

17 Grand Paris : l'enjeu stratégique des gares

Benoît PERRINEAU,
avocat, Cabinet Seban & Associés

1. - LA PLANIFICATION DANS LA CONSTRUCTION ET L'AMÉNAGEMENT DES GARES

2. - LE RÔLE DES ACTEURS PUBLICS DANS LA CONSTRUCTION ET L'AMÉNAGEMENT DES GARES ET DE LEURS ABORDS

A. - Rôle de la Société du Grand Paris

1 - Plus qu'un simple maillon dans la chaîne de transports ou un lieu de transit de voyageurs, l'ambition de la loi du 3 juin 2010 est de faire des gares un véritable enjeu stratégique du projet urbain, social et économique d'intérêt national que constitue le Grand Paris.

Plusieurs rôles sont donc, implicitement ou explicitement, assignés aux gares du réseau de transport public du Grand Paris.

Les gares nouvellement créées devront assurer une continuité dans la mobilité en Île-de-France et sur tout le territoire français.

L'article 2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris rappelle en effet que ce réseau, articulé autour d'un métro automatique, vise à relier « le centre de l'agglomération parisienne, les principaux pôles urbains, scientifiques, technologiques, économiques, sportifs et culturels de la région d'Île-de-France, le réseau ferroviaire à grande vitesse et les aéroports internationaux » et il appartiendra bien entendu aux gares de les desservir.

Mais, le rôle structurant des gares du Grand Paris s'inscrit au-delà puisque celles-ci devront également constituer un levier de restructuration et de développement urbain, devenir des pôles de centralité, de services marchands et non marchands¹.

Une attention toute particulière doit donc être accordée aux gares du Grand Paris dans les nouveaux instruments de planification institués par la loi du 3 juin 2010 (1) et par différents acteurs publics, dont certains se voient confier des attributions pour la construction des gares et l'aménagement de leurs abords (2). Plusieurs règles spécifiques en matière d'appropriation foncière sont mises à leur disposition dans ce but (3).

1. La planification dans la construction et l'aménagement des gares

2 - Les gares figurent parmi les projets fondamentaux devant être pris en considération dans le Schéma d'ensemble du réseau

B. - Rôle des autres opérateurs

3. - MAÎTRISE FONCIÈRE DES TERRAINS NÉCESSAIRES À L'AMÉNAGEMENT DES GARES DU GRAND PARIS ET DE LEURS ABORDS

de transport public du Grand Paris et dans les contrats de développement territorial.

Le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, conçu et élaboré par la Société du Grand Paris² a été approuvé par le décret n° 2011-1011 en date du 24 août 2011.

Plusieurs dispositions de la loi du Grand Paris tendent à reconnaître à ce document une portée prescriptive³, notamment en ce que le plan de déplacements urbains de la région d'Île-de-France doit être mis en compatibilité avec le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

L'approbation de ce dernier document emporte en outre révision du Schéma directeur de la région d'Île-de-France, conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, II de la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en œuvre des projets des collectivités d'Île-de-France.

En application de l'article 2 de la loi du 3 juin 2010, ce document fixe notamment le tracé du futur réseau de transport et, surtout, précise la position des gares.

En tout état de cause, le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris ne prévoit que des « prévisions » en ce qui concerne la localisation des gares du Grand Paris ; partant, il pourrait y avoir des divergences entre la position des gares prévues dans ce document et celle finalement actée dans les contrats de développement territorial.

On rappellera en effet que l'approbation de ce document ne constitue qu'un premier jalon dans la mise en œuvre du Grand Paris, les objectifs et les priorités de ce projet devant être plus précisément définis dans les contrats de développement territorial (ci-après « CDT »).

3 - Les CDT, qui doivent être conclus entre l'État et les collectivités territoriales concernées, ont un objet vaste puisqu'il leur appartient de définir les objectifs et les priorités en matière

1. V. notamment, le Rapport des groupes de travail sur les gares du Grand Paris, Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement Île-de-France (DRIEA-IF), avr. 2012.

2. L. n° 2010-597, 3 juin 2010, relative au Grand Paris, art. 7, II.

3. V. notamment en ce sens, G. Marcou, *La loi sur le Grand Paris : le retour de l'État aménageur ?* : AJDA 2010, p. 1868.

d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles⁴.

À cet égard, il leur incombe de préciser les actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures devant être réalisés dans le cadre du projet du Grand Paris⁵.

Le décret n° 2011-724 du 24 juin 2011 relatif aux contrats de développement territorial rappelle ainsi que les principales caractéristiques de ces projets, soit leur emplacement ou périmètre, la mention du maître d'ouvrage, le calendrier optimal des étapes de leur élaboration et de leur réalisation, l'estimation de leur coût, les conditions générales de leur financement, doivent être indiqués dans le troisième titre des CDT.

Cela suppose que ces éléments soient rapidement connus de l'État et des collectivités territoriales, la décision d'ouverture de l'enquête publique préalable aux CDT devant intervenir dans un délai de dix-huit mois à compter de l'approbation du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, soit avant le 25 février 2013⁶.

Toutefois, le décret du 24 juin 2011 vient assouplir cette obligation et prévoit que seuls les périmètres pré-opérationnels pour lesquels sont précisés les objectifs d'aménagement doivent être fixés par le Titre 3 du CDT « *lorsque les objectifs et priorités du contrat ne permettent pas de définir l'ensemble des caractéristiques* ».

Ces dispositions pourraient, comme n'a d'ailleurs pas manqué de le relever la doctrine⁷, être source de contentieux, puisqu'il pourrait être reproché aux auteurs des CDT de ne pas avoir énuméré les caractéristiques des différents projets permettant ainsi la mise en œuvre du CDT.

L'on peut penser que les CDT pourront être en mesure de fixer les caractéristiques principales des gares du Grand Paris –nouvellement construites et aménagées– situées dans leur périmètre, puisqu'elles constituent l'un des éléments essentiel et structurant de ces contrats. Il convient ici d'indiquer que plusieurs gares pourront parfois être incluses dans un même CDT ; en effet, au 25 juin 2012, 19 contrats de développement territorial étaient en cours d'élaboration⁸ alors que ce sont 72 gares qui devraient être créées dans le cadre du Grand Paris.

4 - Une véritable incertitude réside en revanche sur le nombre et l'étendue des actions et opérations d'aménagement devant être identifiées par les CDT, notamment aux abords des gares.

En tout état de cause, l'identification de tels projets par les CDT permettrait de satisfaire pleinement les objectifs du Grand Paris, ce dernier consistant notamment à structurer le développement urbain autour des gares.

Enfin, le CDT peut valoir déclaration de projet des actions, opérations d'aménagement et projets d'infrastructure qu'il identifie. Et, il est possible d'utiliser la procédure de déclaration de projet, prévue par les articles L. 122-15, L. 123-16 et L. 141-1-2 du Code de l'urbanisme pour mettre en compatibilité les PLU,

SCOT et le SDRIF qui ne seraient pas compatibles avec un projet prévu par le contrat de développement territorial.

Concrètement, cela signifie que la conclusion du contrat de développement territorial permettra d'adapter les règles définies dans ces documents d'urbanisme aux actions ou opérations d'aménagement ou aux projets d'infrastructure, à la condition toutefois que la mise en compatibilité de ces documents d'urbanisme ait été soumise à enquête publique et ait fait l'objet d'un examen par les personnes publiques compétentes.

Ces dernières devront donc être en mesure d'établir un projet de document d'urbanisme avant l'organisation de l'enquête préalable à la conclusion du CDT.

2. Le rôle des acteurs publics dans la construction et l'aménagement des gares et de leurs abords

A. - Rôle de la Société du Grand Paris

5 - La Société du Grand Paris (ci-après « la SGP ») se trouve au cœur de l'enjeu des gares du Grand Paris puisque, en application de l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, elle se voit confier leur construction et leur aménagement.

Lui sont donnés les moyens de ces ambitions puisque ce même article prévoit que cet établissement public « *peut acquérir, au besoin par voie d'expropriation ou de préemption, les biens de toute nature, immobiliers et mobiliers, nécessaires à la création et à l'exploitation des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris* ».

En application des dispositions combinées des articles 15 et 2 de la loi relative au Grand Paris, la SGP exerce la maîtrise d'ouvrage des gares du réseau de transport public du Grand Paris.

La SGP peut toutefois, par dérogation à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, déléguer la maîtrise d'ouvrage des gares notamment. Dans cette hypothèse, elle déterminera toutefois les caractéristiques principales de ces projets (localisation, programme, enveloppe financière prévisionnelle).

Le maître d'ouvrage délégué pourra assurer la maîtrise d'œuvre des opérations qu'il se voit ainsi confier, en raison de la spécificité technique ou artistique de la gare, pour des raisons tenant à la protection des droits d'exclusivité ou en cas d'urgence.

Enfin, la loi prévoit la possibilité pour la SGP de recourir au contrat de partenariat pour, notamment, la construction, l'entretien et l'exploitation des gares, à l'exclusion de la gestion du trafic et des circulations qui sont régies par le troisième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

6 - Le rôle de la SGP n'est en revanche pas exclusif en ce qui concerne la réalisation d'opérations d'aménagement et/ou de construction aux abords des gares.

L'article 7 de la loi relative au Grand Paris prévoit deux hypothèses dans lesquelles la SGP pourra exercer les compétences reconnues aux établissements publics d'aménagement, selon que ces opérations d'aménagement interviennent sur le territoire des communes signataires d'un contrat de développement territorial (ci-après CDT) ou sur le territoire de communes non signataires d'un tel contrat.

Dans la première hypothèse, si l'opération doit être réalisée sur le territoire d'une commune signataire d'un CDT, la SGP ne pourra intervenir qu'à la condition que ce contrat le prévoit expressément.

4. V. aussi, F. Nouel et A. Gauthier, *La gouvernance de l'urbanisme en Île-de-France : Actes prat. ing. immobilière 2012, dossier 13*.

5. L. n° 2010-597, 3 juin 2010, art. 21.

6. L. n° 2010-597, 3 juin 2010, art. 21. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux CDT conclus dans le périmètre de l'établissement public Paris-Saclay puisque la décision d'ouverture de l'enquête publique préalable à la conclusion de ces contrats devait quant à elle intervenir avant le 5 décembre 2011.

7. M. Raunet et M. Donniou, *Grand Paris : une nouvelle vision de la gouvernance de l'aménagement en Île-de-France* : BJDU 6/2011, p. 419.

8. Source : site Internet de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme.

Le CDT devra indiquer qui, des Établissements publics d'aménagement compétents dans ce ressort territorial (autres que l'Agence foncière et technique de la région parisienne) ou de la SGP, devra conduire ces opérations d'aménagement ou de construction.

L'intervention de la SGP aux abords des gares pourrait donc être limitée par la volonté de l'un des partenaires du CDT.

Dans la seconde hypothèse, si l'opération d'aménagement est prévue sur le territoire d'une commune non signataire d'un tel contrat, la SGP ne pourra intervenir que dans un rayon inférieur à 400 mètres autour des gares nouvelles du réseau de transport public du Grand Paris.

B. - Rôle des autres opérateurs

7 - Il faut relever que l'Établissement public de Paris-Saclay, nouvellement créé par la loi relative au Grand Paris, est chargé de réaliser les opérations d'aménagement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay⁹.

Les établissements publics d'aménagement territorialement compétents ou les entreprises publiques locales pourront en outre réaliser des opérations d'aménagement autour des gares, si celles-ci, identifiées par le CDT, ne sont pas conduites par la SGP.

Il n'existe bien entendu aucun obstacle, dans l'hypothèse où le contrat ne prévoirait pas l'intervention de la SGP, à ce que les collectivités territoriales utilisent les outils mis à leur disposition pour réaliser une action ou une opération d'aménagement aux abords des gares.

Elles pourront à cette occasion confier à une personne morale de droit public ou privé la conception du projet d'aménagement global, la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement concourant à la réalisation du projet d'aménagement, et le cas échéant, et si celle-ci s'imposait, l'élaboration d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme.

La loi du Grand Paris institue en effet un nouveau contrat d'aménagement, qui se distingue principalement des concessions d'aménagement en ce que le titulaire du contrat pourra réaliser les études préalables à l'opération ou l'action d'aménagement.

Il appert néanmoins, à la lecture de l'article 22 de la loi relative au Grand Paris, que les actions ou opérations d'aménagement ne pourront être mises en œuvre dans le cadre de ce nouveau contrat, qu'à la condition qu'elles soient nécessaires à un contrat de développement territorial. Ils doivent en outre être uniquement conclus pendant la durée des CDT.

Si toutes les actions ou opérations d'aménagement identifiées par le CDT pourront faire l'objet de ce nouveau contrat, et ce alors même que seuls les périmètres pré-opérationnels sont définis par ce dernier¹⁰, il semblerait également que les projets d'aménagement non définis par le CDT mais répondant aux objectifs et les priorités qu'il définit puissent être également confiés par ce nouveau contrat.

Les modalités de passation de ces contrats ne sont en revanche pas fixées par la loi et les caractéristiques propres à chaque contrat devront ainsi être examinées attentivement afin de déter-

miner quelles règles de publicité et de mise en concurrence doivent être respectées.

Ces dispositions n'imposent toutefois pas aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de recourir à ces contrats et celles-ci pourront bien entendu préférer les concessions d'aménagement.

En conclusion, si les acteurs publics identifiés précédemment souhaitent participer aux opérations de construction et d'aménagement autour des gares, ils doivent veiller dans le cadre de l'élaboration des CDT à ce que ce contrat définisse et délimite bien leur rôle.

3. Maîtrise foncière des terrains nécessaires à l'aménagement des gares du Grand Paris et de leurs abords

8 - Un mécanisme de transfert du foncier public a été mis en place par la loi du Grand Paris et permet notamment à la Société du Grand Paris d'assurer plus rapidement la maîtrise foncière des biens nécessaires à l'exercice de ses missions, comme la réalisation des gares.

De tels biens peuvent en effet lui être transférés à titre gratuit et à sa demande par l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, ainsi que les sociétés dont la majorité du capital est détenue par l'État. Ces mêmes personnes publiques peuvent également mettre à la disposition de la SGP ces biens à titre gratuit.

En outre, les biens immobiliers et mobiliers qui sont acquis ou réalisés par des tiers pour le compte de la SGP en vue de la constitution du réseau de transport public du Grand Paris lui sont, dès leur acquisition ou achèvement, transférés en pleine propriété.

Par ailleurs, plusieurs dispositions de la loi relative au Grand Paris ont été instituées afin de limiter la spéculation foncière dans les zones d'influence des gares.

En matière d'expropriation, l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été modifié afin de « geler » la valeur du bien exproprié à la date de publication du dossier du Grand Paris par la Commission nationale du débat public.

Il est également prévu que la procédure de prise de possession immédiate puisse être utilisée par le titulaire de la déclaration d'utilité publique pour des terrains bâtis ou non bâtis nécessaires à la réalisation des projets d'infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris. Toutefois, en application de l'article L. 15-9 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, cette procédure ne s'applique pas aux travaux d'infrastructures tels que la construction des gares¹¹.

9 - Surtout, la loi du Grand Paris est particulièrement innovante en ce qui concerne les Zones d'aménagement différé (ci-après « ZAD »).

Rappelons que les ZAD sont des périmètres à l'intérieur desquels un droit de préemption s'applique au profit d'une personne désignée par l'acte de création. Elles constituent des outils particulièrement adaptés de lutte contre la spéculation foncière dans la mesure où, en cas de fixation judiciaire du prix, la date de référence à prendre en compte est soit la date de publi-

9. V. aussi, J. Domenach, *Le Grand Paris et la fin annoncée de l'autonomie de l'Île-de-France : Actes prat. ing. immobilière 2012*, n° 2, dossier 14.

10. Il pourrait par ailleurs exister une difficulté à confier les actions ou opérations d'aménagement dont les caractéristiques sont précisées dans le CDT dans le cadre d'un contrat d'aménagement ; les personnes morales se portant candidates à l'attribution du contrat d'aménagement n'auront en effet qu'une marge de manœuvre limitée dans l'établissement de leur proposition, dans le cadre des négociations précédant la conclusion du contrat d'aménagement, puisque certains éléments essentiels du contrat auront d'ores et déjà définis dans le CDT.

11. L'article L. 15-9 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique vise en effet uniquement les travaux de construction d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemins de fer, de voies de tramways ou de transport en commun en site propre et d'oléoducs.

cation de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la ZAD, soit, en l'absence d'un tel périmètre provisoire, la date de publication de l'acte créant la ZAD.

Or, les CDT peuvent prévoir la création de zones d'aménagement différé ; la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale autorisant son exécutif à signer le CDT emporte avis favorable de cette collectivité sur la création de la ZAD prévue au contrat. Ces ZAD, prévues par les CDT, ne pourront toutefois être créées qu'après décision du ou des préfets de département concernés.

Il appartient aux CDT de dresser la liste des ZAD, d'en fixer le périmètre, et de définir les bénéficiaires des droits de préemption à titre principal institués dans ces zones. La commune est en outre bénéficiaire d'un droit de préemption à titre subsidiaire dans les périmètres de ZAD ainsi définis. Par conséquent, si le bénéficiaire du droit de préemption à titre principal renonce à exercer ce droit, la commune pourra à titre subsidiaire décider d'en faire usage.

On regrette en revanche que la durée relativement courte des ZAD – six ans – ne coïncide pas avec celle des CDT, dont la durée sera de 15 ans sauf stipulations contraires prévues par les parties¹².

Des ZAD pourront en tout état de cause être utilement définies dans les zones d'implantation des gares par les CDT, afin d'éviter l'inflation foncière dans ces secteurs.

Il pourrait par ailleurs être intéressant pour les communes de négocier des périmètres de ZAD relativement étendus autour des gares, puisqu'elles pourront le cas échéant, et en cas de renonciation de ce droit par le bénéficiaire à titre principal, qui pourrait notamment être la SGP, exercer ce droit de préemption.

Mots-Clés : Grand Paris - Gares - Foncier

12. V. en ce sens, D. n° 2011-724, 24 juin 2011, art. 1^{er}, III, relatif aux contrats de développement territorial.

OPTIMISEZ VOS RECHERCHES SUR LEXISNEXIS JURISCLASSEUR

Simplement, rapidement, grâce à la formation par vidéo

Venez découvrir les fonctionnalités indispensables du service en ligne LexisNexisJurisClasseur en suivant nos vidéos gratuites sur www.lexisnexus.fr/tutorials



Les vidéos de formation vous permettront :

- de **retrouver rapidement** vos contenus en ligne (JurisClasseur Notarial formulaire, Semaine Juridique Notariale et Immobilière, formules...)
- d'**obtenir et exploiter** des résultats pertinents dans vos recherches



L'assistance aux solutions Internet, un service à votre écoute

Notre service est à votre disposition du lundi au vendredi de 9h00 à 18h00 (hors jours fériés) pour toute question relative à l'utilisation des produits Internet.

Formation et Assistance Internet : far-legal@lexisnexus.fr
• 0821 200 700 (0,112€ puis 0,09€/min à partir d'un poste fixe)