



Réglementation

Projets

Réinventer les sous-sols parisiens : une mélodie pas totalement accordée juridiquement

La procédure innovante visant à valoriser les souterrains porte des ambitions louables. Elle montre toutefois des limites que les opérateurs devront gérer pour sécuriser les projets.

Par Boris Martor, Bruno Richard, Raphaël Weiss, avocats, [Eversheds Sutherland LLP](#)

Depuis 2014, la Ville de Paris s'est lancée dans une entreprise de «réinvention» de la «production urbaine» pour valoriser certains éléments de son patrimoine. Elle a choisi d'organiser des procédures d'appels à projets urbains innovants, qui dérogent aux règles habituelles de la commande publique.

L'appel à projets «Réinventer Paris I» visait à transformer une vingtaine de terrains propriétés de la Ville. Fort de son succès, une seconde édition baptisée «Réinventer Paris II» a vu le jour en 2017 et concerne la valorisation de 34 sous-sols, appartenant à des typologies urbaines très particulières : tunnels, parcs de stationnement, caves, sous-faces d'infrastructures, stations de métro fantômes, etc. Contrairement au projet «Réinventer Paris I», d'autres propriétaires que la Ville sont impliqués dans ce nouvel appel à projets, comme le bailleur social Efidis, la RATP, Renault et la SNCF.

Le 15 janvier 2019, 20 projets avaient été sélectionnés. Parmi ceux-ci, le réaménagement de la station de métro abandonnée Croix-Rouge, dans le VI^e arrondissement, ou encore celui des 18 000 m² de sous-sols de l'esplanade des Invalides. Deux autres dossiers ont été acceptés depuis, mais 12 des 34 sites proposés n'ont pas encore de lauréat. Cette procédure innovante de sélection montre certaines limites (difficultés liées à la procédure d'appel à projets elle-même, aux terrains et aux critères de sélection) que les opérateurs devront gérer pour sécuriser leurs propositions. Les porteurs de projet devront en outre respecter la réglementation relative aux établissements recevant du public (ERP) et se conformer au plan local d'urbanisme (PLU) de Paris.

Une procédure d'appel à projets incertaine

La Ville de Paris a choisi la procédure d'appel à projets, laquelle constitue une forme de mise en concurrence moins rigide et probablement plus flexible en termes de délais et de critères de choix des candidats que ne le sont les procédures plus classiques de la commande publique.

Partenariat d'innovation. Toutefois, on aurait pu imaginer que la Ville recoure au partenariat d'innovation, plutôt qu'à

l'appel à projets. Instauré par l'article 94 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 et codifié à l'article L. 2172-3 du Code de la commande publique (CCP), le partenariat d'innovation permet à un acheteur public de distinguer la phase de recherche et développement (pas de mise en concurrence obligatoire en dessous des seuils de procédures formalisées), de la phase d'acquisition de la solution innovante (mise en concurrence obligatoire).

Le recours à ce type de partenariat est possible lorsqu'il n'existe aucune solution disponible sur le marché susceptible de répondre aux besoins de l'acheteur. Dans cette configuration, la Ville de Paris aurait seulement dû organiser une procédure de mise en concurrence pour la passation du marché

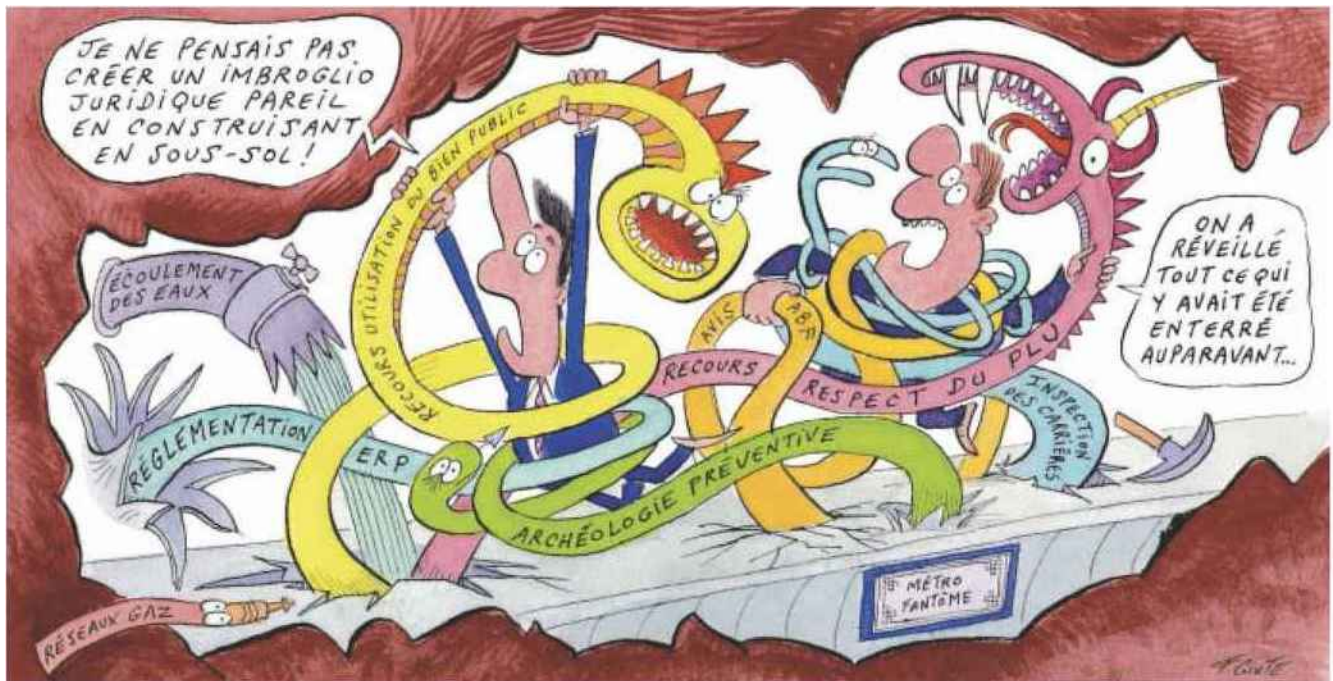
Le recours au partenariat d'innovation est possible lorsqu'il n'existe aucune solution disponible sur le marché.

public de travaux, actant l'acquisition de la solution innovante. Le recours à ce type de contrat lui aurait permis d'une part, de s'assurer au préalable de la solidité des solutions retenues pour les projets et d'autre part, d'éviter le risque de requalification des projets en marchés publics.

Statut des terrains. Par ailleurs, la multiplicité des propriétaires des sites ou «partenaires» de l'appel à projets - les 34 souterrains sont dé-

tenus par plus de cinq propriétaires - est problématique pour les candidats : d'abord, les bénéficiaires des projets étant différents, les règles procédurales ne sont pas nécessairement les mêmes. Ensuite, les terrains concernés sont soumis à des statuts juridiques divers : certains biens relèvent du régime du domaine public, tandis que d'autres sont la propriété d'une personne privée, comme le site de Renault. Or, le statut des terrains conditionne la nature des contrats projetés, et donc les règles procédurales applicables.

A titre d'exemple, le règlement de l'appel à projets (1) précise simplement que le propriétaire du terrain choisit le projet



lauréat. Il n'impose aux partenaires aucune formalité commune concernant le mode de désignation des jurys de sélection, ce qui pourrait se révéler problématique en termes d'égalité et de transparence.

Un processus de sélection des projets risqué

En pratique, les candidats doivent former leur offre en fonction notamment de deux critères : financier et montage juridique.

Critère financier. En premier lieu, la qualité du montage financier proposé par les candidats est un critère de sélection à part entière des projets et il aurait mérité d'être précisé (art. C.2.1.6 du règlement). Toutefois, le règlement de l'appel à projets laisse aux candidats une liberté de choix concernant le mode de financement, public ou privé.

Or, la présence d'un financement public constitue une garantie supplémentaire pour les partenaires. Un projet financé avec des fonds publics est en effet susceptible d'être davantage retenu qu'un projet financé uniquement par des bailleurs de fonds privés. Cette situation constitue potentiellement une rupture d'égalité dans le processus de sélection entre les projets.

Montage juridique. En second lieu, la qualité du montage juridique est également un critère de sélection des candidats (art. C.2.1.5). Doivent notamment être précisées les modalités du transfert de propriété des parcelles du site en cause (cession classique, vente en l'état futur d'achèvement [Vefa], etc.). Le règlement de consultation laisse aux candidats le soin de choisir librement le mode de transfert de propriété et autorise un transfert de droits sous forme de titre d'occupation. A échéance, le partenaire public récupérerait ainsi la pleine propriété du projet (art. A.2.1). Ici encore, ce libre choix de transfert pourrait compromettre l'égalité des candidats.

En outre, ce montage complexe sous forme d'appel à projets pourrait alors être requalifié en marché public en particulier si

la Ville ou l'un de ses partenaires exerce une influence déterminante sur la conception et la nature d'un projet (2).

Risque contentieux. Par ailleurs, le risque contentieux ne doit pas être négligé, tant du point de vue du porteur de projet que de la Ville de Paris et de ses partenaires. Il pourrait s'agir par exemple de recours de candidats s'estimant lésés par une procédure non équitable ou non transparente, par les administrés parisiens ou encore par des associations de riverains sur l'utilisation des biens publics de la capitale.

A noter d'ailleurs que l'opération concernant la sous-station Voltaire a déjà fait l'objet d'un recours d'une association devant le tribunal administratif de Paris tendant à annuler la décision d'attribution du projet au motif que celui-ci aurait des répercussions sur la façade protégée du bâtiment.

Une nécessaire conformité aux règles de construction et d'urbanisme

Règlementation ERP. Les projets qui sortiraient de terre à la suite de l'appel à projets seront notamment des fermes urbaines, des universités, des musées, ou encore des salles de sport.

Ces établissements ayant vocation à accueillir du public seront logiquement soumis à la réglementation applicable aux établissements recevant du public (ERP) au sens des articles R. 123-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH). *A contrario*, les projets de « Réinventer Paris II » qui seront composés majoritairement de logements ne seront pas considérés comme des ERP. En premier lieu, une réglementation spécifique s'applique en fonction de la taille et du type d'ERP (art. R. 123-19 CCH). De plus, la création d'un ERP « multi-usages » n'est autorisée que sous certaines conditions et doit faire l'objet, comme les autres ERP, d'un examen spécial de la commission de sécurité compétente (art. R.123-21 CCH).



Or, la plupart des projets sélectionnés feront l'objet d'usages multiples, comme l'opération de pompage d'eau de Seine dite « Usine d'Auteuil ». Cette dernière sera composée d'une auberge de jeunesse et d'ateliers de restauration. La catégorisation de ces projets extrêmement hétérogènes risque de poser problème.

En deuxième lieu, en cas de désaccord entre la préfecture de police de Paris et la mairie sur un projet, la première, autorité compétente en matière d'ERP (art. L. 123-4 CCH), pourrait décider de le bloquer en arguant de sa non-conformité à la réglementation ERP. Cela pose alors la question de l'articulation des compétences et de l'alignement des positions de la préfecture et de la mairie sur ces projets.

Prendre en compte les normes. En troisième lieu, les porteurs de projet devront faire face à d'autres problématiques particulières liées à l'aménagement de ces espaces souterrains. Par exemple, lors de la conduite des travaux, ils devront, sous peine d'encourir un risque de fermeture de leurs établissements : veiller à bien prendre en compte les réseaux existants de gaz et d'eau ; se conformer aux obligations relatives à l'évacuation et aux issues de secours pour l'ensemble du public, notamment les personnes en situation de handicap ; mettre en place un local d'attente servant de refuge pour procéder à l'évacuation des personnes en situation de handicap et des tours incendies pour faciliter l'évacuation de l'ensemble du public de l'ERP (3).

La réalisation de ces projets innovants et « multi-usages » pourrait amener la préfecture de police de Paris à aménager sa doctrine en matière d'ERP.

Respect du PLU. Par ailleurs, les opérateurs devront se conformer aux règles locales d'urbanisme. Le PLU de Paris, adopté en juillet 2016 dans sa dernière version, définit la destination générale des sols ainsi que les orientations en matière d'urbanisation pour les quinze prochaines années. Les projets de construction formulés dans les demandes de permis de construire doivent être conformes à ses prescriptions, sous peine de refus, voire d'annulation pour illégalité.

Le PLU de Paris est applicable sur la totalité du territoire communal, à l'exception des secteurs sauvegardés du Marais et du VII^e arrondissement, ainsi que sur le périmètre correspondant au patrimoine du jardin du Luxembourg, lesquels sont dotés de règlements spécifiques. A noter que les sites de « Réinventer Paris II » proposés ne sont pas nombreux dans ces zones.

Garde-fous. La mairie de Paris a tout d'abord mis en place des garde-fous pour s'assurer que les projets sélectionnés soient bien conformes au PLU. Dans leurs propositions, les candidats devaient notamment réaliser « une note d'analyse du projet au regard du PLU si le projet est soumis à autorisation de travaux (permis de construire, permis de démolir, déclaration préalable) » (art. C.2.1.3 du règlement).

Prescriptions spécifiques. Par ailleurs, les opérateurs devront respecter les destinations fixées par le PLU. Les projets modifiant les espaces protégés, bâtis ou naturels, devront de plus être autorisés par l'architecte des bâtiments de France (ABF). Tel devrait être le cas pour l'hôtel de Fourcy, classé au titre des monuments historiques depuis 1954. Ils devront également se conformer aux spécificités du PLU de Paris qu'est la réalisation obligatoire de fouilles archéologiques préventives dans les I^{er}, II^e, III^e, IV^e et V^e arrondissements (4).

En outre, une grande partie de la capitale étant bâtie sur d'anciennes carrières, des risques d'effondrement existent. L'Inspection générale des carrières doit donc être consultée pour certaines zones (5). L'avis de l'Inspection pourra n'être qu'une simple recommandation ou une prescription obligatoire. En cas de risque d'effondrement avéré, le projet ne pourra pas être réalisé. Lors de l'instruction, la mairie de Paris examinera donc ces dossiers avec une grande attention.

Enfin, s'agissant des projets concernant les ouvrages souterrains situés dans les XIX^e et XX^e arrondissements sur le réseau dit « des Sources du Nord », des précautions devront être prises pour que l'écoulement des eaux soit maintenu dans ces ouvrages (règlement du PLU de Paris, UG.2.1.d, p. 44).

Risque contentieux. Les porteurs de projet devront *in fine* prendre en compte les difficultés liées aux ERP et au PLU de Paris, afin de limiter au maximum le risque d'annulation des autorisations de travaux ou des permis de construire à la suite de recours des tiers aux projets.

Quoi qu'il en soit, ces projets de « Réinventer Paris II » mettent en lumière le besoin d'adopter un PLU, qui ne régirait plus simplement les constructions à la surface, mais également les constructions en sous-sol. La création, dans les documents d'urbanisme des grandes agglomérations, d'un règlement de zonage pour le sous-sol constituerait une avancée significative qui mériterait d'être approfondie. ●

(1) Consultable à l'adresse suivante : www.reinventer.paris.

(2) CAA Lyon, 4 juillet 2013, n° 12LY01556.

(3) Arrêté du 8 juin 2017 modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (NOR : INTE1716858A).

(4) Arrêté n° 2005-984 définissant sur le territoire de la commune de Paris des zones et seuils d'emprise de certains travaux susceptibles d'être soumis à des mesures d'archéologie préventive.

(5) Arrêté interpréfectoral du 26 janvier 1966 relatif aux zones d'anciennes carrières de Paris et du département de la Seine.

Ce qu'il faut retenir

► Pour valoriser les espaces souterrains de la capitale, la ville de Paris s'est lancée en 2017 dans une procédure d'appel à projets innovants, « Réinventer Paris II ».

► Cette procédure constitue une forme de mise en concurrence moins rigide et plus flexible en terme de délais et de critères de choix des candidats que ne le sont les règles habituelles de la commande publique.

► Elle montre toutefois certaines limites juridiques, liées notamment aux statuts des terrains, à la sélection et aux critères des offres, que les opérateurs devront gérer pour sécuriser leurs projets.

► Ces derniers devront également veiller à se conformer à la réglementation ERP et aux règles particulières du PLU de Paris, sous peine de ralentissement voire de blocage des projets.