

## URBANISME

# La petite révolution juridique du « Grand Paris »

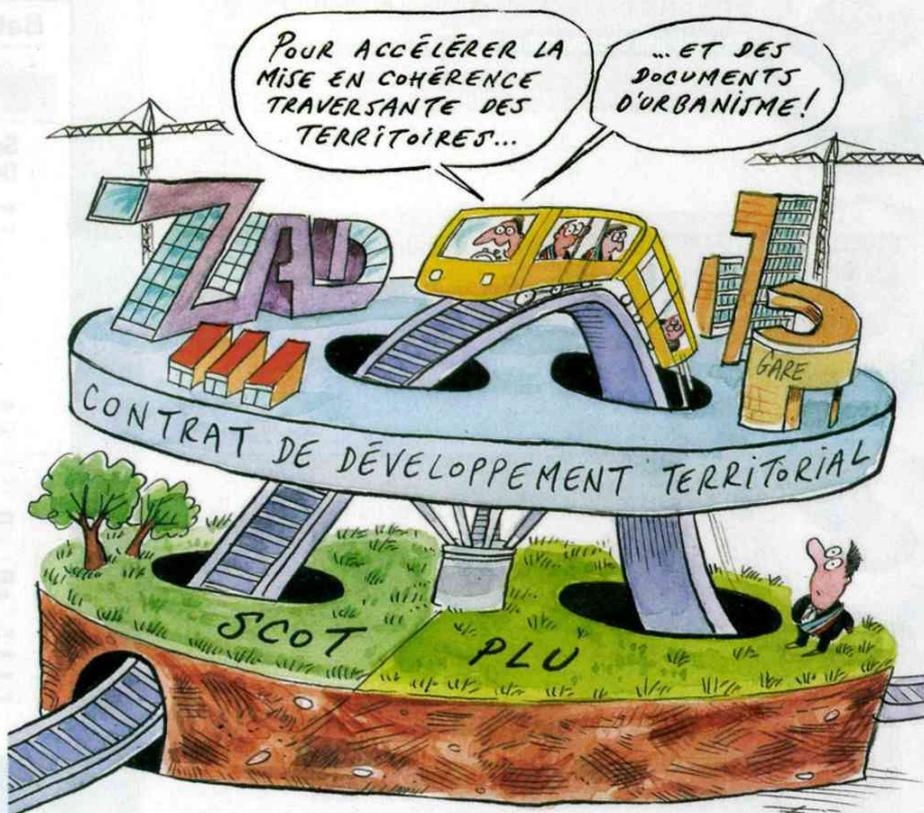
Après l'adoption du tracé du « supermétro », la loi du 3 juin 2010 entre dans sa deuxième phase, la plus importante, s'agissant d'un texte d'aménagement de dimension nationale. Au cœur du dispositif: les contrats de développement territorial en cours d'élaboration.

RENAUD GOURVES, avocat au Barreau de Paris

La loi du 3 juin 2010 a instauré un nouvel outil contractualisé: le contrat de développement territorial (CDT). Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont été sollicités par le préfet d'Ile-de-France et à ce jour, 17 de ces contrats sont en cours d'élaboration. L'enquête publique environnementale d'un mois (L. 123-7 C. Env.), à laquelle vont être soumis les CDT, doit s'ouvrir dans les 18 mois à compter de la publication du décret portant approbation du schéma d'ensemble arrêté le 26 mai dernier. Ce décret, attendu pour juillet, n'est pas encore paru au moment où nous mettons sous presse (mais le délai a déjà commencé à courir à compter du 3 juin 2010 pour les communes du plateau de Saclay). La loi se contentant de fixer une date limite, les premiers CDT seront signés dès 2012. Le décret du 24 juin dernier (*publié en cahier « Textes officiels » de ce numéro*) instaure des comités de pilotage pour élaborer le contenu des CDT. Ceux-ci innoveront sur trois points:

### 1 Le partage du droit de préemption et d'expropriation dans les zones d'aménagement différé (ZAD)

Instituées par une loi du 26 juillet 1962, pour l'installation des villes nouvelles de la banlieue parisienne, les ZAD permettaient à l'Etat de se réserver seul le droit de préemption au détriment des communes. L'innovation du « Grand Paris » consiste à lier le CDT et la création des ZAD avec avis favorable de la commune en lui conférant un droit de pré-



emption, à titre subsidiaire, sur l'ensemble du territoire défini. Le droit de préemption est donc partagé puisqu'il est également ouvert à l'Etat ou à la Société du Grand Paris. On peut néanmoins noter que les durées du

**Un contrat de développement territorial ne se limitera pas aux communes qui accueilleront une nouvelle gare.**

CDT et de la ZAD respectivement de 15 et 6 ans ne sont pas identiques même si la seconde est renouvelable. D'aucuns souligneront la forte incitation qui pèse sur les communes pour signer le CDT car son absence leur fait courir le risque de voir la Société du Grand Paris conduire seule, sous certaines conditions, des opérations d'aménagement sur leur territoire dans un rayon de 400 mètres « autour des gares ». On ne peut non plus ignorer l'influence de la loi de réforme des collecti-

vités territoriales du 16 décembre 2010 qui va restructurer les EPCI selon un schéma à paraître au plus tard le 31 décembre 2011. Cette restructuration ne s'applique, certes, ni à Paris, ni aux départements de la première couronne qui sont concernés au premier chef par le tracé du « supermétro ». Mais un CDT ne se limitera pas aux communes qui accueilleront une nouvelle gare: il s'étendra sur des territoires bien plus vastes. Neuf territoires de projets ou « clusters » ont ainsi été définis en 2010 par la mission du Grand Paris (1). Le CDT est donc d'essence intercommunale, d'où l'implication des EPCI des départements de la seconde couronne qui auront un double interlocuteur: un préfet de département pour négocier leur existence et un préfet de région pour négocier le contrat. Tous les délégués des EPCI seront enfin soumis au suffrage universel en mars 2014 conformément à la loi du 16 décembre 2010.

## 2 Une mise en compatibilité «traversante» de tous les documents d'urbanisme locaux avec le CDT

Un mouvement de mise en cohérence des documents d'urbanisme locaux sous le contrôle *a posteriori* de l'Etat a déjà été engagé par la loi «Grenelle II» du 12 juillet 2010. Cette évolution «intégrationniste» du droit de l'urbanisme est renforcée par la deuxième innovation importante du CDT. Toutes les collectivités qui vont négocier ce contrat avec le préfet de région devront remettre en compatibilité leurs propres documents d'urbanisme. Le CDT peut valoir déclaration de projet (art. 21-IV LGP) ce qui lui ouvre la possibilité de recourir aux procédures de mise en compatibilité abrégées des Scot et PLU

**Le CDT présentera le calendrier, le financement et le bilan prévisionnel des opérations d'aménagement.**

(art. L. 122-15 et L. 123-16 du Code de l'urbanisme) si, du moins, le CDT ne porte pas atteinte à l'économie générale de ces documents locaux : cette réserve sera sans doute la source d'un contentieux. Ces procédures abrégées doivent être engagées «immédiatement», prévoit le décret du 24 juin (art. 9).

L'enquête publique préalable à la signature du CDT porte à la fois sur l'intérêt général et sur la mise en compatibilité. Cette mise en compatibilité «traversante» remet ainsi en cause le principe de compatibilité hiérarchiquement limitée qui, au nom des impératifs de sécurité juridique, permettait de limiter l'exigence de compatibilité d'un document d'urbanisme à celui qui lui est immédiatement supérieur. Comme le contenu du CDT est prescriptif et du fait de cette compatibilité obligatoire, d'après négociations dans les prochains mois sont à prévoir entre les édiles concernés et le préfet. Le préfet de région, en collaboration avec les

préfets des départements pour la restructuration des EPCI et l'élaboration des Scot, influera sur tous les documents locaux, ce qui le place au centre de l'aménagement du «Grand Paris» alors qu'il dispose également d'importantes prérogatives au sein de la Société du Grand Paris et de l'établissement public de Saclay. Pour autant, seuls les communes et les EPCI disposent du pouvoir de conclure un contrat d'aménagement qui est l'un des moyens de mise en œuvre des CDT.

## 3 Le caractère prescriptif du CDT et son articulation avec les nouveaux contrats d'aménagement

Aux termes de la loi (art. 21-II) et du décret (art. 3 à 6), le CDT précise le nombre de logements sur la zone (en particulier le pourcentage de logements sociaux). Il dresse la liste des ZAD avec la liste des bénéficiaires des droits de préemption; présente un calendrier prévisionnel des opérations d'aménagement et va même jusqu'à fixer les conditions générales de financement, le bilan prévisionnel des opérations d'aménagement avec dépenses d'acquisition et dépenses de travaux. Il détermine notamment les financements des biens publics propres aux opérations dus par les aménageurs et constructeurs. Le cahier des charges semble ainsi complet au point que l'on peut s'interroger sur la viabilité des engagements souscrits, notamment au plan financier, en cas de délégation. En effet, l'aménageur délégué ne participe pas *ab initio* à la négociation d'un texte si ambitieux. La négociation du CDT ne se déroule qu'entre le préfet et les communes et EPCI. Ces mêmes collectivités auront la faculté (et nullement l'obligation) de signer un contrat d'aménagement avec une «personne morale de droit public ou privé».

La conclusion de ce contrat donnera sans doute lieu à des procédures de mise en concurrence. Certes, la loi ne définit pas

### TEXTES DE RÉFÉRENCE

- Loi relative au « Grand Paris » (LGP) du 3 juin 2010 publiée dans « Le Moniteur » du 11 juin 2010, cahier « Textes officiels », p. 2.
- Décret du 24 juin 2011 publié dans le cahier « Textes officiels » de ce numéro.

sa nature juridique qui s'apparente à une concession. En tant que telle et en fonction de l'ampleur du risque économique assumé par l'aménageur et du montant de l'opération, dépendront les règles de passation au regard du droit communautaire (concession de travaux ou marché de travaux). Il reste que, juridiquement, l'aménageur délégué sera désigné après l'élaboration du CDT : la question de ses marges de manœuvre est donc posée.

Elle l'est d'autant plus que la loi instaure un partage à parité de la plus-value entre l'aménageur d'une part et la Société du Grand Paris et le Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif) d'autre part. Ce partage se conçoit dès lors que la valorisation provient de la dépense publique mais l'aménageur délégué devra évoluer dans ce cadre strict sinon étroit.

L'ambition de la LGP consiste-t-elle alors à réserver l'aménagement aux seules collectivités ? Une loi du 28 mai 2010 (six jours avant la LGP) est venue élargir le champ des compétences des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) supposées répondre aux critères dérogatoires *in house* pour se constituer sans mise en concurrence et répondre au risque financier inhérent aux opérations d'aménagement. Mais ces éléments, juridiquement sensibles, ne semblent pas décisifs au plan financier pour faire des SPLA les seuls aménageurs du Grand Paris. ■

(1) Voir le site du ministère de la Ville : <http://www.mon-grandparis.fr/les-territoires-du-projet>

### CE QU'IL FAUT RETENIR

- Le contrat de développement territorial innove sur trois points : le partage Etat/collectivités du droit de préemption et d'expropriation dans les zones d'aménagement différé (ZAD) ; une mise en compatibilité «traversante» de tous les documents d'urbanisme locaux avec le CDT sur la zone concernée ; le caractère très prescriptif de son contenu qui s'impose à des contrats d'aménagement que la loi crée également et dont la mise en place pourrait, de ce fait, s'avérer délicate.

- Le préfet de région influera sur tous les documents locaux, alors qu'il dispose également d'importantes prérogatives au sein de la société du Grand Paris et de l'établissement public de Saclay. Pour autant, seuls les communes et les EPCI disposent du pouvoir de conclure un contrat d'aménagement, qui est l'un des moyens de mise en œuvre des CDT.

- Les CDT précisent le nombre de logements, dressent la liste des ZAD avec les

bénéficiaires des droits de préemption, présentent un calendrier prévisionnel des opérations d'aménagement et vont jusqu'à fixer les conditions générales de financement et le bilan prévisionnel, avec les dépenses d'acquisition et les dépenses de travaux. Vu le cahier des charges, on peut s'interroger sur la viabilité des engagements souscrits, notamment financiers, en cas de délégation, puisque l'aménageur délégué ne participe pas *ab initio* à la négociation du contrat.