

N° 256

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 janvier 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024,

Par M. Philippe PEMEZEC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Claude Bérít-Débat, Patrick Chaize, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspert, vice-présidents ; Mmes Nicole Bonnefoy, Pascale Bories, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marta de Cidrac, MM. Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Philippe Madrelle, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 383, 437, 448, 484 et T.A. 64

Sénat : 203, 257 et 258 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LE CONTENU DU PROJET DE LOI.....	9
A. CDG EXPRESS : UN PROJET ESSENTIEL EN COURS DE FINALISATION DANS LA PERSPECTIVE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES.....	9
1. <i>Un projet d'intérêt général indispensable</i>	9
2. <i>L'historique du projet</i>	11
3. <i>Les principales caractéristiques du projet arrêtées en 2013 : un montage juridique et financier complexe</i>	12
B. GRAND PARIS EXPRESS : LA SÉCURISATION DES LIGNES 16 ET 17.....	14
1. <i>Le schéma d'ensemble du Grand Paris Express</i>	14
2. <i>L'importance des lignes 16 et 17 dans la perspective de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques</i>	17
C. ACCESSIBILITÉ UNIVERSELLE DES TRANSPORTS : UN ENJEU MAJEUR POUR LE DÉROULEMENT DES JEUX.....	18
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION.....	18
A. DES ARTICLES TECHNIQUES POUR SÉCURISER LES PROJETS D'INFRASTRUCTURE ET ACCÉLÉRER LEUR MISE EN OEUVRE.....	18
B. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE	20
EXAMEN DES ARTICLES	23
• TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT, À L'URBANISME, À L'ENVIRONNEMENT, AU LOGEMENT ET AUX TRANSPORTS	23
• <i>Article 6 Allègement des procédures de participation du public pour les opérations nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques</i>	23
• <i>Article 13 bis A (article L. 2111-3 du code des transports) Sécurisation du montage juridique du « CDG Express »</i>	27
• <i>Article 13 bis B (article L. 2111-3-1 du code des transports) Règles applicables à la modification du contrat d'exploitation CDG Express et à l'indemnisation de l'opérateur</i>	33
• <i>Article 13 bis C (article 57 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain) Validation législative pour le Grand Paris Express</i>	35
• <i>Article 13 bis D Accessibilité universelle des modes de transports liés aux sites olympiques</i>	37

EXAMEN EN COMMISSION	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du **mardi 30 janvier 2018**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté, **sous la présidence de M. Hervé Maurey**, le rapport pour avis de **M. Philippe Pemezec** sur le projet de loi n° 203 (2017-2018), relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

Les articles 13 *bis* A à 13 *bis* D de ce texte, que la commission des lois a délégués au fond à votre commission, portent sur deux projets d'infrastructure structurants pour l'Île-de-France et mis en avant par la France dans son dossier de candidature pour l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 : le Charles de Gaulle Express (CDG Express) et le Grand Paris Express.

Les montages juridiques et financiers nécessaires à la réalisation de ces projets sont en cours de finalisation et la perspective des Jeux Olympiques et Paralympiques nécessite de **les sécuriser et d'accélérer leur déploiement** pour une mise en service effective d'ici à 2024.

En premier lieu, **votre commission pour avis a renouvelé son soutien au projet CDG Express**, qu'elle juge nécessaire pour l'accueil des événements sportifs de 2024 et, au-delà, pour l'attractivité de la région parisienne. Ce projet devrait voir le jour en 2023.

En second lieu, **elle a validé une modification sensible de la longueur des quais prévue dans le cadre du Grand Paris Express**, pour éviter tout risque de contentieux au regard de ce qui était initialement établi dans le schéma d'ensemble arrêté en 2011.

En troisième lieu, **la commission a maintenu une disposition introduite par les députés** visant à inciter les autorités organisatrices de la mobilité, compétentes pour les métropoles de Paris et Aix-Marseille-Provence, à mieux prendre en compte l'objectif **d'accessibilité universelle de leurs réseaux de transports**.

Si votre commission a proposé l'adoption sans modification des articles 13 bis A à 13 bis D, elle s'est toutefois inquiétée des retards anticipés par la Cour des comptes dans son récent rapport sur la Société du Grand Paris (SGP) pour la réalisation du Grand Paris Express et souhaite que tout soit mis en œuvre pour assurer la livraison des infrastructures nécessaires à la desserte des sites olympiques.

Enfin, **la commission s'est saisie pour avis de l'article 6 du projet de loi**, qui prévoit un allègement des procédures de participation du public préalablement à l'autorisation des projets et programmes nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Elle a adopté un **amendement**, visant à rendre obligatoire la réponse du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable aux remarques formulées par le public, intégré dans le texte adopté par la commission des lois lors de sa réunion du mercredi 31 janvier.

Mesdames, Messieurs,

Déposé le 15 novembre 2017 à l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 transmis au Sénat le 21 décembre 2017, comporte désormais 29 articles.

L'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques qui se dérouleront en 2024 à Paris suppose des adaptations juridiques pour permettre à la France de respecter les engagements pris par la France dans son dossier de candidature. En lien avec ces objectifs, le présent texte porte sur des dispositions très diverses, en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de sécurité et d'urbanisme.

Votre commission a reçu une **délégation au fond de la commission des lois pour quatre articles relatifs aux transports**, ajoutés en séance publique à l'Assemblée nationale, pour trois d'entre eux à l'initiative du Gouvernement (articles 13 *bis* A à 13 *bis* C) et pour l'un à l'initiative de la commission des affaires culturelles et de l'éducation (13 *bis* D).

Votre commission s'est également saisie pour avis de l'**article 6** du projet de loi, qui prévoit un allègement des procédures de participation du public pour les projets, plans et programmes nécessaires au déroulement des Jeux.

Au-delà de leurs aspects techniques, les articles que notre commission a examinés visent à accompagner l'organisation par la France des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, sur le volet transport-mobilité.

La France doit se montrer à la hauteur tant de sa réputation que des engagements qu'elle a pris pour l'accueil des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

C'est à la lumière de ces impératifs que votre commission a examiné ce texte, lors de sa réunion du 30 janvier 2018.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE CONTENU DU PROJET DE LOI

A. CDG EXPRESS : UN PROJET ESSENTIEL EN COURS DE FINALISATION DANS LA PERSPECTIVE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES

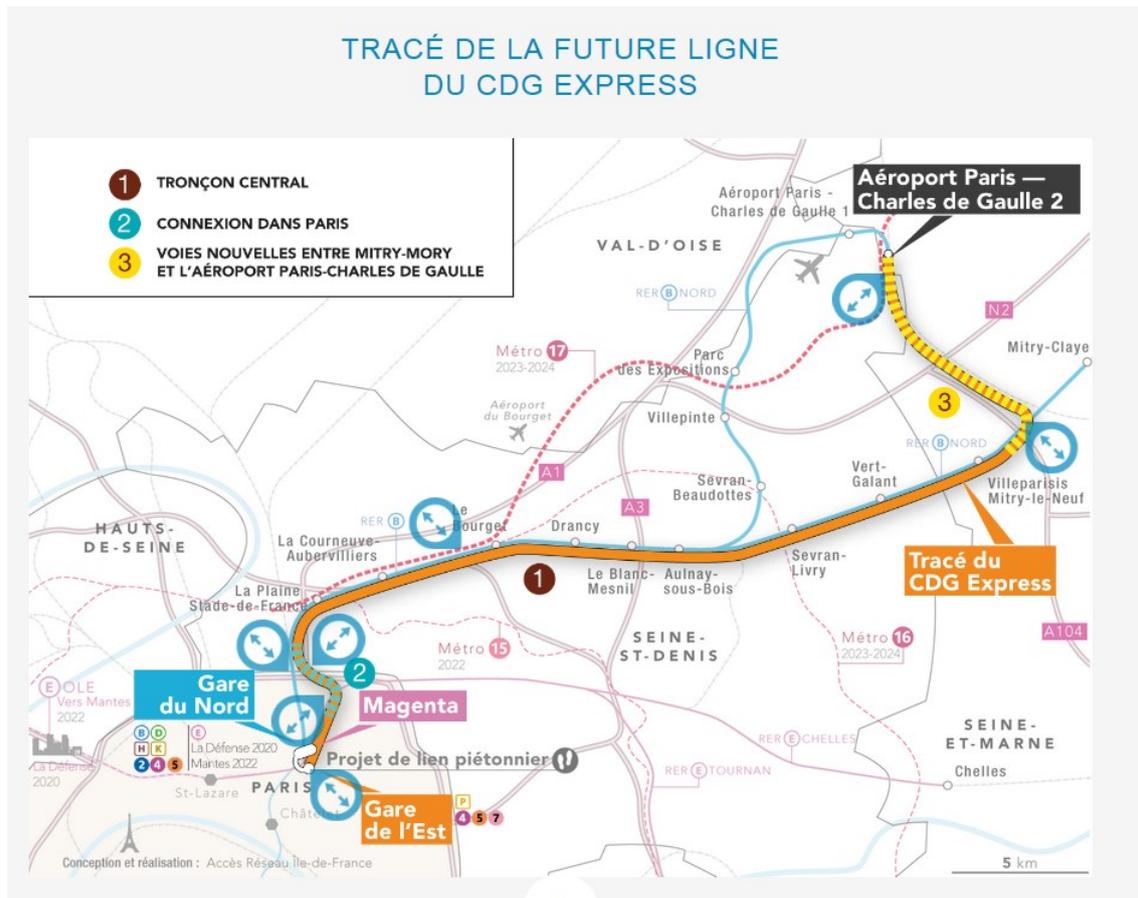
1. Un projet d'intérêt général indispensable

Le projet « Charles de Gaulle Express » ou « CDG Express » vise à réaliser une infrastructure ferroviaire adaptée aux besoins des passagers aériens, entre Paris et l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. La plupart des grandes villes européennes et mondiales, comme Londres, Oslo, Stockholm, Hong-Kong ou encore Tokyo, disposent d'une liaison ferroviaire express entre leur centre-ville et leurs aéroports.

Or, à l'heure actuelle, la desserte du principal aéroport parisien et neuvième aéroport du monde pour le nombre de passagers aériens, n'est pas au niveau des grandes capitales européennes. Cette situation a des conséquences négatives sur la première impression des passagers aériens, en particulier étrangers, qui arrivent dans notre pays pour voyage d'affaires ou de tourisme. Le trafic des autoroutes A1 et A3 est l'un des plus encombrés d'Île-de-France et le temps pour rejoindre l'aéroport CDG depuis la capitale oscille entre 30 minutes et 2 heures. Les cars dédiés à la desserte de l'aéroport sont, dans une moindre mesure, tributaires de ces encombrements et le temps de trajet est généralement supérieur à 1 heure. Les taxis font face aux mêmes difficultés, à un coût nettement supérieur compris entre 50 et 55 euros au prix du forfait « rive droite » ou « rive gauche ». Enfin, le RER B (870 000 voyageurs par jour), outre les perturbations occasionnelles qu'il connaît, ne semble pas non plus adapté pour répondre aux besoins des passagers aériens, du fait de l'insuffisance des équipements et services qu'il leur offre.

Dès lors, le projet CDG Express présente des avantages incontestables au regard de l'offre de transports existante. Il vise, en effet, à instituer une **desserte quotidienne** de l'aéroport, **tous les quarts d'heure** depuis la gare de l'Est, **de 5 h à minuit** et pour un **temps de parcours de 20 minutes**.

Le tracé du CDG Express s'étend sur trente-deux kilomètres : vingt-quatre kilomètres de voies existantes auxquels s'ajouteront huit kilomètres de voies nouvelles entre Mitry-Mory et l'aéroport, dont quatre nouveaux ponts et un tunnel sous les pistes. Le trafic attendu est estimé à 7 millions de passagers par an, voire plus de 9 millions en 2050, compte tenu d'une croissance du trafic aérien estimée à environ 5 % par an à Roissy-Charles-de-Gaulle.



Source : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Au-delà de son coût financier, qui devrait atteindre *in fine* près de 2 milliards d'euros après plusieurs réévaluations et constitutions de provisions pour trésorerie¹, le CDG Express présente de nombreux avantages.

En premier lieu, il contribue à la politique de report modal en augmentant sensiblement la part du ferroviaire dans la desserte de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle. La part du mode routier dans la desserte de l'aéroport, actuellement de 56 %, devrait donc baisser, de même que les émissions de gaz à effet de serre et les nuisances sonores liées à la congestion des autoroutes A1 et A3. En outre, son empreinte environnementale est limitée car il utilise 75 % de voies existantes.

En second lieu, le CDG Express conforte le RER B dans sa vocation de transport collectif régional du quotidien. Le transport vers l'aéroport par le RER B est aujourd'hui difficile et les services ne correspondent pas à ce

¹ Initialement estimé à 600 millions d'euros aux conditions économiques de 2007, soit 760 millions d'euros aux conditions économiques de janvier 2014, le coût de l'infrastructure a ensuite été porté à 1,4 milliard d'euros aux conditions économiques de 2014 puis 1,7 milliard d'euros en 2016, auxquels s'ajoutent 300 millions d'euros de constitution de trésorerie. (Rapport n° 77 (2016-2017) de M. Louis Nègre fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable).

que les passagers aériens attendent d'une telle liaison (zones d'accueil dédiées, espace bagages, informations pratiques et touristiques, accès WIFI par exemple). Le CDG Express s'inscrit ainsi en complémentarité des autres réseaux de transport d'Île-de-France existants ou en projet.

Enfin, en proposant des conditions de transport idéales aux passagers aériens, le CDG Express renforce l'attractivité de Paris et de sa région, qui figurent parmi les espaces les plus visités au monde en 2017. Il permettra d'absorber la croissance anticipée du trafic aérien, qui devrait atteindre 80 millions de passagers en 2025 pour Roissy-Charles-de-Gaulle (65 millions à l'heure actuelle).

Le prix du billet pourrait coûter 24 euros, aux conditions économiques de 2023, ce qui situe le CDG Express dans la moyenne des autres lignes ferroviaires express de ce type. Le prix pour Londres Heathrow est de 28,10 euros en valeur 2023, à comparer aux 30,20 euros de Stockholm et aux 24,10 euros d'Oslo¹.

2. L'historique du projet

L'idée d'une telle liaison est ancienne : dès le début des années 2000 ont eu lieu les premières concertations préalables sur la base d'un projet de tracé de CDG Express (de septembre 2001 à février 2002), suivies d'un débat public (d'août à décembre 2003).

Une enquête publique s'est déroulée du 19 novembre au 21 décembre 2007 dans les quinze communes concernées. Sur la base du rapport rendu le 18 avril 2008 par la commission d'enquête, l'arrêté interpréfectoral n° 2008/2250 du 19 décembre 2008 a déclaré d'utilité publique, au profit de l'État, les travaux et aménagements nécessaires à la réalisation de la liaison. Cet arrêté a emporté la mise en compatibilité des dispositions des plans locaux d'urbanisme de Paris (75) et de Mitry-Mory (77) et des plans d'occupation des sols du Bourget (93) et de Tremblay-en-France (93).

Cette déclaration d'utilité publique a fait l'objet d'une prorogation² pour une durée de cinq ans à compter du 18 décembre 2013, soit une durée égale à la durée initiale de la déclaration d'utilité publique.

Les modifications apportées au projet depuis 2008, en particulier relatives au montage juridique qui sépare la réalisation-exploitation de l'infrastructure et l'exploitation du service de transport³, ont été présentées

¹ Source : Direction générale de l'aviation civile.

² Arrêté inter-préfectoral n° 2013336-0013 du 2 décembre 2013.

³ Ces modifications ont été entérinées par la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, qui ratifie l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février prise sur le fondement de l'article 8 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

au public en 2016 afin de confirmer l'utilité publique du projet. Une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique modificative du projet CDG Express a été organisée du 8 juin au 12 juillet 2016. Elle s'est déroulée sur le territoire des communes de Paris (10^{ème} et 18^{ème} arrondissements), Aubervilliers, Aulnay-sous-Bois, Drancy, La Courneuve, Le Blanc-Mesnil, Le Bourget, Saint-Denis, Sevran, Tremblay-en-France, Le Mesnil-Amelot, Mitry-Mory, Villeparisis et Villepinte, ainsi que dans les services des préfectures de Paris, Saint-Denis et de Seine-et-Marne.

La commission d'enquête a rendu, le 29 septembre 2016, un avis favorable au projet, assorti de deux réserves et trois recommandations. Les réponses apportées par les maîtres d'ouvrage sur ces points ont permis de lever les réserves. L'utilité du projet étant confirmée, l'arrêté inter-préfectoral 75-2017-03-31-010 de déclaration d'utilité publique modificative du projet CDG Express a été signé le 31 mars 2017.

3. Les principales caractéristiques du projet arrêtées en 2013 : un montage juridique et financier complexe

Après l'échec, en 2011, d'un premier projet de concession confiant la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure à un groupement conduit par Vinci, un nouveau montage a été prévu par l'État.

Ce montage est défini par l'accord interministériel de décembre 2013, confirmé par la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, qui ratifie l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 prise sur le fondement de l'article 8 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Pour la construction de l'infrastructure, une **concession de travaux** est attribuée, sans mise en concurrence, à une société de projet détenue majoritairement par SNCF Réseau et Aéroports de Paris (ADP), dont une part minoritaire du capital peut être ouverte aux tiers aux termes de l'article L. 2111-3 du code des transports. À ce titre, la Caisse des Dépôts et Consignations devrait participer au capital de cette société. Cette société de projet assume les missions de conception, financement, réalisation et exploitation de l'infrastructure.

Ces missions, incluant la maîtrise d'ouvrage, sont réparties par tronçons entre SNCF Réseau, ADP et SNCF Mobilités. SNCF Réseau effectue l'aménagement des sections existantes, l'installation et la maintenance des équipements ferroviaires sur l'ensemble de l'infrastructure. ADP assure l'aménagement et la maintenance de la partie de la section nouvelle située dans l'emprise de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle et des volumes qui lui appartiennent dans la gare de l'aéroport. Enfin, SNCF Mobilités s'occupe de l'aménagement de la gare de l'Est et des volumes qui lui appartiennent dans la gare de l'aéroport.

Chaque entité peut confier tout ou partie des travaux à un ou plusieurs opérateurs économiques, en dérogeant aux règles de publicité et de mise en concurrence, conformément à ce que prévoit l'article 5 de l'ordonnance précitée du 18 février 2016.

La gestion de l'infrastructure fait l'objet d'une convention entre SNCF Réseau et la société de projet pour la répartition des capacités et du produit des péages. SNCF Réseau, déjà gestionnaire d'infrastructure du réseau ferré national, intervient pour la gestion des 24 kilomètres de voies existantes, tandis que la société de projet assure la gestion des 8 kilomètres de voies nouvelles.

La société de projet percevra les redevances d'utilisation versées par le futur exploitant. Néanmoins, les études de billetterie ayant montré que ces ressources seraient insuffisantes au regard des coûts supportés par le concessionnaire des travaux, une taxe sur les passagers aériens a été instituée en loi de finances rectificative pour 2016 et plafonnée à 1,40 euro par passager embarqué ou débarqué.

En outre, une dérogation à la règle d'or de SNCF Réseau, prévue par l'article L. 2111-10-1 du code des transports, a été introduite par la loi précitée du 28 décembre 2016 pour permettre à SNCF Réseau de participer au projet en fonds propres. À l'heure actuelle, le modèle financier de la société de projet est en cours de finalisation mais les échanges avec les sociétés concernées ont permis de confirmer que le montant total des fonds propres à apporter équitablement par les trois actionnaires devrait être de l'ordre de 400 millions d'euros, en complément de la dette contractée auprès de l'État (1,7 milliard d'euros), prévue dans un compte de concours financiers en loi de finances pour 2018¹.

Pour l'exploitation du service de transport de personnes, aux termes de l'article L. 2111-3-1 du code des transports, un **contrat de service** est attribué par l'État à un opérateur, dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence.

La validité de ce montage a été confirmée par la Commission européenne par courrier en date du 6 novembre 2015 puis dans un communiqué du 26 juin 2017, qui relève que le projet « *permettra de mieux coordonner différents modes de transport, conformément aux objectifs de la politique des transports de l'UE* ».

La désignation de l'exploitant du service de transport devrait intervenir courant 2018. Les services de l'État travaillent actuellement sur les critères de sélection des offres.

¹ Article 54 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017.

Dans ce contexte, les articles 13 *bis* A et 13 *bis* B du présent projet de loi, introduits par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, visent à conforter et sécuriser le montage retenu en 2013. Le Gouvernement a, en effet, jugé nécessaire de préciser l'articulation de ces dispositions dérogatoires avec le droit des concessions issu de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016.

B. GRAND PARIS EXPRESS : LA SÉCURISATION DES LIGNES 16 ET 17

1. Le schéma d'ensemble du Grand Paris Express

Les réflexions engagées depuis le milieu des années 2000 concernant l'organisation et le financement d'un réseau de transports publics en rocade pour la région parisienne ont abouti en 2010 à la constitution de la Société du Grand Paris (SGP), établissement public national à caractère industriel et commercial, dans le cadre de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Depuis 2005 et son retrait du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), rebaptisé Île-de-France Mobilités, l'État a décentralisé la planification des transports en Île-de-France et ne disposait plus d'instrument à sa disposition pour agir sur ce volet¹.

La SGP s'est vue assigner les missions de conception et de réalisation des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris. Ce réseau de transport est défini par les articles 1^{er} et 2 de la loi précitée du 3 juin 2010 : il s'agit de la « création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'État [...] étroitement interconnecté avec le réseau préexistant en Île-de-France. Il s'inscrit dans le maillage du réseau ferroviaire, fluvial et routier national afin de réduire les déséquilibres territoriaux. [...] Le réseau de transport public du Grand Paris est constitué des infrastructures affectées au transport public urbain de voyageurs, au moyen d'un métro automatique de grande capacité en rocade qui, en participant au désenclavement de certains territoires, relie 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 qui contribue à l'objectif de développement d'intérêt national ».

Le projet Arc Express, lancé par la région Île-de-France dans les années 2000, a été agrégé à celui du réseau de transport public du Grand Paris en 2011². De même, deux autres projets (EOLE – prolongement du RER E à l'ouest – et CDG Express) ont été ajoutés par le Premier ministre le

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

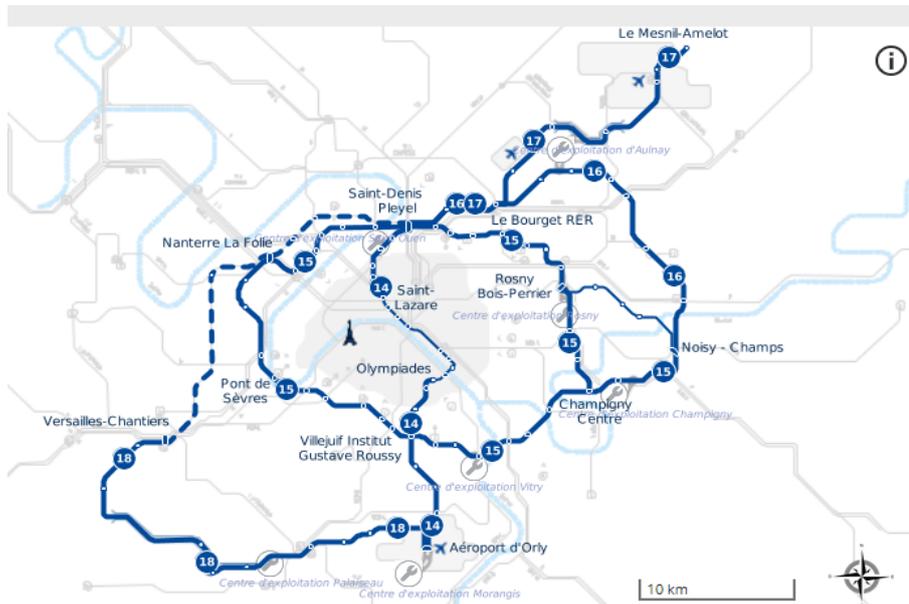
² Protocole entre l'État et la région relatif aux transports publics en Île-de-France, signé le 26 janvier 2011 par M. Maurice Leroy, ministre de la ville, chargé du Grand Paris et M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Île-de-France.

6 mars 2013, sur les conclusions du rapport de M. Pascal Auzannet¹, pour donner naissance au « Nouveau Grand Paris », dont la SGP assure le financement et la maîtrise d'ouvrage. Au terme de ces évolutions, le réseau dit « Grand Paris Express » se compose de 205 kilomètres de lignes de métro automatique et de 68 nouvelles gares, qui se répartissent ainsi :

- ligne rouge :
 - o ligne 15 circulaire incluant plusieurs tronçons (Ouest, de Saint-Denis Pleyel à Pont de Sèvres ; Sud, de Pont de Sèvres à Noisy-Champs en passant par Champigny Centre ; Est, de Saint-Denis Pleyel à Champigny Centre) ;
 - o ligne 16 de Saint-Denis à Noisy-Champs en passant par Le Bourget ;
 - o ligne 17 partageant avec la 16 le tronçon entre Saint-Denis et Le Bourget et continuant jusqu'à l'aéroport Charles-de-Gaulle et au Mesnil-Amelot ;
- ligne verte : ligne 18 reliant l'aéroport d'Orly à Versailles *via* Massy-Palaiseau et le plateau de Saclay ;
- ligne bleue - prolongement de la ligne 14 au nord, de Saint-Lazare à Saint-Denis Pleyel *via* Mairie de Saint-Ouen et au sud, d'Olympiades à l'aéroport d'Orly ;
- le prolongement de la ligne 11 vers l'Est, de Mairie des Lilas à Noisy-Champs *via* Rosny-Bois-Perrier, financé par la SGP mais dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

¹ Pascal Auzannet. Rapport de la mission sur le calendrier pluriannuel de réalisation et de financement du projet du Grand Paris Express, décembre 2012.

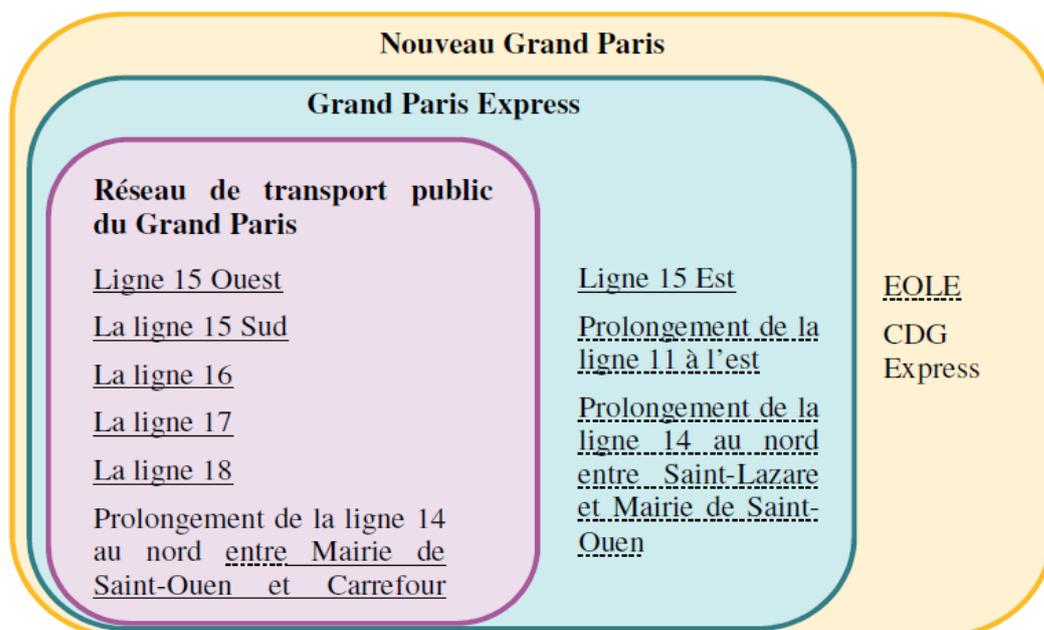
Schéma d'ensemble du Grand Paris



Source : Société du Grand Paris.

Le schéma d'ensemble a été approuvé par le décret n° 2011-1011 du 24 août 2011 et est constitué de la deuxième partie de l'acte motivé annexé à la délibération du conseil de surveillance de la SGP n° CS 2011-4 du 26 mai 2011. Sept déclarations d'utilité publique (DUP) ont été prises entre 2014 et 2017 en application de ces dispositions.

Les composantes du Nouveau Grand Paris



En souligné plein, les lignes sous maîtrise d'ouvrage et/ou intégralement financées par la SGP ; en souligné pointillé, les lignes partiellement financées par la SGP.

Source : Cour des comptes.

2. L'importance des lignes 16 et 17 dans la perspective de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques

En lien avec la candidature de Paris pour l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et pour l'Exposition universelle de 2025, le Gouvernement avait, à l'occasion du conseil des ministres du 9 juillet 2014, fait de la desserte de l'aéroport d'Orly et de l'accessibilité du plateau de Saclay et des zones d'activités entre Pleyel et Roissy un objectif prioritaire, en prévoyant une mise en service des lignes de ce périmètre en 2024. En conséquence, le calendrier prévisionnel de la SGP établi le 6 mars 2013 pour « Le Nouveau Grand Paris » a été adapté en mars 2017 puis en septembre 2017, à la suite de la remise d'un rapport au Premier ministre par le préfet de la région d'Île-de-France, le 21 septembre 2017.

Les lignes 14, 15, 16 et 17 sont, en effet, mentionnées dans le dossier de candidature de Paris pour l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, qui prévoit leur mise en service entre 2022 et 2024¹.

Ces lignes doivent permettre une desserte rapide du village des athlètes olympiques et paralympiques, situé à Saint-Denis, de certains sites comme le centre aquatique du Stade de France, ainsi que du cluster olympique de La Courneuve et du village des médias situé non loin.

Or, ainsi que l'explique la Cour des comptes dans son rapport de décembre 2017 consacré à la Société du Grand Paris² : « *Le nouveau planning résultant de la candidature française à l'organisation des Jeux olympiques de 2024 crée, sur les délais de construction d'une partie des lignes, une tension laissant peu de marges pour la survenue d'aléas.* » (p. 50).

Ce constat prend appui sur une étude commandée par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au printemps 2017, dont les conclusions ont été rendues le 13 juillet 2017. Dans cette étude, le Centre d'étude des tunnels (CETU) juge peu vraisemblable le respect des échéances de 2024, même en augmentant le nombre de tunneliers, compte tenu de risques juridiques, techniques et d'indisponibilité des équipements nécessaires à l'accélération des travaux.

Dans ce contexte de forte incertitude sur la capacité de la SGP à livrer les ouvrages à temps pour les Jeux Olympiques, **l'article 13 bis C du présent projet de loi n'opère aucun changement substantiel. Il vise à sécuriser la mise en œuvre des lignes 14, 15, 16 et 17 par rapport à ce qui était prévu dans le schéma d'ensemble.**

¹ Tableau 50c du dossier de candidature phase 1.

² Rapport de la Cour des comptes de décembre 2017 sur la Société du Grand Paris, remis à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

C. ACCESSIBILITÉ UNIVERSELLE DES TRANSPORTS : UN ENJEU MAJEUR POUR LE DÉROULEMENT DES JEUX

L'accessibilité universelle est un concept relativement récent qui vise à garantir une égalité d'accès aux transports entre les individus, quelle que soit leur situation physique.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a posé un objectif d'accès effectif aux espaces publics, aux systèmes de transport et au bâti neuf pour les personnes handicapées.

Or, à Paris, selon le délégué interministériel aux Jeux Olympiques et Paralympiques Jean Castex, seules 3 % des stations existantes du métro sont accessibles aux personnes en situation de handicap. La SGP mène des concertations régulières avec les associations concernées pour prendre en compte cet élément dans le cadre du Grand Paris Express

L'article 13 bis D du présent projet de loi vise à remettre l'objectif d'accessibilité des transports au cœur des projets d'infrastructure de transports du Grand Paris et de la métropole Aix-Marseille-Provence, qui accueilleront les épreuves des Jeux.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Les articles délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dans le présent projet de loi prévoient des ajustements techniques, qui n'opèrent pas de changement structurant pour les différents projets d'infrastructure évoqués.

A. DES ARTICLES TECHNIQUES POUR SÉCURISER LES PROJETS D'INFRASTRUCTURE ET ACCÉLÉRER LEUR MISE EN OEUVRE

Si votre rapporteur pour avis regrette l'insertion de ces dispositions par voie d'amendements au stade de la séance publique, il ne s'y est pas opposé en raison de l'importance stratégique des infrastructures concernées.

Le projet CDG Express doit ainsi être sécurisé dans sa dimension juridique, au regard du droit des concessions et du contrôle opéré par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) sur le réseau national. Son caractère exceptionnel en est ainsi renforcé.

Il convient d'ailleurs de noter que, dans la plupart des pays européens, les lignes de desserte des aéroports donnent lieu à ce type de montage exceptionnel. Le caractère dérogatoire au droit commun du projet ne saurait donc justifier une réticence excessive de la part de votre commission, d'autant plus que ce projet est évoqué depuis le début des

années 2000 et qu'il semble maintenant impératif de le réaliser. Notre ancien collègue Louis Nègre avait d'ailleurs souligné la nécessité d'avancer sur ce dossier, dans son rapport sur le projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle¹ : « à force d'atermoiements, nous nous retrouvons aujourd'hui contraints d'agir dans l'urgence. La question n'est plus de savoir s'il faut construire ou non le CDG Express : il n'y a pas d'autre option crédible pour absorber la croissance de l'aéroport et répondre aux besoins spécifiques des passagers aériens. Tout l'enjeu consiste désormais à mettre en place le meilleur schéma possible ».

Aujourd'hui, l'acceptabilité du projet CDG Express n'est plus en question et votre rapporteur pour avis souhaite qu'il puisse se déployer effectivement. Il reste cependant vigilant sur plusieurs points.

Il souhaite tout d'abord **l'introduction d'un tarif spécifique du CDG Express destiné aux personnes qui travaillent à l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle**. Outre le fait qu'il garantirait un plan de charge minimal pour la liaison, un tel tarif est nécessaire pour ces personnels et favorisera des reports modaux.

Ensuite, des risques opérationnels liés à l'articulation entre le CDG Express et le RER B, en période de trafic dégradé, subsistent.

Votre rapporteur demeure également attentif à l'exposition financière de SNCF Réseau, comme votre commission l'avait été en 2016.

En outre, votre rapporteur pour avis souhaite que des mesures soient prises pour assurer la sécurité des personnes qui voyagent à bord du CDG Express, les touristes pouvant être une cible privilégiée. En conséquence, une sécurisation des interfaces avec le réseau urbain et suburbain est nécessaire à la gare de l'Est, de même que la surveillance du déroulement des trajets ainsi que des contrôles en bout de chaîne, à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle.

Enfin, il conviendra de s'assurer que la procédure de désignation de l'exploitant par l'État permet de respecter effectivement les principes d'égalité d'accès à la commande publique.

S'agissant du Grand Paris Express, la validation de la réduction de la longueur des quais par rapport au schéma d'ensemble doit permettre d'éviter des contentieux qui ralentiraient un calendrier de réalisation déjà jugé peu réaliste. **Votre rapporteur pour avis juge souhaitable que tout soit fait pour garantir la livraison des premières lignes pour les Jeux Olympiques et Paralympiques au premier voire au début du deuxième trimestre 2024**. La validation législative demandée par le Gouvernement s'inscrit dans cette logique et votre commission pour avis y a donc souscrit pour permettre à la France d'honorer les engagements qu'elle a pris.

¹ Rapport n°77 (2016-2017) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La Cour des comptes a rappelé, à cet égard, dans son rapport sur la Société du Grand Paris que faire coïncider l'échéance olympique avec la mise en service d'une partie importante du Grand Paris Express aurait vraisemblablement pour conséquence d'en accroître les coûts de l'ordre de 600 à 700 millions d'euros, dont 300 millions d'euros ont déjà été décidés par le directoire de la SGP pour les lignes 15 et 16, se traduisant par une augmentation du nombre de tunneliers mobilisés.

B. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE

Si la liaison CDG Express ne soulève plus, à l'heure actuelle, de difficultés particulières, il n'en va pas de même pour le Grand Paris Express.

La parution du rapport de la Cour des comptes sur la Société du Grand Paris a ainsi suscité une forte inquiétude sur la capacité de la SGP à mener à bien la mission qui lui a été confiée, dans le respect du calendrier et de l'objectif de maîtrise de ses coûts.

Votre commission pour avis déplore à cet égard, l'insuffisance du pilotage des coûts prévisionnels du Grand Paris Express mise en exergue par la Cour des comptes.

Certes, la réévaluation du coût global du futur réseau de transport public de plus de 12 milliards d'euros entre mars 2013 et juillet 2017 ne s'est pas faite à périmètre constant mais l'insuffisance des études préalables et du pilotage des dépenses a conduit à une explosion du coût prévisionnel du Grand Paris, qui s'élève désormais à 38 milliards d'euros et entraîne le risque, selon l'expression de la Cour des comptes, de voir s'installer un « *système de dette perpétuelle* ». La Cour indique aussi que l'alourdissement de la charge des prêts du Grand Paris Express pourrait représenter plus d'un point de PIB de dette publique supplémentaire en 2025 et 0,69 point supplémentaire en 2050.

Les concertations engagées avec les élus locaux par le Premier ministre, le mardi 23 janvier et le vendredi 26 janvier, confirment l'hypothèse d'un rephasage du projet, et de la possibilité d'un renoncement temporaire à certaines lignes. Le Premier ministre a cependant assuré qu'aucune ligne ne serait *in fine* remise en cause dans son principe. Votre rapporteur restera mobilisé sur ces sujets pour tenir votre commission informée, les annonces du Premier ministre devant être délivrées dans la première quinzaine de février, ce qui peut apparaître regrettable, compte tenu du calendrier d'examen du présent texte, après engagement de la procédure accélérée.

Par ailleurs, la lettre adressée par Mme Elisabeth Borne, ministre chargée des transports, aux élus franciliens le 30 janvier 2018 contient des précisions sur la façon dont le Gouvernement abordera cette étape : « *il convient de sécuriser sans délai le planning des prolongements Nord et Sud de la ligne 14 entre Saint-Denis et Orly* ». La lettre annonce une prochaine réunion

du conseil de surveillance de la SGP, le 13 février, pour modifier le budget 2018 « *de façon à permettre la notification des marchés urgents et nécessaires aux réalisations des lignes 14 Sud, 14 Nord et au tronc commun des lignes 16/17 entre Saint-Denis-Pleyel et Le Bourget RER* ». Les concertations devraient être organisées autour de trois groupes de travail. Le premier aura en charge la constitution d'un « *planning consolidé réaliste* » et ligne par ligne, présidé par le Premier ministre et auquel seront associés les responsables de la SGP, le préfet de la région Île-de-France et les services techniques de la région et des Conseils départementaux concernés ainsi que le STIF. Un second groupe, coprésidé par le préfet de région et la présidente du STIF permettra d'identifier « *les solutions de renforcement et d'adaptation de dessertes qui seraient nécessaires en cas d'écart entre les projets d'aménagement sur un territoire et la date de mise en service du métro automatique qui est techniquement possible* ». Enfin, un troisième groupe de travail, sous l'égide de Gilles Carrez, réfléchira à « *une augmentation des ressources affectées à la SGP, avec l'objectif de rétablir la soutenabilité du projet d'ensemble* », passant par une augmentation des ressources actuelles ou l'adjonction de nouvelles recettes.

L'ensemble de ces éléments doit permettre au Gouvernement de prendre une décision durant la première quinzaine du mois de février, qui sera présentée durant le mois de mars au conseil de surveillance de la SGP.

Votre rapporteur pour avis est particulièrement attentif à deux points. Tout d'abord, la ligne 18 ne saurait être remise en cause du fait du retrait de la candidature de la France à l'Exposition universelle 2025, car elle contribue clairement à l'attractivité du pôle d'excellence de Saclay, qui constitue une opération d'intérêt national.

Ensuite, il souhaite que soient bien mesurées toutes les conséquences d'un rephasage de la ligne 17 : dans le cas où celle-ci ne desservirait pas le village des médias situé au parc des expositions du Bourget, on peut en effet s'interroger sur l'image qu'auront les journalistes du pays organisateur, alors même qu'ils seront chargés de communiquer sur la qualité de l'accueil de l'événement par la France. Le parcours quotidien des journalistes pour se rendre sur les sites des Jeux sera plus difficile sans la ligne 17 : ils devront se rendre à la station du Bourget *via* une navette ou emprunter les voies dédiées aux Jeux sur les autoroutes A1 et A3, cette dernière solution soulevant de nombreuses critiques compte tenu de la saturation actuelle et presque constante du trafic sur ces routes.

Enfin, votre commission pour avis souhaite que l'État puisse tirer les conséquences des défaillances identifiées ces dernières années dans la gouvernance de la SGP et prenne son rôle de tutelle au sérieux.

L'abandon des engagements du Grand Paris Express à horizon 2024 serait dommageable, tant sur le plan opérationnel de l'accueil des Jeux Olympiques et Paralympiques, que pour l'image de notre pays, au regard des engagements qu'il a souscrits vis-à-vis du Comité international

olympique. La France doit être à la hauteur de sa réputation et de ses ambitions pour 2024.

Au cours de sa réunion du mardi 30 janvier 2018, suivant la position de son rapporteur, votre commission pour avis a proposé l'adoption des quatre articles 13 *bis* A à 13 *bis* D sans modification et adopté un amendement à l'article 6 du présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT, À L'URBANISME, À L'ENVIRONNEMENT, AU LOGEMENT ET AUX TRANSPORTS

Article 6

Allègement des procédures de participation du public pour les opérations nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques

Objet : cet article prévoit l'application d'une procédure de participation du public *ad hoc* préalablement à l'autorisation des projets ou à l'approbation des plans ou programmes nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

I. Le droit en vigueur

Les articles L. 123-1-A et suivants du code de l'environnement prévoient que **les projets¹ portés par des maîtres d'ouvrage ainsi que les plans et programmes² élaborés par l'État, les collectivités territoriales, ou par des établissements publics qui sont soumis à évaluation environnementale³ doivent faire l'objet d'une procédure de participation du public** avant leur autorisation, approbation ou adoption.

Cette participation du public **prend, par principe, la forme d'une enquête publique**, à l'exception de certains projets qui ne sont pas soumis à cette procédure – il s'agit :

- des projets de création d'une zone d'aménagement concerté ;
- des projets de caractère temporaire ou de faible importance ;

¹ L'article L. 122-1 du code de l'environnement définit les projets comme « la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ».

² L'article L. 122-4 du code de l'environnement définit les plans et programmes comme « les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne ».

³ Sont soumis à évaluation environnementale les projets, plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. La liste des projets soumis à évaluation environnementale systématique ou au cas par cas est fixée à l'article R 122-2 du code de l'environnement, celle des plans et programmes à l'article L. 122-4 du code de l'environnement.

- des demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale ;

- des projets d'îles artificielles et d'installations sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive.

L'enquête publique est **organisée par l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme, et conduite par un commissaire-enquêteur** désigné par le président du tribunal administratif parmi une liste d'aptitude départementale.

Le public est informé de la tenue d'une enquête publique quinze jours avant son ouverture, par voie dématérialisée, par voie d'affichage sur le lieu concerné par l'enquête ainsi que par voie de publication locale selon l'importance et la nature du projet. Un dossier d'enquête publique est mis à la disposition du public, et mentionne les caractéristiques du projet, plan ou programme.

Le public peut **transmettre ses observations et propositions par courrier électronique**. Le commissaire-enquêteur peut par ailleurs recevoir tout document utile, visiter les lieux concernés, entendre les personnes concernées par le projet, plan ou programme et organiser une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage.

La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente en charge de l'autoriser, et **ne peut être inférieure à trente jours**.

Dans un délai d'un mois suivant la clôture de l'enquête, le commissaire-enquêteur rend son rapport, qui fait état des observations et propositions du public, ainsi qu'un avis motivé sur le projet, plan ou programme. Cet avis peut être favorable, réservé ou défavorable. **Si l'avis est réservé ou défavorable, l'autorité compétente peut organiser une réunion publique** pour que le maître d'ouvrage réponde aux remarques du commissaire-enquêteur. Par ailleurs, **un référé peut être déposé devant le juge administratif** afin de suspendre une décision d'autorisation qui aurait été prise malgré cet avis, si un doute sérieux existe sur la légalité de celle-ci.

Les projets, plans et programmes qui sont soumis à évaluation environnementale mais qui sont exemptés d'enquête publique, font l'objet d'une **procédure de participation du public par voie électronique**¹. Comme l'enquête publique, elle est organisée par l'autorité administrative compétente et a une durée minimale de trente jours.

¹ Cette nouvelle procédure, codifiée à l'article L. 123-19 du code de l'environnement, a été créée par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Le public est informé par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés quinze jours avant l'ouverture de la participation électronique.

Le dossier, dont le contenu est identique à celui exigé pour une enquête publique, est mis en ligne et, sur demande, disponible sur support papier. **Le public transmet ses observations et propositions par voie électronique.**

Au plus tard à la date de la publication de sa décision, l'autorité compétente **publie une synthèse des observations et propositions**, en indiquant celles dont il a été tenu compte.

II. Le projet de loi initial

L'article 6 du projet de loi prévoit de soumettre les projets, plans ou programmes ayant une incidence sur l'environnement nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à **une procédure de participation du public *ad hoc***.

Ces projets, qui devraient normalement être soumis à enquête publique en application de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, **feraient à la place l'objet d'une participation du public par voie électronique**, selon les modalités prévues à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Cependant, l'article 6 prévoit que la synthèse des observations déposées par le public soit réalisée, dans un délai d'un mois, non pas par l'autorité administrative compétente, mais **par un ou plusieurs garants nommés par la Commission nationale du débat public (CNDP)**.

Cette synthèse mentionnerait, « *le cas échéant, les évolutions proposées en réponse par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable* ».

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a, en commission, adopté deux amendements :

- **un amendement de la rapporteure Aude Amadou** visant à préciser que le délai d'un mois donné aux garants pour réaliser la synthèse des observations et propositions du public court « *à compter de la clôture de la participation électronique du public* » ;

- **un amendement du Gouvernement** visant à **exclure du champ de la procédure de participation du public créée par l'article 6 les enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique**. En effet, ces enquêtes, qui ont un rôle d'information du public, revêtent également une fonction de garantie de l'utilité publique de l'opération.

IV. La position de votre commission

Le caractère exceptionnel de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 en France, et la nécessité de réaliser dans les temps les infrastructures nécessaires à cet événement, **justifient le recours à une procédure de participation du public simplifiée.**

Bien qu'allégée par rapport à l'enquête publique, la procédure de consultation du public par voie électronique **permettra aux citoyens de formuler des observations et propositions** en vue d'adapter les projets, plans ou programmes concernés.

Par ailleurs, afin de s'assurer de la bonne prise en compte des remarques du public, l'article 6 prévoit de **confier leur synthèse à un ou plusieurs garants nommés par la Commission nationale du débat public**, c'est-à-dire à des citoyens nommés à partir d'une liste nationale de garants. Il s'agit d'une garantie utile qui permettra de s'assurer de la transparence des débats préalables à l'autorisation des projets olympiques.

Toutefois, dans sa rédaction actuelle, l'article 6 prévoit que la réponse du maître d'ouvrage ou de la personne public responsable aux remarques du public est facultative.

Compte tenu de l'importance des projets concernés, et de leur caractère symbolique, **votre commission propose de rendre cette réponse obligatoire, sans pour autant modifier le délai d'un mois** prévu pour la rédaction de la synthèse des observations et propositions par le(s) garant(s). Cela éviterait que les observations du public ne fassent l'objet d'aucune réponse, ce qui amoindrirait la portée de la consultation menée.

En conséquence, **votre commission a adopté l'amendement COM-28**, qui prévoit que la synthèse doit présenter *« les réponses et, le cas échéant, les évolutions proposées par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable pour tenir compte des observations et propositions du public »*.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission pour avis a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 13 bis A
(article L. 2111-3 du code des transports)

Sécurisation du montage juridique du « CDG Express »

Objet : cet article vise à consolider le montage prévu pour la réalisation de la liaison CDG Express reliant la capitale à l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. Il soustrait le mode de rémunération du concessionnaire des travaux au droit commun des redevances dans les contrats de concession et prévoit que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) ne rendra pas d'avis sur la tarification du tronçon entre Mitry-Mory et l'aéroport.

I. Le droit en vigueur

Le présent article **consolide le cadre juridique applicable à la future liaison « CDG Express »**, qui doit permettre aux voyageurs de se rendre à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle en vingt minutes depuis la gare de l'Est à compter de 2023.

1. La tarification dans les contrats de concession de droit commun

Le droit des concessions a été refondé à l'occasion de la transposition de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession.

L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, prise sur le fondement de l'article 209 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, unifie et harmonise le droit applicable aux contrats de concession de travaux ou de services au sens du droit de l'Union européenne. Ce faisant, elle vise à renforcer la sécurité juridique des procédures de passation de ces contrats et à accroître l'efficacité de la commande publique.

L'article 5 de cette ordonnance dispose que *« les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix »*.

Aux termes de l'article 32 de l'ordonnance précitée relative aux concessions, **le contrat de concession doit préciser les tarifs à la charge des usagers de l'infrastructure ou du service**, ainsi que les paramètres qui déterminent l'évolution de ces tarifs.

2. Le montage spécifique prévu pour la réalisation et l'exploitation de la ligne « Charles de Gaulle Express »

2.1. *Le montage juridique*

Le montage juridique permettant la réalisation de la liaison CDG Express est défini par **l'accord interministériel de décembre 2013**. L'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016, ratifiée par la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, en constitue la base légale.

L'article L. 2111-3 du code des transports modifié fonde ainsi la capacité de l'État à intervenir pour la création de ce service de transport. Ce montage a été validé par la Commission européenne dans une communication du 26 juin 2017 et se présente sous la forme suivante :

- la **réalisation de la liaison est confiée, au moyen d'une concession de travaux sans mise en concurrence**, à une « société de projet CDG Express » (en phase de structuration pour un lancement officiel au printemps 2018), filiale commune de l'établissement public SNCF Réseau et de la société anonyme Aéroports de Paris (ADP) aux termes du I de l'article L. 2111-3 du code des transports. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) se joint également au projet¹, possibilité offerte par le même article, qui précise qu'une « *partie minoritaire du capital social de la société peut être ouverte aux tiers* » ;

- **l'exploitation du service de transport de personnes sera attribuée à un tiers par l'État d'ici la fin de l'année 2018**, conformément à la procédure prévue à l'article L. 2111-3-1 du code des transports, dans le cadre des règles de concurrence applicables, garantissant la transparence de la passation du contrat et l'égalité de traitement des candidats.

Il en résulte la création d'un « *partenariat public-public* » pour la réalisation de l'infrastructure au moyen d'une concession de travaux, selon les mots employés par notre ancien collègue Louis Nègre à l'occasion de l'examen par notre commission du projet de loi ratifiant l'ordonnance précitée du 18 février 2016.

2.2. *Le schéma de la liaison CDG Express et la tarification des redevances d'infrastructure*

Depuis 2013, le schéma d'ensemble de la future ligne CDG Express a été arrêté comme suit : les rames doivent emprunter **24 kilomètres de voies existantes**, puis 700 mètres de raccordement aux voies ferroviaires de la gare de l'Est et **8 kilomètres de voies nouvelles** (de Mitry-Mory jusqu'à l'aéroport).

¹ Voir le communiqué commun Groupe ADP, SNCF Réseau et Groupe Caisse des Dépôts du 20 mars 2017.

La circulation du CDG Express sur le premier tronçon de 24 kilomètres fait l'objet d'une **tarification conforme aux règles de droit commun** applicables sur le réseau ferré national aux termes de l'article L. 2122-4-2 du code des transports. Elle sera versée à SNCF Réseau en application d'une convention de répartition, mentionnée au VIII de l'article L. 2111-3 du même code.

Le second tronçon de 8 kilomètres se voit, en revanche, appliquer une **tarification spécifique**, calculée non pas en fonction du coût des travaux nécessaires à sa réalisation, mais à partir des recettes de l'exploitant du service de transport et qui sera versée sous la forme d'un péage par ce dernier au concessionnaire des travaux.

Un contrat tripartite doit être conclu entre l'État, la société de projets en charge de la concession de travaux et l'exploitant du service de transports qui sera désigné par l'État en application de l'article L. 2111-3-1 du code des transports pour préciser les conditions d'exploitation et de maintenance de la ligne.

2.3. *Le montage financier*

Pour la conduite des travaux, la société de projet bénéficie d'un **compte de concours financier** créé en application de l'article 54 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (à hauteur de 1,7 milliard d'euros).

La rémunération du concessionnaire des travaux exploitant de l'infrastructure est, en effet, fixée par le VI de l'article L. 2111-3 du code des transports, qui prévoit deux ressources :

- d'une part, le **produit des redevances** liées à la section nouvelle de 8 kilomètres assurant la liaison avec la gare de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, conjointement avec le produit issu de la répartition de la tarification sur les 24 kilomètres de voies existantes ;

- d'autre part, une **taxe sur les passagers aériens**, instituée par l'article 117 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, qui sera « *due par les entreprises de transport aérien à raison des services de transport aérien de passagers qu'elles effectuent à titre onéreux au départ ou à l'arrivée de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* », à l'exclusion des passagers en transit, à compter du 1^{er} avril 2024. Cette taxe est apparue nécessaire dans la mesure où les recettes de billetterie de l'exploitant seront insuffisantes pour couvrir les coûts supportés par le concessionnaire des travaux. Le montant de cette taxe sera déterminé ultérieurement, mais ne pourra dépasser 1,40 euro par passager embarqué ou débarqué.

La mise en service de la ligne ferroviaire CDG Express fait partie des projets évoqués par la France dans le contrat d'organisation des Jeux

Olympiques et Paralympiques, passé avec le Comité International Olympique (CIO), au titre des infrastructures de transport et de mobilité¹.

3. La compétence de l'Arafer sur les redevances d'infrastructure du réseau ferré national

Créée par l'article 11 de la loi n° 2009-1503 et confortée dans ses missions par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, l'Arafer « émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national » conformément à l'article L. 2133-5 du code des transports. Elle tient compte :

- des principes et règles de tarification applicables à ce réseau ;
- de la soutenabilité de l'évolution de la tarification ;
- du contrat existant entre l'État et SNCF Réseau mentionné à l'article L. 2111-10 du code des transports.

Les règles à partir desquelles l'Arafer doit se prononcer sur la fixation des redevances d'infrastructure sont précisées à l'article L. 2111-25 du code des transports. Le calcul des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national « *tient notamment compte du coût de l'infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale ; il tient compte, lorsque le marché s'y prête, de la valeur économique, pour l'attributaire du sillon, de l'utilisation du réseau ferré national et respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires ; les principes d'évolution de ces redevances sont fixés de façon pluriannuelle* ».

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Cet article n'opère pas de changement par rapport au dispositif prévu pour le CDG Express, mais vise à le sécuriser en modifiant l'article L. 2111-3 du code des transports.

Dans ce cadre, l'**article 13 bis A** opère deux changements :

- En premier lieu, **il clarifie le régime applicable aux péages payés par l'exploitant du service de transport au concessionnaire des travaux** en soustrayant le mode de rémunération de ce dernier au droit commun des redevances applicable aux contrats de concession, défini à l'article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016.

Un **dispositif exceptionnel** a en effet été prévu pour CDG Express : au lieu d'être en relation directe avec les usagers finaux, le concessionnaire

¹ Tableau C50, dans la partie du dossier de candidature consacrée aux infrastructures générales.

des travaux sera en relation avec un usager unique, l'exploitant du service de transport.

Dans ce cadre, le Gouvernement a jugé nécessaire de sécuriser ce montage en excluant l'application de cette disposition au contrat de concession de travaux.

- En second lieu, **cet article précise que l'Arafer ne devra pas formuler d'avis sur la tarification de la section nouvelle** entre Mitry-Mory et l'aéroport.

Cette disposition résulte du fait que cette portion du réseau n'est pas soumise aux règles de droit commun, que l'Arafer est chargée de faire respecter.

Le troisième alinéa de l'article 8 du projet de décret relatif au CDG Express, sur lequel l'Arafer a rendu un avis le 8 janvier 2018¹, dispose que l'assiette de détermination des redevances de la section nouvelle entre Mitry-Mory et l'aéroport est égale à la totalité des recettes résultant de l'exploitation du service de transport, déduction faite de la rémunération de l'exploitant au titre du contrat qu'il a conclu avec l'État. La désignation de l'exploitant et la signature du contrat auront lieu courant 2018.

Ces dispositions renforcent le caractère exceptionnel du projet CDG Express car elles dérogent aux règles générales de tarification applicables sur le réseau ferré national mentionnées à l'article L. 2111-25 du code des transports, notamment à la condition d'un lien avec le coût de l'infrastructure.

Dès lors, la solution retenue par le troisième alinéa du présent article doit permettre de sécuriser juridiquement le tarif payé par l'exploitant du service de transport de la ligne CDG Express.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis regrette que ces articles aient été introduits par la voie d'un amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale.

Votre commission pour avis avait déjà eu l'occasion d'affirmer son soutien au projet CDG Express à l'occasion de l'examen de la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle en invoquant trois raisons principales : la capacité de la ligne à faciliter le développement du tourisme en France, la nécessité de fournir un service de transport digne des plus grandes capitales et, enfin, la nécessité de conduire le projet, évoqué au début des années 2000, à son terme.

¹ Avis n° 2018-001 du 8 janvier 2018.

Votre rapporteur s'inscrit dans la même démarche et considère comme **indispensable la réalisation d'une liaison expresse entre Paris et son aéroport Charles-de-Gaulle**. La capitale française rejoindra ainsi les autres grandes capitales mondiales qui disposent d'une infrastructure comparable.

Il est donc favorable aux dispositions de cet article, qui visent à sécuriser le dispositif.

Néanmoins, votre rapporteur, s'il ne souhaite pas remettre en question le projet à ce stade, attire l'attention de votre commission sur plusieurs risques :

- des **risques opérationnels**, liés notamment à l'articulation de la ligne CDG Express avec le RER B, en particulier en période de trafic dégradé ;

- des **risques de nature financière**, liés à l'évolution des coûts du projet. Initialement estimé à 600 millions d'euros aux conditions économiques de 2007, soit 760 millions d'euros aux conditions économiques de janvier 2014, le coût du projet a ensuite été réévalué à 1,4 milliard d'euros en 2016 aux conditions économiques de 2014 et semble se rapprocher des 2 milliards d'euros, aux conditions économiques de 2014. Environ 300 millions d'euros ont notamment été ajoutés en 2016 au titre de la constitution d'une trésorerie pour le concessionnaire des travaux ;

- des **risques en termes d'acceptabilité sociale**, liés aux travaux de la réalisation de la ligne et au futur modèle économique. Le tarif usager pour l'utilisation de la ligne sera fixé autour de 24 euros par passager. Pour une famille avec plusieurs enfants, si le gain en temps est certain, le gain financier par rapport à l'utilisation d'un taxi peut paraître faible voire inexistant.

Votre commission pour avis a proposé à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement de suppression COM-9 et d'adopter cet article sans modification.

Article 13 bis B
(article L. 2111-3-1 du code des transports)

**Règles applicables à la modification du contrat d'exploitation
CDG Express et à l'indemnisation de l'opérateur**

Objet : cet article vise à encadrer les éventuelles modifications qui seraient apportées au cours de l'exécution du contrat d'exploitation du service de transport de personnes sur la liaison CDG Express ainsi que les modalités particulières d'indemnisation du cocontractant de l'État.

I. Le droit en vigueur

1. Le contrat d'exploitation du service de transport CDG Express

Aux termes de l'article L. 2111-3-1 du code des transports, modifié par l'article 5 de la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à la liaison CDG Express, l'État « désigne l'exploitant du service de transport de personnes mentionné au premier alinéa du présent article au terme d'une procédure respectant les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence ».

Cet article tire les conséquences du montage retenu pour la réalisation et l'exploitation de la ligne CDG Express. **Le service de transport de personnes est régi par un régime *ad hoc* et n'entre pas dans la qualification d'une concession de service.**

Le régime des concessions suppose, en effet, un transfert de risque entre le concédant et le concessionnaire, conformément à une jurisprudence constante¹. Cette notion figure à l'article 5 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Or, pour la liaison CDG Express, **l'essentiel des risques est supporté par le concessionnaire des travaux et non par l'exploitant du service de transport**. Dès lors, ce contrat de service ne saurait être regardé comme une concession et le régime de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

Dans ce cadre, la vie du contrat d'exploitation du service de transport apparaît peu sécurisée, notamment au regard d'éventuelles modifications ou avenants qui seraient nécessaires. En outre, les garanties dont peut jouir le cocontractant de l'administration en cas d'annulation, de résolution ou de résiliation du contrat par le juge, ne sont pas clairement établies.

¹ Cette notion de risque se retrouve dans la jurisprudence du Conseil d'État, notamment dans la décision CE, 7 nov. 2008, n° 291794, Département de la Vendée.

2. Le droit commun des concessions en matière de modification du contrat et d'indemnisation du concessionnaire

L'article 55 de l'ordonnance précitée prévoit que les modifications apportées en cours d'exécution ne peuvent changer « *la nature globale du contrat de concession* ». Dans le cas où l'exécution du contrat ne peut être poursuivie sans une modification touchant à la nature globale, l'autorité concédante peut résilier le contrat. Les modalités de ces modifications sont précisées au chapitre III du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession (articles 36 et 37).

L'article 56 de l'ordonnance précitée prévoit les conditions d'indemnisation du concessionnaire en cas d'annulation, de résolution ou de résiliation du contrat par le juge, faisant suite au recours d'un tiers. Celle-ci est possible, sous certaines conditions, dès lors que les dépenses engagées par les concessionnaires ont été utiles à l'autorité concédante.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article, inséré par un amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, modifie l'article L. 2111-3-1 du code des transports relatif à l'exploitation du service de transport CDG Express.

Il vise à faire bénéficier le contrat d'exploitation conclu en application de cet article du régime des modifications et des modalités d'indemnisation applicable aux contrats de concessions.

Le recours à une telle disposition est apparu nécessaire dans la mesure où ce contrat d'exploitation n'a pas le caractère d'une concession de droit commun.

Ce faisant, le présent article sécurise la vie du contrat d'exploitation qui doit être conclu courant 2018 et en particulier la situation du cocontractant de l'administration.

III. La position de votre commission

Une nouvelle fois, votre rapporteur déplore l'insertion de ces articles au stade de la séance publique à l'Assemblée nationale, compte tenu de leur technicité.

Cet article ne bouleverse pas le montage prévu pour la liaison CDG Express et votre rapporteur est favorable à la sécurisation du projet actuel, dans le contexte de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques en 2024.

Il serait regrettable et dommageable pour la France et Paris de ne pas pouvoir disposer de cette liaison pour les Jeux.

Votre commission pour avis a proposé à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-10 et d'adopter cet article sans modification.

Article 13 bis C

(article 57 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain)

Validation législative pour le Grand Paris Express

Objet : cet article vise à valider une modification de la longueur des quais prévue pour certaines lignes du Grand Paris Express par rapport au schéma d'ensemble établi en 2011, afin de sécuriser les déclarations d'utilité publique prononcées par l'État.

I. Le droit en vigueur

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit, en son article 2, un schéma d'ensemble pour le réseau de transport public du Grand Paris, géré par l'établissement public à caractère industriel et commercial Société du Grand Paris (SGP¹).

Le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris a été validé par le décret n° 2011-1011 du 24 août 2011. Il est constitué par la deuxième partie de l'acte motivé prévu par l'article 3 de la loi précitée du 3 juin 2010, adopté lors de la délibération n° CS 2011-4 du conseil de surveillance de la Société du Grand Paris du 26 mai 2011.

Sept déclarations d'utilité publique (DUP) ont été prises entre 2014 et 2017 en application de ces dispositions. Parmi ces DUP, deux ont été prononcées par l'État malgré un avis défavorable du Conseil d'État. Il s'agit :

- de la DUP de la ligne 15 Ouest (décret n° 2016-1566 du 21 novembre 2016) qui prévoyait une liaison directe entre La Défense et Roissy alors qu'une correspondance est prévue à Pleyel ;

¹ Cette société est régie par le décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010.

– de celle de la ligne 17 Nord (décret n° 2017-186 du 14 février 2017), pour laquelle le schéma d'ensemble prévoit des quais longs de 120 mètres alors qu'ils ont été réduits à 54 mètres¹.

La DUP de la ligne 15 Ouest a fait l'objet d'une validation législative dans la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, qui comporte des dispositions relatives à l'aménagement urbain et aux transports. L'article 57 de cette loi précise : « *Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les déclarations d'utilité publique des travaux de réalisation du réseau de transport public du Grand Paris intervenues avant la publication de la présente loi, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que le projet introduit une rupture de charge sur le trajet reliant les plateformes aéroportuaires et les bassins d'emploi de Roissy et du Bourget aux pôles d'activité de La Plaine Saint-Denis et du territoire Nord des Hauts-de-Seine ainsi qu'au quartier d'affaires de La Défense et méconnaît ainsi le schéma d'ensemble prévu au II de l'article 2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris* ».

En revanche, les modifications de la longueur des quais n'ont pas fait l'objet d'une telle validation et la légalité de la DUP de la ligne 17 Nord pourrait être contestée au regard du schéma d'ensemble prévu en 2011.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article modifie l'article 57 de loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain pour valider indirectement la DUP de la ligne Nord.

Les termes introduits dans la loi précitée ne font pas directement référence au projet de ligne 17 : ils établissent une formulation générale permettant de **valider les différences de longueur de quais de gare prévues dans les projets du Grand Paris Express, au regard du schéma d'ensemble de 2011**, en indiquant que le moyen tiré de ce que « *le projet prévoit une longueur de quais de gare différente de celle prévue au schéma d'ensemble* » ne peut être soulevé à l'appui d'une contestation de la légalité des DUP.

Le Gouvernement a jugé nécessaire de sécuriser cette modification afin d'éviter que des recours contentieux ne retardent le projet.

III. La position de votre commission

Les réductions de longueur de quais étant invoquées comme des mesures permettant de **réduire les coûts financiers** liés au Grand Paris Express, votre rapporteur y est favorable.

¹ La précision de la longueur des quais est donnée à la page 64 de l'acte motivé prévu par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Au-delà, le manque de précision de la rédaction actuelle de l'article 13 *bis* C, quant à la spécificité de la problématique de la longueur des quais pour la ligne 17 Nord, suggère que cette validation pourrait être utile à la ligne bleue (ligne 14) et à l'ensemble de la ligne rouge, qui comprend les lignes 15, 16 et 17.

Au regard du rapport de la Cour des comptes remis en décembre 2017 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, votre rapporteur est favorable à ce **que les coûts du Grand Paris Express puissent être maîtrisés**. Il relève toutefois que cet objectif semble contrarié par le calendrier des Jeux Olympiques et les contraintes techniques propres au sous-sol parisien : la Cour des comptes précise ainsi que « *l'accélération du calendrier de construction obligerait notamment, sur chacune de ces deux lignes, à augmenter le nombre de tunneliers, ce qui induirait un surcoût évalué dans le dossier de 180 à 200 M€ pour la ligne 17 et à 125 M€ pour la ligne 18* ». Elle relève, en outre, que « *les calendriers de réalisation ne laissent aucune marge pour la survenance d'incidents et donc sont de moins en moins réalistes* ».

Dans l'attente des **annonces du Premier ministre sur un rephasage du projet**, de nature à lisser les coûts de construction du Grand Paris Express, votre rapporteur pour avis vous propose d'adopter cette disposition.

Votre commission pour avis a proposé à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 13 bis D

Accessibilité universelle des modes de transports liés aux sites olympiques

Objet : cet article vise à inciter les autorités organisatrices de transports de la métropole du Grand Paris et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence à développer des améliorations qualitatives en matière d'accessibilité universelle des transports nécessaires aux sites olympiques, via la remise d'un rapport dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi.

I. Le droit en vigueur

L'accessibilité universelle s'entend comme **l'accès à tout bâtiment ou aménagement permettant, dans des conditions normales de fonctionnement, à des personnes handicapées de circuler, d'accéder et d'utiliser des équipements, de se repérer, de communiquer et de bénéficier**

des prestations en vue desquelles cet établissement ou cette installation a été conçu.

Les lois n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées et n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ont posé l'objectif d'un accès effectif des personnes handicapées aux espaces publics, aux systèmes de transport et au cadre bâti neuf.

L'article 2 de la loi de 2005 établit la notion de handicap : « *constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ».

L'article 7 de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, ratifiée par la loi n° 2015-988 du 5 août 2015, ouvre aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)¹ la possibilité d'élaborer un schéma directeur d'accessibilité ainsi qu'un agenda d'accessibilité programmée, dit « SDA-Ad'AP ».

Ces schémas, d'une durée comprise en trois et neuf ans, sont un instrument au service des AOM volontaires pour développer l'accessibilité de leurs sites et de leurs transports. Le préfet se prononce sur leur approbation dans un délai de cinq mois après examen de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Le dossier nécessaire à leur élaboration doit comprendre les éléments suivants :

- une description du service, du matériel roulant et de l'infrastructure ;
- l'identification du service de transport public de voyageurs et des points d'arrêts à rendre accessibles ;
- la liste des impossibilités techniques et des mesures de substitution proposées ;
- la liste des services de substitution à instaurer dans les dix-huit mois ;
- les modalités de formation des personnels en contact avec le public ;
- le calendrier d'élaboration des informations sur le transport ;

¹ La qualification d'AOM résulte de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Elle se substitue à l'ancienne qualification d'autorité organisatrice de transport urbain (AOTU).

- le programme des travaux et des financements mobilisés ;
- l'engagement de l'AOM et des autres parties prenantes ;
- les modalités de suivi du projet et de son actualisation.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article **prévoit la remise d'un rapport sur l'accessibilité** universelle des transports nécessaires aux Jeux Olympiques par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) compétentes pour les périmètres de la métropole du Grand Paris (Île-de-France Mobilités) et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (la métropole).

Ce rapport devra être élaboré dans un **délai de dix-huit mois** à compter de la promulgation de la présente loi.

III. La position de votre commission

Cet article a été introduit lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale, par un amendement de la rapporteure de la commission des affaires culturelles et de l'éducation Aude Amadou.

Le présent article doit permettre d'encourager les autorités organisatrices de la mobilité compétentes pour le périmètre du Grand Paris et de la Métropole Aix-Marseille-Provence à poursuivre leurs études et les concertations menées, notamment avec les associations, pour mieux prendre en compte toutes les formes de handicap.

Votre rapporteur est naturellement favorable à cette mesure d'incitation.

Votre commission pour avis a proposé à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 30 janvier 2018, la commission a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi n° 203 (2017-2018) relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons le rapport pour avis de notre collègue Philippe Pemezec sur le projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

Nous nous sommes saisis pour avis de ce texte après son examen par l'Assemblée nationale, dans la mesure où les députés ont introduit en séance des dispositions relatives aux transports, que la commission des lois nous a déléguées au fond. Ces articles portent plus particulièrement sur deux projets d'infrastructure importants : le Charles-de-Gaulle Express (CDG Express) et le Grand Paris Express – c'est-à-dire la réalisation de quatre nouvelles lignes de métro automatique, les lignes 15, 16, 17 et 18, et le prolongement de l'actuelle ligne 14. Nous nous sommes également saisis pour avis de l'article 6 du projet de loi, qui prévoit un allègement des procédures de participation du public pour les opérations nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques.

L'organisation des Jeux Olympiques soulève des questions au cœur des préoccupations de notre commission, en matière de transports, de développement durable, et d'aménagement du territoire. Notre avis est d'autant plus bienvenu dans le contexte agité autour du développement de ces lignes.

Dans un récent rapport, la Cour des comptes a dénoncé la dérive des coûts de ce projet et préconisé d'en revoir le périmètre et le phasage. Il lui semble très peu probable que les engagements du Gouvernement soient intégralement respectés, même si elle rappelle que « pour plusieurs lignes, le calendrier de réalisation fait partie des engagements pris dans le dossier de candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2024 ». Si le coût du projet assigné à la Société du Grand Paris s'élevait à 22,6 milliards en 2013, la dernière estimation qu'elle a transmise au Gouvernement faisait état de 38 milliards.

Le Premier ministre a engagé une concertation avec les élus d'Ile-de-France pour trouver des solutions et les a réunis vendredi dernier. Nous devons être mobilisés, et avons décidé d'auditionner mardi prochain Mme Catherine de Kersauson, présidente de la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes, et auteure du rapport. Je propose d'ouvrir cette réunion à tous les sénateurs qui seraient intéressés.

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis. – Ce projet de loi est examiné après engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement le

15 novembre 2017. À l'issue de son examen par les députés, il comporte 29 articles, contre 18 à l'origine, et porte sur des sujets divers comme l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'environnement, le sport, la sécurité et les transports.

Notre commission a reçu une délégation au fond de la commission des lois pour traiter spécifiquement quatre articles relatifs aux transports, de 13 *bis* A à 13 *bis* D, qui ont été ajoutés, pour trois d'entre eux, à l'initiative du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale. En outre, notre commission s'est saisie pour avis de l'article 6 relatif à l'aménagement des procédures de participation du public.

Les deux articles les plus importants du volet transports concernent la finalisation et la sécurisation du projet CDG Express, liaison prévue pour relier la capitale à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle en 20 minutes à compter de 2023, dont notre commission a déjà eu à connaître précédemment.

Un article sur le Grand Paris Express permettra de valider des déclarations d'utilité publique nécessaires à la réalisation de certaines lignes, afin d'intégrer une modification de la taille des quais de gare par rapport à ce qui était prévu dans le schéma d'ensemble du Grand Paris. Cette modification intervient dans un contexte politique incertain : alors que le Premier ministre doit annoncer un rephasage du projet, on peut s'inquiéter que, comme le relève la Cour des comptes, « les calendriers de réalisation ne laissent aucune marge pour la survenance d'incidents et donc sont de moins en moins réalistes ».

Le rapport de la Cour des comptes, rendu public la semaine dernière, a permis à chacun de mieux comprendre les enjeux tant financiers que calendaires. En tant que parlementaires, nous avons l'opportunité d'exprimer nos attentes *via* l'examen de ce texte et d'interroger le ministre en séance. Selon ce rapport, le pilotage des coûts prévisionnels du Grand Paris Express a été insuffisant, conduisant à une augmentation du coût global du futur réseau de transport public de plus de 12 milliards entre mars 2013 et juillet 2017. Désormais, le coût total dépasserait les 38 milliards. La trajectoire financière de la Société du Grand Paris apparaît non maîtrisée voire non soutenable, avec un risque de voir s'installer un « système de dette perpétuelle » qui grèverait significativement les comptes publics : en cause, une forte élévation possible des frais financiers, de 32 à 134 milliards et un recul de l'échéance de remboursement de 2059 à 2084. Cet alourdissement de la charge des prêts du Grand Paris Express pourrait représenter plus d'un point de PIB de dette publique supplémentaire en 2025 et 0,69 point de PIB de dette publique supplémentaire en 2050. Enfin, la Cour pointe une gouvernance inadaptée aux enjeux opérationnels et financiers et l'insuffisance des contrôles des tutelles et du conseil de surveillance sur le directoire de la Société du Grand Paris.

L'abandon des engagements du Grand Paris Express à horizon 2024 serait dommageable, tant sur le plan opérationnel de l'accueil des Jeux Olympiques et Paralympiques, que pour l'image de notre pays, au regard des engagements qu'il a souscrits auprès du Comité international olympique. Le monde attend que la France soit à la hauteur de sa réputation et de ses ambitions en 2024 et ces décisions ne sauraient être prises à la légère.

L'article 13 *bis* D concerne la question de l'accessibilité universelle des transports de la métropole parisienne et de celle d'Aix-Marseille-Provence.

L'article 6 prévoit une procédure simplifiée de consultation du public préalable à l'autorisation des projets d'infrastructures olympiques.

Les articles 13 *bis* A et 13 *bis* B sécurisent les deux volets du montage retenu en 2013 pour la liaison du CDG Express, nouvelle ligne ferroviaire directe de 32 kilomètres entre la gare de l'Est à Paris et le terminal 2 de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle, spécifiquement adaptée aux besoins des passagers aériens et présentant un haut niveau de service. CDG Express circulera sur 24 kilomètres de voies existantes entre la gare de l'Est et Mitry-Mory et sur 8 kilomètres de voies nouvelles, entre Mitry-Mory et l'aéroport.

Après l'échec d'un projet de concession globale incluant les travaux de la ligne et son exploitation en 2006, le montage retenu par l'accord interministériel de 2013 présente une double dimension : d'un côté, les travaux de réalisation des 8 kilomètres de voies nouvelles et des ouvrages nécessaires à l'infrastructure sont confiés sous la forme d'un contrat de concession, sans mise en concurrence, à une société dédiée, formée par ADP et SNCF Réseau. De l'autre côté, l'exploitation du service de transport de voyageurs de CDG Express – achat de rames, entretien du matériel roulant, relations commerciales... – doit être confiée à un prestataire choisi par l'État, après une procédure de sélection transparente et respectant les principes d'égalité de traitement de la commande publique. Ce montage d'ensemble s'inscrit donc dans un cadre juridique dérogatoire et exceptionnel, au service d'un projet lui-même exceptionnel dans ses caractéristiques et ses objectifs.

L'article 13 *bis* A renforce la sécurité juridique autour du contrat de concession de travaux. Son deuxième alinéa précise que les redevances que l'exploitant du service de transport devra payer au concessionnaire des travaux pour l'utilisation des 8 kilomètres de voies nouvelles dérogent au droit commun des concessions. Dans un contrat de concession classique, conformément à l'article 32 de l'ordonnance du 29 janvier 2016, les tarifs à la charge des usagers sont précisés. Or, dans la concession de travaux CDG Express, le concessionnaire des travaux sera en relation avec un usager unique – l'exploitant du service de transport. Cet article n'a donc pas vocation à s'appliquer.

En outre, le mode de rémunération du concessionnaire des travaux est d'ores et déjà fixé dans ses principes. Les 24 kilomètres de voies existantes empruntées par CDG Express feront l'objet d'une tarification de droit commun, versée à SNCF Réseau par l'exploitant sous réserve d'une répartition spécifique avec le concessionnaire des travaux, tandis que le nouveau tronçon de 8 kilomètres se verra appliquer une tarification spécifique.

Le troisième alinéa de cet article tire les conséquences de cette tarification spécifique appliquée au nouveau tronçon. Depuis 2009, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) émet des avis conformes sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national. Elle vérifie le respect de certains critères de soutenabilité, de cohérence par rapport au coût global de l'infrastructure et de situation concurrentielle sur le marché.

Le troisième alinéa de l'article 13 *bis* A prévoit de déroger à la compétence de l'Arafer pour la fixation du péage payé par l'exploitant au concessionnaire des travaux. Cette solution, qui garantit la sécurité juridique du montage financier retenu, peut se justifier par trois raisons : en premier lieu, dans le cas où l'Arafer devrait se prononcer sur cette tarification, elle ne pourrait pas rendre d'avis conforme car la tarification ne permet pas de couvrir les coûts d'infrastructure supportée par le concessionnaire. C'est pourquoi une taxe sur les billets d'avion a été introduite en loi de finances rectificative pour 2016, afin de compléter les ressources du concessionnaire des travaux. En second lieu, ce péage n'est pas conforme aux principes de soutenabilité puisqu'il est calculé par rapport aux recettes globales de l'exploitant et vise à capter une part importante de l'excédent résultant de l'exploitation du service de transport de personnes. Enfin, compte tenu du caractère exceptionnel et urbain du projet CDG Express, la dérogation aux principes généraux des redevances et au contrôle de l'Arafer est possible et même prévue par les textes européens.

L'article 13 *bis* B consolide le cadre juridique applicable au second contrat nécessaire à la mise en service de la liaison CDG Express. Il rend applicable au contrat d'exploitation, qui doit être conclu prochainement entre l'État et un prestataire sélectionné après procédure de mise en concurrence, deux dispositions de l'ordonnance du 29 janvier 2016. Cette ordonnance ne saurait s'appliquer d'office puisque le contrat d'exploitation n'a pas la caractéristique première d'une concession, à savoir le partage de risques entre concédant et exploitant, au regard des charges supportées par l'exploitant et des recettes envisagées.

En conséquence et pour sécuriser la vie de ce contrat, l'article 13 *bis* B rend explicitement applicables les articles 55 et 56 de l'ordonnance de 2016 relatifs aux modifications par avenant du contrat et aux modalités d'indemnisation du cocontractant en cas de résiliation, résolution ou

d'annulation du contrat par le juge. Cette disposition renforce ainsi la sécurité juridique du contrat de service dont bénéficiera l'exploitant.

L'article 13 *bis* C valide une modification de la longueur des quais prévue pour certaines lignes du Grand Paris Express, ce qui sécurisera les déclarations d'utilité publique relatives à ces lignes, en particulier la ligne 17. Il modifie l'article 57 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris. La Société du Grand Paris réalisera ainsi des économies, à condition qu'elles ne soient pas intégralement englouties par les moyens supplémentaires mobilisés, notamment les tunneliers, pour tenir le délai de 2024 pour la ligne 17.

L'article 13 *bis* D conclut le volet transports du projet de loi Jeux Olympiques et Paralympiques sur l'accessibilité universelle. Introduit à l'initiative de la rapporteure Aude Amadou au nom de la commission de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, il vise à inciter les autorités organisatrices de transports de la métropole du Grand Paris et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence à améliorer l'accessibilité universelle des transports nécessaires aux sites olympiques, *via* la remise d'un rapport dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Je ne vous proposerai pas de modification sur le volet transports : ces dispositions, avant tout techniques, n'ont pas de conséquences de fond sur le projet CDG Express ni sur le Grand Paris Express.

Notre commission s'est saisie pour avis de l'article 6, qui porte sur les modalités de participation du public préalablement à l'autorisation des projets d'infrastructures. Afin de simplifier les démarches et de réduire les délais, l'article prévoit de substituer à l'enquête publique une procédure de consultation du public par voie électronique. Cette procédure, normalement prévue pour des projets de moindre ampleur, permet au public de transmettre ses observations sur une plateforme électronique, sur la base d'un dossier préparé par le maître d'ouvrage présentant les caractéristiques techniques du projet. Il s'agit d'une procédure allégée par rapport à l'enquête publique. Outre quelques modifications de forme, il n'y a pas de commissaire enquêteur. Dans le cadre d'une enquête publique, le commissaire enquêteur réunit les observations du public. À la fin de la consultation, il se prononce sur l'opportunité du projet par un avis motivé. En cas d'avis réservé ou défavorable, l'autorité administrative peut tenir une réunion publique pour que le maître d'ouvrage réponde aux remarques formulées. Surtout, si le projet est autorisé malgré un tel avis, un référé peut être déposé devant le juge administratif afin de suspendre cette décision, dans l'attente que sa légalité soit appréciée par le juge. Ces procédures rallongent d'autant le délai d'autorisation du projet.

Afin de s'assurer que la consultation du public par voie électronique se déroule en toute indépendance, l'article 6 prévoit que la synthèse des

observations et propositions du public est réalisée par un ou plusieurs garants nommés par la Commission nationale du débat public, et non par l'autorité administrative compétente comme le prévoit le code de l'environnement. Il prévoit également que cette procédure allégée ne s'applique pas aux enquêtes préalables réalisées dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, c'est-à-dire lorsqu'un projet d'infrastructure requiert une procédure d'expropriation.

Pour réaliser à temps les infrastructures indispensables à la tenue des Jeux Olympiques et Paralympiques, il ne me paraît pas déraisonnable de prévoir des modalités simplifiées de consultation du public. Néanmoins, dans sa rédaction actuelle, l'article prévoit que la réponse du maître d'ouvrage aux observations du public est facultative. Compte tenu de l'importance des projets, je vous proposerai un amendement pour rendre cette réponse obligatoire, sans pour autant modifier les délais prévus par le texte. Cela éviterait que les observations du public ne fassent l'objet d'aucun retour par le porteur de projet, ce qui amoindrirait la portée de la consultation.

Ce texte doit permettre de prendre la mesure des engagements souscrits par la France pour l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques. Il est nécessaire d'avancer rapidement sur ces sujets car 2024, c'est demain.

M. Hervé Maurey, président. - Merci pour ce premier rapport, réalisé dans un temps contraint, car les dispositions initiales de ce projet de loi ne concernaient pas notre commission.

M. Gérard Cornu. - Je félicite le rapporteur pour son excellent travail dans des conditions difficiles et trop rapides. Nous souhaitons tous la réussite des Jeux Olympiques de Paris. Mais il faut simplifier pour respecter les délais. Nous serions ridicules si la ligne CDG Express n'était pas construite à temps. Les Jeux Olympiques seront une belle vitrine pour la France, et après les Jeux, nous conserverons une liaison rapide entre Paris et le *hub* international de Roissy.

M. Jérôme Bignon. - Pour un coup d'essai, c'est un coup de maître, cher collègue.

Je suis atterré par le rapport de la Cour des comptes. Les dépassements des budgets, en si peu de temps, sont extravagants, et n'ont pas été signalés. On a exigé que les parlementaires ne soient plus à la tête d'organismes publics - nous étions suspectés d'être malhonnêtes - mais nous n'avions pas de tels problèmes à l'époque ! Que font ces gens si brillants à la tête de ces organismes ? Je représente le Sénat au Conseil de surveillance de la société du canal Seine-Nord Europe et j'ai signalé à Xavier Bertrand que nous devons avoir des structures de contrôles réelles, équivalentes aux audits réalisés dans les grandes entreprises. Ce niveau de dépassement de budget est impensable !

M. Hervé Maurey, président. – Nous entendrons la Cour des comptes sur ce sujet la semaine prochaine.

M. Jérôme Bignon. – Heureusement que la Cour est là pour lever les lièvres !

EXAMEN DES ARTICLES

Article 6

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis. – L'article 6 soumet les projets à une procédure *ad hoc* de participation du public. Au lieu d'une enquête publique, ces projets feraient l'objet d'une procédure allégée de participation du public par voie électronique. À l'issue de cette procédure, la synthèse des observations et des propositions du public serait réalisée par un ou plusieurs garants nommés par la Commission nationale du débat public dans le délai d'un mois. L'amendement DEVDUR.1 propose de rendre obligatoire la réponse du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, sans allonger le délai d'un mois prévu. Il ne serait pas judicieux que les observations du public puissent demeurer sans réponse du maître d'ouvrage. Cette réponse pourra préciser les éventuelles évolutions du projet retenues par le maître d'ouvrage à la suite des remarques.

L'amendement DEVDUR.1 est adopté.

Article 13 bis A

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-9. Ce projet de loi ne traite pas de l'opportunité du CDG Express – ce débat est révolu – mais en sécurise le montage.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-9, et d'adopter l'article 13 bis A sans modification.

Article 13 bis B

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis. – Même avis défavorable à l'amendement de suppression COM-10.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-10, et d'adopter l'article 13 bis B sans modification.

Articles 13 bis C et D

Elle proposera à la commission des lois d'adopter les articles 13 bis C et 13 bis D sans modification.

M. Hervé Maurey, président. – Ce projet de loi sera examiné la semaine prochaine en séance publique.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 11 janvier 2018 : déplacement en Seine-Saint-Denis

- *Visite du site de Marville* : rencontre avec **M. Mathieu Hanottin**, conseiller départemental de la Seine-Saint-Denis, **M. Yohann Elice**, direction des Jeux Olympiques du conseil départemental, **Mme Charline Père**, directrice générale du syndicat interdépartemental pour la gestion des parcs de sports de Bobigny et La Courneuve, et **M. Fabien Meuris**, directeur du projet olympique et paralympique de la Ville de Paris ;

- *Visite et aperçu du futur site du village olympique et paralympique* : rencontre avec **M. Patrick Braouezec**, président de l'établissement public territorial (ETP) Plaine Commune, et **Mme Helène Vicq**, responsable du secteur aménagement ouest à l'EPT Plaine commune.

Mardi 16 janvier 2018 :

- *Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)* : **M. Bernard Roman**, président ;

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)* : **MM. Emmanuel de Lanversin**, conseiller, **Thierry du Crest**, chargé de mission CDG Express, et **Mme Florence Brodin**, chargée d'études sur les sujets d'accessibilité.

Mercredi 17 janvier 2018 :

- *Association des usagers des transports d'Ile-de-France* : **M. Marc Pélissier**, président ;

- *Société de projet ADP-SNCF Réseau* : **M. Grégoire Marlot**, préfigurateur de la société de projet CDG Express ;

- *Aéroports de Paris (ADP)* : **Mmes Alexandra Locquet**, directrice du projet CDG Express, et **Mélinda Souef**, responsable des relations avec les instituts nationaux à la direction des affaires publiques ;

- *Groupe SNCF*: **Mme Laurence Nion**, conseillère parlementaire.

Jeudi 18 janvier 2018 :

- *Cabinet de Mme Elisabeth Borne, ministre chargée des transports auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique* : **M. Grégoire Koenig**, conseiller en charge des relations avec le Parlement.