



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 8, 24 Février 2014, 2049

Les dispositions spécifiques à l'Île-de-France : la nouvelle gouvernance de la région capitale

Etude rédigée par : Olivier Magnaval
ancien élève de l'ENA, avocat à la Cour, SELARL Claisse et associés

Sommaire

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles réforme de manière très substantielle la gouvernance de l'Île-de-France : outre la rationalisation de la carte intercommunale dans les départements de la grande couronne, elle crée un nouvel EPCI à fiscalité propre et à statut particulier centré sur la petite couronne, la « métropole du Grand Paris », organisée en « territoires » d'au moins 300 000 habitants sans personnalité morale. La loi adapte également la plupart des dispositifs de gouvernance particuliers à l'Île-de-France : logement (nouveau schéma régional de l'habitat et de l'hébergement), aménagement (site de la Défense et établissement public de Paris-Saclay) et transport (coordination entre le syndicat des transports d'Île-de-France et la société du Grand Paris).

L. n° 2014-58, 27 janv. 2014 : Journal Officiel 28 Janvier 2014 ; JCP A 2014, act. 104

1. - « Paris doit devenir plus grand que Paris, et nous devons donner à l'agglomération parisienne les moyens d'agir à la bonne échelle »^{Note 1}. Ces vœux du président de la République, François Hollande, ont trouvé leur traduction dans les dispositions spécifiques à l'Île-de-France de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui réforme de manière très substantielle la gouvernance de la région capitale en chantier depuis 2007.

2. - Adoptée à l'issue d'un débat parlementaire qui a vu les clivages partisans traditionnels s'effacer partiellement au bénéfice de l'ancrage territorial des élus, la loi comporte, dans son titre II relatif aux métropoles, un chapitre 1er, organisé en 6 sections, consacré aux dispositions spécifiques à l'Île-de-France.

3. - Sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, le Gouvernement de François Fillon avait choisi de donner la priorité à un retour de l'État aménageur^{Note 2}. La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a créé un établissement public de l'État, la Société du Grand Paris (SGP), avec pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation^{Note 3}. Le schéma d'ensemble du réseau de transport du Grand Paris a été approuvé par décret du 24 août 2011. La loi a également créé l'établissement public de Paris-Saclay avec pour objet l'impulsion et la coordination du développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay.

4. - La création en juin 2009 du syndicat mixte d'études Paris Métropole rassemblant 199 collectivités de tous les échelons territoriaux a offert, par ailleurs, un cadre institutionnel pour la réflexion sur la gouvernance de l'Île-de-France engagée avec le rapport *Dallier* (2008)^{Note 4} puis le rapport *Balladur* (2009)^{Note 5}. Le syndicat mixte a présenté, le 20 juin 2012, un livre vert synthétisant les éléments du débat sur la gouvernance^{Note 6}. Trois « figures de gouvernance » étaient ainsi identifiées : l'une visant à unifier la gouvernance en simplifiant la carte institutionnelle existante (la métropole intégrée)^{Note 7}, l'autre visant à faire évoluer le système institutionnel par la concertation et la convergence des acteurs, en s'appuyant sur les syndicats techniques existants (la métropole concertée), une troisième visant à proposer une gouvernance articulée et coopérative, en fédérant les collectivités existantes (la métropole confédérée)^{Note 8}.

5. - En privilégiant l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale ainsi que la création d'une nouvelle structure de coordination à l'échelle de l'unité urbaine, le projet de loi adopté en conseil des ministres le 10 avril 2013 s'est inspiré du schéma de « métropole confédérée ». Le projet a ensuite évolué au cours des travaux parlementaires vers un dispositif plus proche de la « métropole intégrée » : la métropole du Grand Paris instituée par l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014. La loi renforce également la cohérence de la plupart des dispositifs de gouvernance particuliers à l'Île-de-France en matière de logement, d'aménagement et de transport. Dans sa décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions critiquées relatives à l'Île-de-France (métropole du Grand Paris et site de la Défense).

1. L'achèvement de la carte intercommunale et le schéma régional de coopération intercommunale

6. - Les particularités du paysage institutionnel de la petite couronne (plus du tiers des communes et des habitants ne sont pas couverts par une intercommunalité, les communes sont denses, peuplées et connaissent de fortes disparités de richesse entre elles) comme le souci de ne pas préjuger de l'organisation future de l'agglomération parisienne avaient conduit le législateur, dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, à soustraire Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne de l'obligation de couverture intégrale par des intercommunalités.

7. - Le projet de loi adopté en conseil des ministres visait à mettre fin à cette dérogation mais aussi à réactiver, au niveau de l'unité urbaine^{Note 9}, le processus de rationalisation de la carte intercommunale en adaptant les seuils de population aux spécificités de l'agglomération parisienne pour créer des groupements à fiscalité propre ayant une taille critique et un niveau d'intégration communautaire élevé. Ce dispositif a évolué au cours des travaux parlementaires pour tenir compte du changement de nature de la métropole du Grand Paris, passée d'une large fédération de collectivités à une véritable intercommunalité nouvelle centrée sur la petite couronne. Dès lors, le dispositif de rationalisation de la carte intercommunale ne devait plus viser que les collectivités de l'unité urbaine non comprise dans la nouvelle métropole.

8. - L'article 10 de la loi modifie ainsi l'article L. 5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales pour prévoir que « dans les départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants ». Toutefois, faisant un pas en direction du Sénat qui souhaitait ne pas remettre en cause les cartes de l'intercommunalité de la grande couronne à peine achevées, le texte prévoit qu'il peut être dérogé à ce seuil démographique « pour tenir compte des caractéristiques de certains espaces, en prenant en compte des particularités de la géographie physique, le nombre de communes membres, la densité de population ou la superficie des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés ». Il s'agit de permettre des ajustements aux réalités locales qu'un seuil totalement figé n'aurait pas offert.

9. - L'article 11 de la loi prévoit l'élaboration, avant le 28 février 2015, d'un schéma régional de coopération intercommunale portant sur les départements de la grande couronne. Elaboré par le préfet de la région Île-de-France sur proposition des préfets de département, le schéma régional est arrêté après avis des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI concernés ainsi que d'une commission régionale de la coopération régionale créée par la loi. Ce schéma régional est un dispositif spécial et temporaire, non codifié, destiné à permettre d'adapter la carte intercommunale au sein de l'unité urbaine de Paris. Il ne comporte pas de procédure de révision, à l'inverse des schémas départementaux de coopération intercommunale.

10. - Le III de l'article 11 institue une procédure particulière de mise en oeuvre du schéma qui doit permettre de redessiner la carte intercommunale. Les préfets des départements concernés doivent définir par arrêté, avant le 1er juillet 2015, tout projet de périmètre portant création, modification ou fusion d'EPCI à fiscalité propre. Celles-ci sont prononcées avant le 31 décembre 2015 après accord des conseils municipaux concernés qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale. À défaut d'accord des conseils municipaux et sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, les préfets des départe-

tements concernés pourront, par décision motivée et après avis de la commission régionale, passer outre un éventuel avis défavorable de la majorité qualifiée des conseils municipaux intéressés.

2. La métropole du Grand Paris

11. - Le projet de loi adopté en conseil des ministres prévoyait la création d'un établissement public ad hoc soumis au régime des syndicats mixtes^{Note 10}, la « Métropole de Paris », constitué entre Paris et les EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris. La Métropole aurait été appelée à exercer les missions d'élaboration d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, de soutien et de mise en oeuvre de programmes d'aménagement et de logement ; de soutien aux programmes d'action des collectivités territoriales pour promouvoir la transition énergétique, de mise en place de programmes d'action pour mieux répondre aux urgences sociales.

12. - Après la suppression des articles relatifs à la création de la « Métropole de Paris » lors de l'examen par le Sénat du texte en première lecture^{Note 11}, le Gouvernement a fait adopter par voie d'amendement^{Note 12} un dispositif plus ambitieux sous la forme de la création, au 1er janvier 2016^{Note 13}, d'un nouvel EPCI à fiscalité propre à statut particulier dénommé « métropole du Grand Paris »^{Note 14} (MGP). Ce changement stratégique, largement soutenu par le président de l'Assemblée Nationale et plusieurs députés du groupe socialiste^{Note 15}, a suscité de vives réticences^{Note 16} d'une majorité des élus de « Paris Métropole »^{Note 17} et des cadres territoriaux^{Note 18}.

13. - La MGP est constituée en vue de la définition et de la mise en oeuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national. La métropole élabore un « projet métropolitain »^{Note 19}.

A. - Le périmètre de la métropole du Grand Paris

14. - Le périmètre de la métropole, qui est constaté par décret, comporte obligatoirement^{Note 20} la commune de Paris et l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Elle comporte également, si leur conseil a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014, les communes des autres départements de la région Île-de-France appartenant à un EPCI comprenant au moins une commune des départements de la petite couronne^{Note 21}. Enfin, toute commune située en continuité avec au moins une commune des départements de la petite couronne peut choisir de rejoindre la métropole du Grand Paris si son conseil a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014 et si les communes de EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient ne s'y opposent pas à la majorité qualifiée avant le 31 décembre 2014^{Note 22}. Il s'agit, selon le Gouvernement, de permettre une extension limitée de la métropole du Grand Paris en respectant les EPCI auxquels les communes candidates appartiennent.

15. - La MGP va ainsi regrouper Paris, 123 communes des départements de la petite couronne (dont 41 n'appartiennent aujourd'hui à aucune intercommunalité) et probablement de 4 à 6 communes de la grande couronne, soit près de 6,7 millions d'habitants. Elle va entraîner la disparition de 19 EPCI ayant leur siège dans les départements de la petite couronne.

B. - Les compétences de la métropole

16. - Si la MGP n'a pas de compétences sur le champ d'intervention des syndicats techniques (transport et mobilité, services d'intérêt collectif), elle a comme les métropoles de droit commun des compétences en matière d'aménagement de l'espace métropolitain (schéma de cohérence territoriale, plan local de l'urbanisme, opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain), de politique locale de l'habitat (programme local de l'habitat, politique du logement, habitat insalubre, gens du voyage), de politique de la ville (dispositifs contractuels de développement urbain et de prévention de la délinquance), de développement et d'aménagement économique, social et culturel (création de zones d'activité, actions de développement, construction et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt métropolitain, participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs), de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie (pollution de l'air, nuisances sonores, maîtrise de l'énergie, plan climat-énergie, prévention des inondations). L'exercice de ces compétences est subordonné à la recon-

naissance de leur intérêt métropolitain déterminé à la majorité des deux-tiers du conseil de la métropole. Il prend en compte les orientations définies par les documents stratégiques du conseil régional.

17. - L'État peut également déléguer à la métropole, par convention, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, l'attribution des aides au logement locatif social, la garantie du droit à un logement décent, la mise en oeuvre de la procédure de réquisition, la gestion de la veille sociale, de l'accueil et de l'hébergement d'urgence.

18. - La question des compétences « orphelines » était délicate à régler. Il s'agit des compétences transférées par les communes membres aux EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 mais non attribuées à la MGP. La loi^{Note 23} les confie provisoirement à la MGP. Le conseil de la métropole peut restituer ces compétences aux communes dans un délai de deux ans suivant la création de la MGP. À l'expiration du délai de deux ans, s'il n'a pas restitué ces compétences aux communes, le conseil de la métropole se prononce à la majorité des deux-tiers pour les conserver. À défaut, elles sont restituées^{Note 24}. Les compétences restituées aux communes peuvent être exercées en commun par les communes dans le cadre de conventions passées entre les communes ou passées avec la métropole qui les exerce alors en leur nom et pour leur compte, par la création d'un syndicat de communes ou par recours à une entente. Afin de favoriser la coordination de la gouvernance de ces structures avec les institutions de la métropole, il est prévu que les délégués des communes au sein du comité du syndicat ou de la conférence de l'entente créée dans ce cadre sont les conseillers métropolitains et les conseillers de territoires représentant les communes membres.

C. - L'organisation de la métropole

19. - Le conseil de la métropole est composé de conseillers métropolitains élus dans les conditions prévues par le code électoral pour les conseillers communautaires à raison d'un conseiller métropolitain par commune et d'un conseiller métropolitain supplémentaire pour chaque commune pour chaque tranche complète de 25 000 habitants^{Note 25}.

20. - La loi instaure également une assemblée des maires de la MGP qui se réunit au moins une fois par an pour débattre du programme d'actions et du rapport d'activité de la métropole. Elle est présidée par le président de la métropole^{Note 26}. Un conseil de développement réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la MGP. Il est consulté sur les principales orientations de la métropole. Enfin, une commission métropolitaine du débat public est chargée d'organiser et d'animer les consultations du public sur les plans et projets métropolitains.

21. - Véritable novation de cet EPCI à statut particulier, source de débats mais indispensable à l'équilibre du texte, la MGP est organisée en « territoires » d'un seul tenant et sans enclave d'au moins 300 000 habitants^{Note 27}. Les territoires sont une subdivision de la métropole du Grand Paris sans personnalité juridique.

22. - Le périmètre du territoire et le siège du territoire sont fixés par décret en Conseil d'État. Les communes appartenant au 31 décembre 2014 à un même EPCI ne peuvent pas appartenir à des territoires distincts. Le périmètre des territoires peut prendre en compte les territoires de projet constitués en vue de l'élaboration de contrats de développement territorial (CDT) prévus à l'article 21 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

23. - Les conseils de territoire sont composés des conseillers de la métropole représentant les communes du territoire ainsi que, pour chaque commune du territoire, d'autant de conseillers de territoire supplémentaires qu'elle désigne de conseillers métropolitains. Le conseil de territoire de Paris est composé des membres du conseil de Paris.

24. - Les conseils de territoire disposent de compétences de deux types. En premier lieu, ils sont saisis pour avis par le conseil de la métropole des projets de délibération dont l'exécution est spécifiquement prévue dans les limites du territoire. En second lieu, le conseil de territoire adopte des délibérations pour l'exercice des compétences qui lui sont déléguées par le conseil de métropole. Les conseils de territoire exercent, sauf délibération contraire du conseil de la métropole ou restitution aux communes, les compétences « orphelines » non prévues par le texte de loi qui avaient été transférées par les communes membres aux EPCI existant au 31 décembre 2014.

D. - Les ressources financières et les dispositions relatives au personnel

25. - Dès la première année de sa création, la MGP bénéficiera d'une dotation globale de fonctionnement composée d'une dotation d'intercommunalité (calculée, la première année, en fonction de sa population et de la moyenne des dota-

tions par habitant des EPCI préexistants pondérées par leur population) et une dotation de compensation calculée selon le droit commun^{Note 28}. Les ressources de la MGP sont estimées dans une fourchette comprise entre 3,4 à 4 milliards euros^{Note 29}.

26. - Le conseil de la métropole adopte à la majorité des deux tiers, dans un délai de six mois à compter de la création de la métropole, un « *pacte financier et fiscal* » dont l'objectif est de définir les relations financières entre la MGP et ses communes membres. Ce pacte détermine les attributions de compensation revenant aux communes membres. Le pacte financier et fiscal institue, par ailleurs, une « *dotation de solidarité métropolitaine* » dont il fixe le montant et la répartition entre l'ensemble des communes membres. Ce pacte peut être révisé chaque année à la majorité des deux tiers, afin de tenir compte des besoins de financement de la MGP.

27. - S'agissant des personnels, la loi prévoit, classiquement, que les services ou parties de services des communes qui participent à l'exercice des compétences de la MGP lui sont transférés. Les personnels des EPCI relèvent quant à eux de plein droit de la MGP dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents non titulaires de droit public des communes ou des EPCI conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Enfin, les services ou parties de services de l'État qui participent à l'exercice des compétences transférées à la MGP sont mis à sa disposition^{Note 30}.

28. - Les fonctionnaires de la commune et du département de Paris bénéficiant d'un statut spécifique, fixé par le décret n° 94-415 du 24 mai 1994, l'article 13 de la loi règle les modalités de mise à disposition ou de transfert de ces personnels, en tenant compte de cette spécificité. Dans un délai de trois mois à compter de la création de la MGP, l'administration parisienne et la MGP constatent par convention la liste des services ou parties de services qui sont, pour l'exercice des compétences transférées, mis à disposition de la MGP puis transférés définitivement. À compter de la date du transfert des services auxquels ils sont affectés, un droit d'option est ouvert pendant deux ans aux fonctionnaires des administrations parisiennes. S'ils optent pour le maintien dans leur corps d'origine, ils sont placés en position de détachement sans limitation de durée dans le cadre d'emplois correspondant.

E. - La mise en place d'une mission de préfiguration

29. - Issue d'un amendement adopté en séance publique par l'Assemblée nationale, une « mission de préfiguration » de la MGP est créée^{Note 31}. Elle est chargée de préparer les conditions juridiques et budgétaires de la création de la MGP. Elle élabore un rapport remis au Gouvernement au plus tard le 31 décembre 2014. Elle est en outre chargée de préparer les conditions dans lesquelles la MGP exerce les compétences qui étaient transférées par les communes membres aux EPCI existants au 31 décembre 2014. Elle prépare à cette fin un rapport avant le 31 juillet 2015 qui évalue notamment l'effet de la création de la métropole sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. Elle est également chargée de la préparation du diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain, faisant partie du futur projet métropolitain élaboré par la MGP. Elle peut s'appuyer à cette fin sur l'Atelier international du Grand Paris. Elle élabore un « pré-diagnostic » sous la forme d'un rapport qu'elle remet au président de la MGP, un mois après l'élection de celui-ci. La mission de préfiguration achève ses travaux six mois après la création de la MGP.

30. - La mission est présidée par le préfet de la région Île-de-France et par le président du syndicat mixte d'études Paris Métropole. Elle est composée d'un collège des élus (réunissant les maires de Paris et de la petite couronne, des présidents des conseils généraux franciliens, du président du conseil régional, des présidents des EPCI de petite couronne, du président et du co-président du syndicat mixte d'études Paris Métropole, de deux députés et de deux sénateurs) ainsi et d'un collège des partenaires socio-économiques réunissant les personnes morales de droit public et privé intéressées à la réalisation du rapport.

31. - Signalons enfin que le paragraphe III de l'article 12 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances^{Note 32}, dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi, pour préciser et compléter les règles législatives applicables à la MGP^{Note 33}.

3. Les autres dispositions relatives à l'Île-de-France

A. - Dispositions relatives au logement

32. - La loi du 3 juin 2010 relative au grand Paris fixe un objectif de construction de 70 000 logements^{Note 34}, sur la base duquel le préfet de région définit des objectifs annuels de construction de logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs programmes locaux de l'habitat (article L. 302-13 du Code de la construction et de l'habitation). C'est le dispositif de territorialisation de l'offre de logements. Les contrats de développement territorial (CDT), prévus à l'article 21 de la loi relative au Grand Paris doivent prendre en compte ces objectifs. Les schémas de secteur, schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme doivent, le cas échéant, être mis en comptabilité avec les CDT. Enfin, le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), prévu par l'article L. 141-1 du Code de l'urbanisme, qui précise les moyens à mettre en oeuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, contient une partie relative aux problématiques du logement. Il prévoit la construction de 70 000 logements par an d'ici 2030^{Note 35}.

33. - L'article 13 de la loi crée à l'échelle régionale un document de planification en matière d'habitat, en complément du SDRIF. Plus précisément, il modifie le Code de la construction et de l'habitation^{Note 36} pour créer en Île-de-France un comité régional de l'habitat et de l'hébergement co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional. Le comité régional est chargé d'élaborer à compter du 1er juillet 2014, après consultation des collectivités territoriales concernées, un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région^{Note 37}. Le SRHH approuvé par le comité régional est arrêté par le préfet de région. Le SRHH, qui se substitue au dispositif de territorialisation de l'offre de logements, est un document dédié au logement et à l'hébergement. Il comporte des objectifs globaux et leur déclinaison territoriale au niveau de chaque EPCI en matière de construction et de rénovation de logements, de construction et d'amélioration des structures d'hébergement, de développement équilibré du parc de logements sociaux, de rénovation thermique des logements, d'actions en faveur des populations défavorisées, de rénovation urbaine, de requalification des quartiers anciens dégradés, de lutte contre l'habitat indigne. Le SRHH s'inscrit dans la hiérarchie des documents d'orientation et d'urbanisme : le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement élaboré par la MGP, les programmes locaux de l'habitat, les CDT et les documents d'urbanisme devront se conformer à ce schéma régional.^{Note 38}

34. - Sur la base du bilan de la programmation des aides au logement établi par le préfet de région, le comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France coordonne les interventions de l'État, de la région d'Île-de-France, des départements, de la MGP et des EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat pour favoriser la mise en oeuvre du SRHH^{Note 39}.

B. - Coordination du syndicat des transports d'Île-de-France et de la société du Grand Paris

35. - La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a fixé les conditions d'élaboration et de mise en oeuvre du réseau de transport public du Grand Paris. La société du Grand Paris (SGP) exerce la maîtrise d'ouvrage des infrastructures de ce réseau. Elle est également chargée d'acquérir les matériels roulants conçus pour circuler sur ces infrastructures et qui seront transférés, dès leur réception, au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) qui en assure le financement et les mettra à disposition des exploitants qu'il aura désignés dans les conditions de droit commun. Parallèlement, le STIF, en tant qu'autorité organisatrice des services de transport dans la région, a notamment pour mission de veiller à la cohérence des programmes d'investissement. Il peut assurer la maîtrise d'ouvrage de projets d'infrastructures nouvelles destinées au transport public de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à RFF. Il a également pour mission de désigner des exploitants, y compris ceux qui seront chargés des services empruntant le réseau du Grand Paris.

36. - Le projet du Grand Paris a été conçu à l'origine de façon très indépendante du réseau existant géré par le STIF et du projet « Arc Express » défendu par les collectivités. Les limites de la création d'un réseau parallèle au réseau existant sont apparues, en particulier au cours des débats publics qui se sont tenus sur les deux projets. Un protocole d'accord a été signé entre l'État et la région le 26 janvier 2011, reprenant des éléments communs aux deux projets. Le projet du Nouveau Grand Paris présenté le 6 mars 2013 a confirmé cette approche, puisqu'il englobe, d'une part, des mesures d'amélioration du réseau existant et, d'autre part, le Grand Paris Express^{Note 40}. Cette approche intégrée se traduit par un impératif de coordination fort entre le STIF et la société du Grand Paris.

37. - L'article 20 de la loi précise donc à l'instar de ce qui existe déjà pour RFF ou la RATP que les compétences du STIF en matière d'investissement s'exercent dans la limite des compétences de la société du Grand Paris.

38. - L'article 21 de la loi, qui modifie la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, vise à rapprocher les conditions de réalisation du réseau du Grand Paris du « droit commun » de l'Île-de-France. S'agissant de l'infrastructure, le STIF, en sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité, est associé à l'élaboration du ou des dossiers d'enquête publique et de l'ensemble des documents établis par le maître d'ouvrage pour la réalisation des opérations. S'agissant des matériels roulants en revanche, le STIF, en sa qualité de financeur, est associé à chaque étape du processus d'acquisition de ces matériels.

C. - Dispositions relatives au site de La Défense et à l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay

39. - Premier quartier d'affaires européen avec plus de 3 millions de m² de bureaux et 150 000 salariés, le site de La Défense connaît des règles d'urbanisme et une gouvernance spécifique depuis la création par l'État, en 1958, de l'établissement public pour l'aménagement de la région de La Défense (EPAD). La loi n° 2007-254 du 27 février 2007 a réformé la gouvernance d'ensemble du périmètre de l'opération, afin de déconnecter les activités d'aménagement et les activités de gestion du site et de confier à un nouvel établissement public local industriel et commercial (établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense : EPGD, aussi dénommé Defacto depuis 2010) la gestion des équipements publics du quartier créés par l'établissement public chargé de l'aménagement (établissement public d'aménagement de La Défense-Seine Arche : EPADESA)^{Note 41}.

40. - Alors que cette loi aurait dû être de nature à clarifier le paysage institutionnel de La Défense, celui-ci a été confronté à des difficultés juridiques liées à la cession de biens que l'EPGD avait reçus en gestion^{Note 42}, créant une situation d'instabilité juridique préjudiciable au site et à son aménagement^{Note 43}. Pour y remédier, l'article 22 de la loi clarifie les missions de l'EPGD et le régime des biens qui lui sont dévolus pour recentrer clairement son action sur leur gestion et exclure tout transfert de propriété. Une procédure d'agrément de l'EPADESA pour les autorisations d'occupation temporaire du domaine public consenties par l'EPGD pour une durée supérieure à cinq ans est mise en place. L'article 24 de la loi prive d'effet le procès-verbal du 31 décembre 2008 de transfert des biens entre les deux établissements et prévoit que la liste des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général mis à disposition de l'EPGD est fixée par arrêté interministériel, après avis des deux établissements.

41. - L'article 23 prévoit que le rapport remis par la mission de préfiguration de la MGP au Gouvernement - au plus tard le 31 décembre 2014 - comprend une étude sur l'opportunité d'une réorganisation de la composition du conseil d'administration de l'EPADESA^{Note 44}. Ce rapport devrait permettre d'intégrer la nouvelle MGP à la gouvernance du quartier d'affaires de La Défense.

42. - L'établissement public de Paris-Saclay a été créé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, pour mettre en oeuvre, notamment, l'opération d'intérêt national instaurée un an auparavant. Compétent sur un périmètre regroupant 49 communes situées dans les départements de l'Essonne et des Yvelines, il a pour objet d'impulser et de coordonner le développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay et d'asseoir son rayonnement international. Issu d'un amendement sénatorial, l'article 26 de la loi vise à transformer l'établissement public de Paris-Saclay en un établissement public d'aménagement. Cette réforme a pour principal objet de modifier la gouvernance de l'établissement public pour renforcer la présence des représentants des collectivités territoriales en son sein^{Note 45}.

43. - En conclusion, les 16 articles (et 21 pages du journal officiel) qui regroupent les dispositions spécifiques à l'Île-de-France de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles modifient de manière très substantielle la gouvernance de l'Île-de-France. Les juristes, saisis par le nombre de textes d'application attendus, comme surtout les élus et fonctionnaires chargés de la mise en place de la métropole du Grand Paris, peuvent redouter un exercice certes stratégique pour notre administration territoriale mais d'une complexité redoutable. Alors que l'encre de la loi n'était pas encore sèche, le débat - esquissé lors des travaux parlementaires - sur la suppression des départements de la petite couronne, à laquelle le Premier ministre Jean-Marc Ayrault s'est déclaré le 16 janvier 2014 favorable, peut laisser penser que le chantier de la gouvernance de la région capitale est loin d'être achevé.

Egalement dans ce dossier : articles 2045, 2046, 2047, 2048, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057

Note 1 François Hollande, *vœux aux parlementaires et aux conseillers de Paris, le 16 janvier 2013*.

Note 2 Gérard Marcou, *La loi sur le Grand Paris, le retour de l'État aménageur : AJDA 2010, p. 1868*.

Note 3 Pénélope Picquet, *Le Grand Paris : JCl. Administratif, Fasc. 129-15*.

Note 4 Philippe Dallier, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, Sénat, 8 avr. 2008*.

Note 5 Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », 5 mars 2009.

Note 6 Solenne Daucé, *Gouvernance de Paris Métropole : les éléments de débat présentés dans un livre vert : JCP A 2012, act. 484*.

Note 7 Centrée sur la petite couronne et focalisée sur la suppression d'une « couche » institutionnelle, cette figure institutionnelle inspirée des propositions des rapports *Dallier* et *Balladur* a trouvé en province une première concrétisation dans la métropole lyonnaise. Le futur projet de loi décentralisation annoncé par le Gouvernement pourrait promouvoir la fusion des départements et des métropoles *de droit commun*.

Note 8 La troisième figure privilégiait le renforcement des structures intercommunales et une approche qui, en dépassant la logique grande couronne-petite couronne, visait à répondre au besoin de pilotage au niveau métropolitain, dans une logique de subsidiarité et de mutualisation plutôt que de substitution. La contribution du maire de Paris, Bertrand Delanoë, pouvait se rattacher à cette figure de gouvernance.

Note 9 L'unité urbaine est définie par l'INSEE comme un ensemble de communes d'au moins 2000 habitants présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions). L'unité urbaine comprend, en grande couronne, 288 communes (52 des 514 communes de Seine-et-Marne, 90 des 262 communes des Yvelines, 82 des 196 communes de l'Essonne et 64 des 185 communes du Val-d'Oise).

Note 10 Le projet rattachait la « Métropole de Paris » à la catégorie des pôles métropolitains créés par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Note 11 Adoption de quatre amendements identiques de MM. Roger Karoutchi, Philippe Dallier, Christian Favier et Vincent Delahaye.

Note 12 Devant le Conseil constitutionnel, a été contestée sans succès la « *modification notablement substantielle du dispositif initial* » (*Cons. const.*, 23 janv. 2014, n° 2013-687 DC, consid. 7 à 13).

Note 13 Le report d'un an de l'échéance initialement prévue par le Gouvernement a été adopté en séance publique par l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe socialiste, républicain et citoyen.

Note 14 L'article 12 créée au titre 1er du livre II de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales un chapitre IX intitulé « La métropole du Grand Paris » qui débute par le nouvel article L. 5219-1.

Note 15 Le député des Hauts-de-Seine, Alexis Bachelay, ainsi que les députés de Paris, Jean-Marie Le Guen et Christophe Caresche.

Note 16 Opposition, notamment du président (Front de Gauche) de la communauté d'agglomération de Plaine Commune, Patrick Braouezec et de nombreux élus franciliens UMP, dont Valérie Pécresse, Patrick Devedjian et Roger Karoutchi. À l'inverse, le sénateur UMP Philippe Dallier et 40 sénateurs UMP ont soutenu cette réforme de la MGP et 9 sénateurs UMP ont voté l'ensemble de la loi.

Note 17 « *Grand Paris : Paris Métropole ne veut pas de ce « machin* » : *Gaz. cnes*, 5 nov. 2013.

Note 18 « *Remettre le Grand Paris sur ses pieds* » : *Gaz. cnes*, 24 déc. 2013.

Note 19 CGCT, art. L. 5219-1, I.

Note 20 En imposant l'inclusion dans le périmètre du nouvel établissement des communes de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le législateur a entendu assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué « *en vue de la définition et de la mise en oeuvre d'actions métropolitaines* ». Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur « *pouvait, dans ces buts d'intérêt général, apporter ces limitations à la libre administration des communes* » (*consid.* 25) (commentaires de la décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, consid. 25).

Note 21 Cet amendement, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture à l'initiative du député de l'Essonne, M. Carlos DA SILVA, vise quatre communes de l'Essonne - Bièvres, Varennes-Jarcy, Verrières-le-Buisson et Wissous - et deux communes des Yvelines - Maurecourt et Vélizy-Villacoublay qui auront donc le choix entre rejoindre la métropole du Grand Paris ou un EPCI de la grande couronne.

Note 22 La majorité qualifiée est classique : les deux tiers des communes de l'EPCI auquel appartient la commune candidate au départ représentant au moins la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population l'EPCI à fiscalité propre.

Note 23 *CGCT, art. L. 5219-5, I.*

Note 24 *CGCT, art. L. 5219-5.*

Note 25 Le Gouvernement avait initialement prévu 30 000 habitants.

Note 26 *CGCT, art. L. 5219-7.*

Note 27 *CGCT, art. L. 5219-2.*

Note 28 *CGCT, art. L. 5219-8.*

Note 29 Source : Paris Métropole.

Note 30 *CGCT, art. L. 5219-10.*

Note 31 Article 12 II de la loi.

Note 32 Devant le Conseil constitutionnel, a été contesté sans succès ce recours aux ordonnances (décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, consid. 14 à 19).

Note 33 Il s'agit de préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la MGP, les règles relatives au fonctionnement des conseils de territoire et à l'administration des territoires de la métropole ainsi que celles relatives aux concours financiers de l'État, les dispositions relatives aux modalités de calcul et de répartition des dotations territoriales et aux transferts des personnels. Il s'agit enfin pour préciser le territoire d'intervention de l'État et l'organisation de ses services déconcentrés.

Note 34 37 000 logements en moyenne par an ont été produits sur la décennie 2000 - 2009 : répondre à l'objectif de 70 000 logements par an, suppose un quasi-doublement du rythme de construction.

Note 35 Le nouveau schéma directeur de la région Île-de-France a été approuvé par décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013. Cette publication fait suite à l'avis favorable du Conseil d'État sur le projet adopté par le conseil régional le 18 octobre 2013.

Note 36 *CCH, art. L. 302-13 à 15 et L. 364-1.*

Note 37 Le projet adopté en conseil des ministres prévoyait de confier cette compétence au conseil régional. Après le rejet de l'article par le Sénat, le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale un amendement en substance identique sauf sur ce point de l'autorité chargée d'approuver le schéma.

Note 38 La communication en conseil des ministres sur le « Grand Paris du Logement et de l'Aménagement », le 29 janvier 2014, indique que « *Des procédures d'urbanisme spécifiques seront mises en oeuvre afin d'accélérer les projets, de lever les freins à la construction et de garantir l'exemplarité environnementale des réalisations. La métropole du Grand Paris, une fois en place, aura vocation à prendre le relais de l'État pour le portage des opérations qui le nécessitent* ».

Note 39 *CCH, art. L. 302-15.*

Note 40 Les travaux du Grand Paris Express débiteront en 2015 avec l'objectif, à horizon 2030 de construire 200 km de lignes et 72 nouvelles gares pour un montant total de 29,5 milliards d'euros.

Note 41 L'EPASEDA comprend, à parité, des représentants de l'État et des collectivités territoriales tandis que l'EPGD ne compte que trois membres : la commune de Puteaux, la commune de Courbevoie et le département des Hauts-de-Seine.

Note 42 L'État a initié des contentieux contre des délibérations de l'EPGD aboutissant en première instance, devant le tribunal administratif de Cergy-pontoise, à leur annulation.

Note 43 Le rapport public de la Cour des comptes publié le 12 février 2013 a relevé les incertitudes issues du procès-verbal de transfert des biens entre les deux établissements et a préconisé, au regard des conflits qui opposent les deux établissements, de modifier rapidement le dispositif juridique existant.

Note 44 Un amendement du groupe écologiste introduit en séance publique en première lecture à l'Assemblée nationale, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, avait mis fin à l'opération nationale Défense Seine Arche et à l'existence de l'EPADESA au 1er janvier 2016. Le Sénat, en 2e lecture, a adopté cet article 23 de compromis.

Note 45 Le conseil d'administration est aujourd'hui composé de 21 membres, dont 9 élus des communes concernées. Le président du conseil d'administration, qui exerce également les fonctions de directeur général, est nommé par décret. Cette gouvernance distingue l'établissement public de Paris-Saclay de la catégorie des établissements publics d'aménagement prévue par l'article L. 321-14 du Code de l'urbanisme. Les conseils d'administration de ces derniers sont en effet composés, au moins pour moitié, de représentants des collectivités territoriales. Leurs présidents sont élus par le conseil d'administration et leurs directeurs généraux sont désignés par arrêté du ministre de tutelle.