

N° 847

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,***

Par M. Claude DILAIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérít-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joél Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : Première lecture : **495, 580, 593, 598, 601, 581** et T.A. **163** (2012-2013)

Deuxième lecture : **796** et **846** (2012-2013)

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : Première lecture : **1120, 1177, 1178, 1205, 1207, 1216** et T.A. **190**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
• <i>Article 12</i> (Chapitre IX [nouveau] du titre I ^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales) Statut et compétences de la métropole du Grand Paris	7
• <i>Article 13 A</i> (Article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation) Création en Ile-de-France d'un comité régional de l'habitat et de l'hébergement	11
• <i>Article 13</i> (Article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation) Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France	12
• <i>Article 13 bis</i> (Article L. 321-1 du code de l'urbanisme) Fusion des établissements publics fonciers en Ile-de-France	17
• <i>Article 18 bis</i> Fin de l'opération d'intérêt national La Défense Seine Arche et suppression de l'EPADESA	19
• <i>Article 19 bis</i> (Section 4 [nouvelle] du chapitre I ^{er} du titre II du livre III du code de l'urbanisme ; articles 25 à 31, 32 et 34 et annexe A de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ; annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ; articles L. 141-5 et L. 141-7 du code de l'urbanisme ; article L. 719-14 du code de l'éducation) Transformation de l'établissement public de Paris-Saclay en un établissement public d'aménagement	23
• <i>Article 31</i> (Articles L. 2113-5, L. 5211-5, L. 5211-19, L. 5211-28-2, L. 5211-28-3, L. 5211-41, L. 5211-41-1, L. 5212-29, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22, L. 5216-7, L. 5217-1 à L. 5217-7, L. 5217-7-1 [nouveau], L. 5217-14 à L. 5217-20, et L. 5217-20-1 [nouveau], L. 5842-6 du code général des collectivités territoriales ; article 1043 du code général des impôts ; article 57 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) Métropoles de droit commun	29
EXAMEN EN COMMISSION	31

Mesdames, Messieurs,

Le 6 juin 2013, le Sénat adoptait le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles après l'avoir profondément remanié, notamment à l'initiative de la commission des Lois et de son rapporteur, notre collègue René Vandierendonck, mais aussi après avoir – hélas – rejeté l'ensemble des dispositions relatives à la métropole du Grand Paris.

Le 23 juillet dernier, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi après l'avoir à son tour modifié et avoir réintroduit des dispositions relatives à la métropole du Grand Paris dans une rédaction sensiblement différente par rapport au projet de loi initialement déposé par le Gouvernement.

Votre commission avait souhaité en première lecture se saisir pour avis de plusieurs dispositions du projet de loi relevant de son champ de compétence. **Elle avait alors salué la confiance du Gouvernement dans les collectivités territoriales, symbolisée par le présent projet de loi, estimant que ce texte constituait une réelle avancée.**

Au vu des modifications très importantes introduites à l'Assemblée nationale, elle a souhaité se saisir pour avis en seconde lecture des dispositions suivantes :

– les dispositions relatives aux compétences de la métropole du Grand Paris (article 12) ;

– l'article 13, relatif à l'élaboration d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) en Ile-de-France, ainsi que l'article 13 A qui est une disposition de conséquence ;

– l'article 13 *bis*, qui prévoit la fusion des établissements publics fonciers d'État d'Ile-de-France ;

– l'article 18 *bis*, lié aux articles 18 et 19 – adoptés conformes par les députés – relatifs à la gestion du quartier d'affaires de La Défense, qui prévoit

la fin, au 1^{er} janvier 2016, de l'opération d'intérêt national de La Défense Seine Arche et la suppression à la même date de l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) ;

– l'article 19 *bis*, portant sur la transformation de l'établissement public de Paris Saclay (EPPS) en établissement public d'aménagement ;

– l'article 31, portant sur les compétences exercées par les métropoles de droit commun.

La commission des lois a délégué à votre commission l'examen au fond des articles 13 A, 13 et 19 *bis*.

* *

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 12

(Chapitre IX [nouveau] du titre I^{er} du livre II
de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales)

Statut et compétences de la métropole du Grand Paris

Commentaire : cet article institue la métropole du Grand Paris, EPCI à statut particulier et définit ses compétences.

I. Le projet de loi initial

Le projet de loi initial instituait, à compter du 1er janvier 2016, un établissement public, la Métropole de Paris, composé de la ville de Paris et des EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris, dont la vocation était la définition et la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain, pour « promouvoir un modèle de développement durable et améliorer l'attractivité de son territoire ».

Une des principales missions de la Métropole de Paris était d'élaborer, dans un délai d'un an à compter de sa création, un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) ; ce dernier :

– devait être compatible avec les dispositions du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) et prendre en compte les orientations du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) créé par l'article 13 du projet de loi ;

– déclinait au niveau de chaque EPCI membre de la Métropole les objectifs du SRHH ;

– était soumis pour avis au comité régional de l'habitat, au conseil régional et aux départements ;

– pouvait être révisé, à l'initiative de la Métropole et au moins tous les six ans.

L'ensemble des programmes locaux de l'habitat (PLH), les contrats de développement territorial (CDT), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu devaient être compatibles avec ce plan.

La Métropole de Paris pouvait recevoir de l'État, en matière de logement, délégation d'un ensemble de cinq compétences : l'attribution des aides à la pierre ; la gestion du contingent préfectoral ; la gestion de la garantie du droit à un logement décent et indépendant ; la mise en œuvre des

procédures de réquisition ; la gestion de la veille sociale, de l'accueil et de l'hébergement.

II. La position du Sénat en première lecture

En première lecture, la commission des Lois avait sensiblement modifié le présent article. Les principales modifications étaient les suivantes :

- le **recentrage de la Métropole de Paris sur la priorité du logement** ;
- la **suppression de l'intervention de la métropole dans le domaine de l'urgence sociale**, la commission des Lois estimant que ce domaine relève de la compétence de l'État ;
- la suppression de la possibilité de déléguer à la métropole la gestion du droit à un logement décent et indépendant, la réquisition de logements et la gestion de l'urgence sociale ;
- le **report au 1^{er} janvier 2017 de la constitution de Grand Paris Métropole.**

En séance publique, le présent article, ainsi que l'ensemble des articles relatifs à Grand Paris Métropole avaient été supprimés.

III. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

En commission des Lois, les députés ont rétabli le présent article, à l'initiative du Gouvernement, mais la métropole du Grand Paris diffère assez sensiblement du dispositif du projet de loi initial :

- la métropole du Grand Paris est **instituée au 1^{er} janvier 2015** ;
- la métropole du Grand Paris est désormais **un établissement public de coopération intercommunale à statut particulier** ;
- son **périmètre recouvre désormais Paris et les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne)¹.**

La métropole du Grand Paris a pour vocation de définir et mettre en œuvre des actions d'intérêt métropolitain afin de promouvoir un modèle de développement durable, d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire et de réduire les inégalités.

En matière de logement, la métropole du Grand Paris élabore un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) : comme dans le projet de loi initial, ce plan est compatible avec le SDRIF et prend en

¹ Les communes des départements de grande couronne appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI comprenant au moins une commune de petite couronne appartiennent également à la métropole du Grand Paris.

compte les orientations du SRHH. Il comprend par ailleurs une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation des places d'accueil et de services associés en faveur de l'insertion des personnes sans domicile fixe et des populations des plus fragilisées.

Pour mettre en œuvre le PMHH, la métropole :

- réalise des programmes d'aménagement et de logement ;
- peut demander de bénéficier de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté et la délivrance d'autorisations d'urbanisme ;
- peut obtenir de l'État la mise à disposition de ses établissements publics d'aménagement.

La métropole du Grand Paris reçoit, à sa demande, délégation de l'ensemble des compétences en matière d'attribution des aides à la pierre (et d'attribution des aides en faveur de l'habitat privé), la garantie du droit à un logement décent et indépendant et la gestion du contingent préfectoral, la mise en œuvre des procédures de réquisition et, enfin la gestion de la veille sociale et de l'hébergement.

La métropole est organisée en territoires regroupant chacun au moins 300 000 habitants. Chaque EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 et disposant d'au moins 300 000 habitants est constitué en territoire. **Le conseil de la métropole peut déléguer à un conseil de territoire**, à la demande de celui-ci, tout ou partie de **l'exercice des compétences qui lui ont été transférées**, à l'exception des compétences en matière de :

- schémas de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur ; approbation du plan local de l'urbanisme (PLU) élaboré par le conseil de territoire ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ; prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement d'intérêt métropolitain ;

- PMHH ; schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ;

- plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat ; réalisation d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie ; élaboration du plan climat-énergie territorial.

En séance publique, de nombreux amendements ont été adoptés. Les principaux sont les suivants :

- un amendement de Jean-Yves Le Bouillonnet, visant à **repousser au 1^{er} janvier 2016 la mise en place de la métropole du Grand Paris** ;

– un amendement de Daniel Goldberg précisant que le PMHH comprend les différents éléments d'un programme local de l'habitat (PLH) ;

– un amendement de Nathalie Appéré, précisant que **le PMHH est compatible non seulement avec le SDRIF mais aussi avec le SRHH** ;

– un amendement du Gouvernement visant à **créer une mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris chargée d'élaborer un rapport au plus tard le 31 décembre 2014**. La mission, présidée par le préfet de région, comprend un collège d'élus (les maires des communes de la petite couronne, le maire de Paris et des conseillers de Paris, les présidents des conseils généraux franciliens, le président du conseil régional, les présidents des EPCI à fiscalité propre de la petite couronne et, enfin, le président et le co-président de Paris Métropole) et un collège de partenaires socio-économiques.

IV. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis avait salué, à l'occasion de l'examen du projet de loi initial, l'émergence de la Métropole de Paris. Il avait donc regretté la suppression par le Sénat des articles relatifs à celle-ci.

Il estime que **le dispositif adopté par l'Assemblée nationale marque un progrès par rapport au dispositif du projet de loi initial** : la métropole du Grand Paris ne constitue plus un « étage » supplémentaire dans le « mille-feuilles » administratif ; par ailleurs, le périmètre de la petite couronne est préférable à celui de l'unité urbaine de Paris, donnée statistique par nature mouvante.

À ses yeux, il aurait été possible – et souhaitable – d'aller plus loin : comme il l'avait souligné dans son rapport pour avis en première lecture, l'émergence de la métropole du Grand Paris pose très clairement la **question de la pérennité des départements de la petite couronne**, question qui est d'ailleurs aujourd'hui soulevée par Stéphane Troussel, le président du conseil général de la Seine-Saint-Denis.

Votre rapporteur pour avis souhaite enfin formuler deux observations portant sur des questions sortant du champ de compétence de votre commission :

– s'agissant du **périmètre de la métropole du Grand Paris**, il estime souhaitable de « figer » **le périmètre en le rapprochant autant que possible des limites de la petite couronne**. S'il est justifié que les communes de grande couronne appartenant à un EPCI comptant au moins une commune de petite couronne appartiennent à la métropole du Grand Paris, votre rapporteur pour avis est plus sceptique pour ce qui concerne les EPCI comprenant au moins une commune située dans l'unité urbaine de Paris de rejoindre la métropole du Grand Paris. Il convient en effet d'**éviter que ce type de dérogations ne fasse « tâche d'huile »** : cela porterait atteinte à la cohérence

du périmètre de la métropole et compliquerait la structuration des EPCI en grande couronne ;

– s’agissant des **conseils de territoire**, votre rapporteur pour avis salue l’équilibre du dispositif adopté par l’Assemblée nationale. Il convient cependant de **prêter attention à que les compétences transférées à la métropole du Grand Paris ne soient pas toutes déléguées aux conseils de territoire**, ce qui remettrait en cause l’émergence de la métropole de Paris.

À l’initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission a adopté un **amendement** visant à **prévoir que le PMHH prend en compte les orientations du SRHH institué par l’article 13 du projet de loi**, ce qui est cohérent avec les dispositions de l’article 13. Il n’est par ailleurs pas possible de prévoir que le PMHH doit être compatible avec le SRHH, sous peine d’imposer une tutelle à la métropole du Grand Paris.

Votre commission a émis un avis favorable à l’adoption de cet article sous réserve de l’amendement qu’elle a adopté.

Article 13 A

(Article L. 364-1 du code de la construction et de l’habitation)

Création en Ile-de-France d’un comité régional de l’habitat et de l’hébergement

Commentaire : cet article prévoit la création dans la région d’Ile-de-France, d’un comité régional de l’habitat et de l’hébergement

I. Le droit en vigueur

L’article **L 364-1 du code de la construction et de l’habitation (CCH)** dispose que :

– mis à part dans les départements d’outre-mer et à Saint-Martin, il est créé auprès du préfet de région, dans les conditions fixées par décret en Conseil d’État, un **comité régional de l’habitat (CRH) chargé de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d’habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales (alinéa 1)** ;

– dans les départements d’outre-mer et à Saint-Martin, il est créé, dans les mêmes conditions, un conseil départemental de l’habitat, présidé par le président du conseil général ou du conseil territorial qui exerce les attributions du comité régional de l’habitat (**alinéa 2**).

II. L'initiative de l'Assemblée nationale

A l'initiative de Daniel Goldberg, les députés ont introduit, à l'occasion de l'examen du projet de loi en séance publique, le présent article qui modifie l'article L. 364-1 du CCH précité :

– son 1° **ajoute l'Ile-de-France à la liste des régions ne disposant pas d'un CRH ;**

– son 2° **insère un nouvel alinéa précisant qu'il est créé en Ile-de-France, dans les mêmes conditions, un comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) d'Ile-de-France qui exerce les attributions du CRH et élabore un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement prévu par l'article 13 du présent projet de loi, en association avec l'État, sur l'ensemble de la région Ile-de-France afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement.**

III. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis relève que le présent article est une disposition de conséquence de l'article 13 du présent projet de loi : il vise à éviter la superposition, en Ile-de-France, du CRHH créé par l'article 13 et de l'actuel CRH.

Il note par ailleurs, que l'article 13 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové modifie l'article L. 364-1 du CCH précité afin de transformer, sur l'ensemble du territoire hexagonal, les CRH en CRHH.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 13

(Article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation)

Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France

Commentaire : cet article prévoit l'élaboration d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement par la région d'Île-de-France.

I. Le droit en vigueur

La section 4 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation (CCH) porte sur les objectifs de construction

de logements en Île-de-France. Elle comporte un unique article, l'**article L. 302-13**.

Ce dernier, introduit à l'initiative de notre ancien collègue Dominique Braye à l'occasion de l'examen de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris¹, dispose que, **en Île-de-France, pour atteindre l'objectif de construction annuelle de 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés** fixé par l'article 1^{er} de la loi du 3 juin 2010 précitée, **le préfet de région définit, tous les trois ans, les objectifs annuels de production de nouveaux logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à l'obligation de réaliser un programme local de l'habitat (PLH)**. Le comité régional de l'habitat (CRH), les communes et les établissements publics compétents en matière de PLH concernés sont consultés pour avis.

Les PLH tiennent compte des objectifs évoqués précédemment.

Chaque année, un bilan de l'avancée de la réalisation des objectifs, territoire par territoire, est présenté au CRH.

II. Le dispositif du projet de loi initial

L'article 13 du projet de loi initial proposait de remplacer l'actuelle section 4 par une section portant sur le **Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) en Île-de-France**. Cette nouvelle section comportait trois articles.

- L'**article L. 302-13** portait sur **le contenu et la portée du SRHH**.

Son **I** disposait que **le conseil régional élabore ce schéma dans un délai de dix-huit mois après son renouvellement**, afin de traduire les orientations du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) dans les domaines de l'urbanisme et du logement et sur la base d'un diagnostic du logement et de l'habitat.

Ce schéma **fixe les objectifs globaux et**, dans le respect des compétences conférées à la Métropole de Paris, **leurs déclinaisons territoriales** en matière de :

- construction et rénovation de logements ;
- construction et amélioration des structures d'hébergement ;
- développement équilibré du parc de logements sociaux ;
- rénovation thermique des logements ;
- actions en faveur des populations défavorisées ;
- rénovation urbaine ;
- requalification des quartiers anciens dégradés ;
- lutte contre l'habitat indigne.

¹ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Ce schéma prévoit des critères, indicateurs et modalités de suivi de l'application de ses dispositions et de leurs incidences.

Son **II** précisait que **les PLH, les contrats de développement territorial (CDT), les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, en l'absence de SCOT, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu prennent en compte le SRHH** lors de leur élaboration ou de leur révision.

• Le nouvel **article L. 302-14** portait sur les **modalités d'élaboration et de révision du SRHH**.

Son **I** dispose que, dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la délibération du conseil régional engageant la procédure d'élaboration du SRHH, le préfet de région porte à sa connaissance toutes les informations utiles ainsi que les objectifs à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat, de répartition équilibrée des différents types de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement.

Le projet de schéma arrêté par le conseil régional est soumis pour avis au CRH, aux départements, à la Métropole de Paris, aux établissements publics compétents en matière de PLH ainsi qu'aux communes n'appartenant pas à de tels établissements, qui disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour faire connaître leur avis.

Au vu de ces avis, le conseil régional délibère sur un nouveau projet de schéma. Il le transmet au préfet de région qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître son avis.

Le projet de schéma, amendé le cas échéant pour tenir compte des demandes de modifications du préfet de région, est approuvé par délibération du conseil régional.

Son **II** précise que le schéma peut être révisé selon les modalités prévues au **I** pour son élaboration.

• Le nouvel **article L. 302-15** portait sur le **suivi du SRHH**.

Son **I** dispose que le préfet de région établit chaque année un bilan de la programmation des aides au logement dans la région d'Île-de-France. A partir de ce bilan, l'État, la région, les départements, la Métropole de Paris et les établissements publics compétents en matière de PLH coordonnent leurs interventions pour favoriser la mise en œuvre du SRHH.

Son **II** indique que les objectifs des contrats de développement territorial (CDT) dont l'élaboration a été engagée avant l'entrée en vigueur de la loi tiennent compte des objectifs annuels de production de nouveaux logements dans les périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à

l'obligation de réaliser un PLH fixés par le préfet de région en application de l'article L. 302-13 du CCH dans sa rédaction antérieure à la présente loi. Comme l'indique l'étude d'impact, ce paragraphe constitue une disposition transitoire visant à « régler les conséquences de cette abrogation [de l'article L. 302-13] sur les contrats de développement territorial en cours d'élaboration »¹.

III. La position du Sénat en première lecture

À l'exemple des autres articles portant sur Grand Paris Métropole, le présent article a été supprimé au Sénat.

III. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article a été réintroduit en commission par les députés, à l'initiative du Gouvernement. Le dispositif, modifié en séance publique, est sensiblement différent de celui qui figurait dans le projet de loi initial :

– le SRHH est désormais établi par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) d'Ile-de-France, chargé, à compter du 1^{er} janvier 2015, d'assurer la cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement dans la région et dont la composition figure dans le présent article. Le CRHH est ainsi composé de quatre collèges :

- un collègue de représentants de l'État ;
- un collègue de représentants de la région et des départements ;
- un collègue des représentants de la métropole du Grand Paris, ou des communes et groupements de communes de son territoire dans l'attente de la création de cette dernière, et des groupements de communes présents hors du périmètre de la métropole ;
- un collègue de professionnels et de représentants d'associations intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en œuvre des moyens financiers correspondant.

La présidence du CRHH est assurée par le préfet de région et le président du conseil régional ou son représentant.

Un décret en Conseil d'État précise la composition du CRHH, les modalités de désignation de ses membres et ses règles de fonctionnement.

– le CRHH élabore donc le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) sur la base d'un diagnostic du logement et de l'habitat (SRHH). Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale précise, par rapport au texte initial, que **les objectifs globaux définis par le SRHH, sont**

¹ Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 39.

déclinés au niveau de chaque EPCI. Les différents éléments de ces déclinaisons territoriales sont identiques à ceux prévus par le texte initial ;

– alors que le texte initial prévoyait que le schéma fixait des critères, indicateurs et modalités de suivi du schéma, **le texte issu de l'Assemblée nationale précise que le schéma indique, en prenant en compte les actions de rénovation urbaine, les objectifs à atteindre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement**, en précisant notamment :

- l'offre nouvelle et la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation des besoins (1°) ;
- les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant, privé et public (2°) ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières (3°) ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des jeunes et des étudiants (4°).

– il est précisé que **l'État peut déléguer aux EPCI d'Ile-de-France, après avis du CRHH, l'attribution des aides à la pierre** ;

– il est précisé que le SRHH est pris en compte, non seulement par les PLH, les CDT, les SCOT, les PLU et autres documents d'urbanisme mais aussi par le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) ;

– il est précisé que la révision du schéma est effectuée selon les mêmes modalités que l'élaboration de ce dernier ;

– il est précisé également que **c'est le CRHH qui coordonne les interventions des différents acteurs pour favoriser la mise en œuvre du SRHH.**

II. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis avait salué en première lecture l'avancée que constituait la création du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en matière de politique du logement en Ile-de-France. Il rappelait à cet égard que la crise du logement est particulièrement marquée en Ile-de-France avec un rythme de construction moyen de 37 000 logements par an sur la période 2000-2009 alors que 70 000 logements devraient être construits annuellement pour couvrir les besoins¹.

¹ Cf. Avis n° 593 (2012-2013) présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, M. Claude Dilain, p. 25.

Il salue donc le dispositif issu des travaux de l'Assemblée nationale. Il espère que le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) institué par le présent article, qui est « chargé d'assurer la cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France », constituera l'embryon d'une autorité organisatrice francilienne en matière de logement, qu'il appelait de ses vœux dans son rapport au nom de la commission sénatoriale du contrôle de l'application des lois¹.

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission a adopté **deux amendements** :

– un **amendement** visant à renvoyer clairement à l'objectif de **construction de 70 000 logements par an en Ile-de-France**, objectif figurant à l'article 1^{er} de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris mais aussi dans le projet de SDRIF délibéré le 25 octobre 2012 mais non encore approuvé par le Conseil d'État ;

– un **amendement** visant à clarifier les modalités d'élaboration et d'adoption du SRHH. Il s'agit notamment de réparer un oubli des députés et de **préciser qu'au terme de la procédure d'élaboration du SRHH, le projet de schéma est approuvé par le CRHH, puis par le préfet de région.**

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 13 bis

(Article L. 321-1 du code de l'urbanisme)

Fusion des établissements publics fonciers en Ile-de-France

Commentaire : cet article fusionne les quatre établissements publics fonciers de l'État de la région d'Ile-de-France au sein de celui dont le périmètre d'action est le plus large.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 321-1 du code de l'urbanisme définit les missions et les compétences des établissements publics fonciers de l'État (EPFE) :

¹ Cf. rapport n° 621 (2011-2012) fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, MM. Claude Dilain et Gérard Roche, p. 59.

– il dispose que **l'État peut créer des établissements publics fonciers en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable (alinéa 1) ;**

– il indique que **les EPFE mettent en place des stratégies foncières contribuant à la réalisation de logements (alinéa 2)**, peuvent contribuer au développement des activités économique, à la politique de protection contre les risques ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels agricoles (**alinéa 3**).

II. L'initiative du Sénat

Lors de l'examen par le Sénat du projet de loi en première lecture, la commission des Lois avait supprimé l'article 45 du projet de loi initial qui prévoyait que ne pouvait exister dans chaque région qu'un seul EPFE.

Le présent article a été introduit à l'occasion de la séance publique à l'initiative de votre rapporteur pour avis.

Le 1° du I insère un alinéa à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme afin d'indiquer que **la région d'Ile-de-France comporte un seul établissement public foncier de l'État**. Le 2° du même I comporte une disposition de conséquence à l'article L. 143-3 du même code.

Le II précisait que, **dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, l'EPFE de la région d'Ile-de-France dont le périmètre est le plus large est substitué aux autres EPFE de la région dans leurs droits et obligations.**

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'occasion de l'examen du projet de loi par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, **les députés ont adopté un amendement de Yves Blein, rapporteur pour avis au nom de la commission des Affaires économiques, afin de modifier le II** du présent article pour prévoir que la fusion des EPFE franciliens a lieu au plus tard le 31 décembre 2014.

En séance publique, aucun amendement n'a été adopté au présent article.

IV. La position de votre commission

Comme l'indiquait votre rapporteur pour avis lors de l'examen du projet de loi en première lecture, **il existe aujourd'hui quatorze EPFE, avec une grande variété de périmètres d'intervention** : certains ont une compétence théoriquement régionale, même si leur champ d'intervention réel est parfois infrarégional, l'un d'eux – l'EPFE de Normandie – a une

compétence interrégionale, les derniers disposant d'un périmètre d'action départemental, susceptible de déborder légèrement sur les marches d'un département voisin.

Si la situation s'explique par des données historiques, sans qu'on puisse considérer que cette variété constitue une aberration, **la situation existant en Ile-de-France, unique en France, où coexistent quatre EPF** (l'EPFE d'Ile-de-France, l'EPFE des Yvelines, l'EPFE des Hauts-de-Seine et l'EPFE du Val-d'Oise) **apparaît problématique du point de vue de la bonne gouvernance des politiques publiques foncières**, alors même que les problématiques du logement, de l'aménagement et de la maîtrise foncière y sont de dimension régionale.

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, le présent article est donc essentiel : dès lors qu'il existe une politique cohérente et globale en matière de logement et d'aménagement dans la région d'Ile-de-France, il est souhaitable que cette politique puisse s'appuyer sur un outil de maîtrise foncière à l'échelon régional.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 18 bis

**Fin de l'opération d'intérêt national La Défense Seine Arche
et suppression de l'EPADESA**

Commentaire : cet article prévoit qu'au 1^{er} janvier 2016, il est mis fin à l'opération d'intérêt national La Défense Seine Arche et à l'existence de l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA).

I. Les articles 18 et 19 du projet de loi

Les articles 18 et 19 du présent projet de loi, dont votre commission des affaires économiques s'était saisie en première lecture, **ont été adoptés conformes par l'Assemblée nationale**. Ils visent à **clarifier les missions de l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD) et du régime des biens dévolus à l'EPGD.**

Comme l'indiquait votre rapporteur pour avis dans son rapport de première lecture, **la loi du 27 février 2007¹ a cherché à déconnecter les activités d'aménagement et de gestion du quartier d'affaires de La Défense**, suite aux travaux menés sur le sujet par la Cour des comptes et par la commission des Finances du Sénat. Comme l'indique l'étude d'impact du présent projet de loi, l'objectif était alors de « *remédier à la situation anormale relevée dans le rapport public de la Cour des comptes de 2008 qui conduisait l'[Établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD)] à assumer le rôle d'exploitant des équipements public du quartier* »².

La loi de 2007 a donc créé l'EPGD, établissement public local à caractère industriel et commercial, regroupant le département des Hauts-de-Seine et les communes de Courbevoie et Puteaux, **habilité à gérer les ouvrages et espaces publics situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et qui lui sont transférés ou mis à disposition**.

Plus de six ans après, les objectifs de la loi de 2007 ne sont pas atteints. Les deux établissements de La Défense, l'EPGD et l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) s'opposent quant à l'interprétation des dispositions de la loi de 2007 et, plus précisément, quant au champ de leurs missions respectives et au devenir des biens transférés ou mis à dispositions de l'EPGD.

Face à cette situation de blocage et aux importantes difficultés juridiques – plusieurs contentieux ont été engagés par l'État suite à des délibérations de l'EPGD prises depuis 2011 –, **les articles 18 et 19 visent à mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes**. L'article 18 opère ainsi les modifications suivantes : il précise l'étendue des missions de gestion de l'EPGD, il exclut tout transfert de propriété des biens de l'EPADESA à l'EPGD et la liste des biens mis à disposition de l'EPGD sera désormais fixée par arrêté interministériel.

Lors de l'examen du projet de loi en première lecture, votre rapporteur pour avis avait salué les dispositions contenues dans ces deux articles et s'était réjoui de la détermination du Gouvernement à apporter des réponses à la situation actuelle de blocage.

II. L'initiative de l'Assemblée nationale

Comme indiqué précédemment, les députés ont adopté sans aucune modification les articles 18 et 19 du projet de loi.

¹ Loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

² Étude d'impact du présent projet de loi, p. 44.

A l'initiative de Denis Baupin, les députés ont introduit le présent article à l'occasion de l'examen du projet de loi en séance publique, ceci contre l'avis de la commission des Lois et du Gouvernement.

Cet article dispose que :

– **il est mis fin, au 1^{er} janvier 2016, à l'opération d'intérêt national La Défense Seine Arche et à l'existence de l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) ;**

– **à compter de la promulgation de la présente loi et au plus tard le 31 juillet 2015, l'État et les collectivités territoriales concernées déterminent d'un commun accord les nouvelles modalités d'aménagement et de gestion du territoire de La Défense Seine Arche.**

III. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis relève que **le présent article est identique à deux amendements qui avaient été examinés par le Sénat en première lecture** : un amendement de nos collègues Philippe Kaltenbach, Vincent Eblé et Luc Carvounas, et un second amendement de nos collègues Brigitte Gonthier-Maurin, Éliane Assassi, Cécile Cukierman et Christian Favier. Un troisième amendement, déposé par nos collègues André Gattolin et Hélène Lipietz, repoussait au 1^{er} janvier 2017 la fin de l'opération d'intérêt national et de l'EPADESA.

Ces amendements avaient été retirés suite aux engagements pris en séance par le Gouvernement quant à l'avenir du quartier de La Défense, qui constitue, il convient de le rappeler, le premier quartier d'affaires européen.

Votre rapporteur pour avis comprend parfaitement l'objectif du présent article. Dans son rapport pour avis en première lecture, il avait lui-même souligné la nécessité de *« réfléchir à l'avenir du site de La Défense et à une refonte complète de son système institutionnel »*¹. Il poursuivait en s'interrogeant : *« l'État a-t-il une stratégie pour ce quartier ? Ou bien préfère-t-il laisser les collectivités aménager et gérer le site »*. Il estimait enfin que *« si l'État ne définit pas une stratégie claire pour ce quartier, le retour dans le droit commun constitue la solution la plus judicieuse »*.

Pour autant, votre rapporteur pour avis ne peut être favorable au présent article :

– comme l'indiquait notre collègue René Vandierendonck, rapporteur de la commission des Lois, en première lecture au Sénat, **l'opération d'intérêt national (OIN) qui justifie le régime dérogatoire du quartier d'Affaires de La Défense n'est pas achevée et certaines opérations**

¹ Avis n° 593 (2012-2013) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, M. Claude Dilain, p. 39.

d'aménagement restent encore à mener. Le présent article le reconnaît lui-même en évoquant les « *nouvelles modalités d'aménagement (...) du territoire de La Défense Seine Arche* » ;

– ensuite, **le présent article prévoit que l'État et les collectivités territoriales déterminent ensemble les nouvelles modalités d'aménagement et de gestion du site. Cette disposition ne peut que laisser votre rapporteur pour avis sceptique : les articles 18 et 19 sont la preuve qu'il est compliqué de faire fonctionner le site de La Défense d'un commun accord entre l'État et les collectivités territoriales concernées.** Votre rapporteur pour avis rappelle d'ailleurs que certaines collectivités territoriales, qui ont largement bénéficié du développement du quartier d'affaires, se sont longtemps refusées à participer à l'entretien du site ;

– enfin, les **engagements pris par le Gouvernement**, au Sénat, à l'Assemblée nationale mais aussi devant le conseil d'administration de l'EPADESA, sont de nature à rassurer quant à la détermination du Gouvernement à apporter des perspectives stratégiques au site de La Défense.

**Extraits de l'intervention du Gouvernement
devant le conseil d'administration de l'EPADESA (18 octobre 2012)**

« Le positionnement de l'EPADESA doit refléter une ambition partagée et renouvelée pour le territoire dans le cadre du Grand Paris. Pour conforter la locomotive économique qu'il abrite, il faut en améliorer la mixité fonctionnelle, la desserte et la qualité urbaine à l'échelle des deux OIN »

« L'action de l'EPADESA doit s'inscrire dans un aménagement concerté avec les communes et leurs groupements, dans le respect des prérogatives de chacun mais au service d'un projet commun. »

« Un schéma d'aménagement d'ensemble doit venir à court terme, solder une réflexion partagée sur l'aménagement et le développement du territoire. Ce schéma pourra être soumis à une large concertation. »

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission a adopté un **amendement de suppression de cet article.**

Votre commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

Article 19 bis

(Section 4 [nouvelle] du chapitre I^{er} du titre II du livre III du code de l'urbanisme ; articles 25 à 31, 32 et 34 et annexe A de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ; annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ; articles L. 141-5 et L. 141-7 du code de l'urbanisme ; article L. 719-14 du code de l'éducation)

**Transformation de l'établissement public de Paris-Saclay
en un établissement public d'aménagement**

I. Le droit en vigueur

• **Le chapitre I^{er} du titre VI de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris¹ a créé l'établissement public de Paris Saclay (EPPS).**

L'**article 25** de cette loi précise que cet établissement public à caractère industriel et commercial **a pour objet l'impulsion et la coordination du développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay, ainsi que son rayonnement international**. Il exerce ses missions dans 49 communes – dont la liste figure dans l'annexe A de la loi – des départements de l'Essonne et des Yvelines.

L'**article 26** dispose que l'EPPS conduit toute action susceptible de favoriser les activités d'enseignement, de recherche et d'innovation et leur valorisation industrielle et de réaliser des opérations d'aménagement du pôle scientifique et technologique.

Il énumère ensuite ses **missions** :

– la réalisation d'**opérations d'équipement et d'aménagement** et d'acquisitions foncières (**1°**) ;

– la réalisation des **investissements destinés à favoriser l'implantation d'organismes** exerçant des activités d'enseignement supérieur et de recherche, et d'entreprises (**2°**) ;

– la **participation à la collecte de fonds pour contribuer aux activités** d'enseignement supérieur, de recherche, à leurs développements technologiques et industriels, ainsi qu'à la création d'entreprises (**3°**) ;

– la mise à disposition des organismes d'enseignement supérieur et de recherche et des entreprises des **plates-formes technologiques, des structures de formation et d'information, de réception, d'hébergement et de restauration** (**4°**) ;

¹ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

– la fourniture à ces organismes et entreprises des **prestations en matière de dépôt et d’entretien de brevets**, de protection de la propriété intellectuelle et industrielle, de création et de financement d’entreprises (5°) ;

– les missions d’**assistance aux maîtres d’ouvrage et aux pouvoirs adjudicateurs d’opérations immobilières** ayant pour objet le développement du pôle scientifique et technologique (6°) ;

– le **soutien aux initiatives de ces organismes et aux entreprises** relatives à la circulation des connaissances, des innovations et des bonnes pratiques, la mobilité professionnelle, la diffusion des offres d’emploi et de stage et les rapprochements entre les milieux scientifiques et économiques (7°) ;

– l’action, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements, en faveur de la **couverture par des réseaux de communications électroniques en très haut débit** du pôle scientifique et technologique (8°) ;

– la **promotion de l’image de marque du pôle, notamment à l’étranger** (9°) ;

– le **soutien aux synergies développées par les acteurs du pôle scientifique et technologique** et l’action en faveur de la coordination de leurs initiatives respectives (10°) ;

– la **contribution au maintien de l’activité agricole**, la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et la pérennité du patrimoine hydraulique (11°) ;

– les **partenariats avec les collectivités territoriales ou leurs groupements, les organismes d’enseignement supérieur et de recherche ainsi que les entreprises** des secteurs d’activité concernés sur l’ensemble du territoire national (12°).

L’EPPS peut créer des filiales ou prendre des participations dans des entreprises, groupements ou organismes dont l’objet concourt à la réalisation de ses missions.

L’**article 27** prévoit la remise tous les trois ans au Parlement d’un rapport présentant les prises de participation de l’EPPS dans des entreprises, filiales, groupements ou organismes.

L’**article 28** porte sur le **conseil d’administration de l’EPPS**.

Son **I** dispose que l’établissement est administré par un conseil d’administration composé de **quatre collègues** :

– un collège de **représentants de l’État** ;

– un collège de **représentants des communes du périmètre de l’établissement, de leurs groupements, des deux départements concernés et de la région** ;

– un collège de **personnalités qualifiées** ;

– un collège de **personnalités choisies en raison de leur expérience en qualité de chef d'entreprise ou de cadre dirigeant d'entreprise.**

Le conseil d'administration comprend **21 membres au plus, les deux premiers collèges détenant la majorité**¹.

Un **comité consultatif** est institué auprès du conseil d'administration, composé de personnalités représentatives d'associations reconnues d'utilité publique, des organisations professionnelles agricoles, des chambres consulaires, des organisations professionnelles et syndicales ainsi que des associations agréées dans le domaine de l'environnement. Comprenant un député et un sénateur, un représentant de la ville de Paris et un représentant de chacun des départements franciliens non représentés au conseil d'administration, ce comité est saisi par le conseil d'administration des projets concernant la stratégie et les grandes opérations d'équipements et d'aménagement, les plans d'investissement de ce dernier et les orientations pour les actions en faveur de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il peut être saisi de tout autre sujet par le conseil, émettre des propositions et demander l'inscription de certaines questions à l'ordre du jour du conseil.

Le **II** précise que **la durée du mandat des membres du conseil d'administration est de cinq ans**, le mandat étant renouvelable.

L'**article 29** dispose que la direction générale de l'EPPS est assurée par le président du conseil d'administration, sous le titre de président-directeur général (PDG). Il est nommé parmi les administrateurs, après avoir été auditionné par les commissions parlementaires.

L'**article 30** précise que le PDG dirige l'action de l'établissement, est ordonnateur des dépenses et des recettes, représente l'établissement en justice, passe des contrats et signe les actes pris au nom de l'établissement, prépare et exécute les décisions du conseil d'administration, recrute le personnel et peut déléguer sa signature.

L'**article 31** énumère les ressources de l'EPPS :

- les dotations en capital apportées par l'État (1°);
- les autres dotations, subventions, avances ou participations de l'État et les dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations de l'Union européenne, des collectivités territoriales, de leurs groupements, des établissements publics ou sociétés nationales et de toutes personnes publiques ou privées françaises ou étrangères (2°) ;
- les produits des redevances pour services rendus (3°) ;
- les produits des redevances domaniales (4°) ;
- les produits de la cession, de l'occupation, de l'usage ou de la location de ses biens mobiliers et immobiliers (5°) ;
- les produits des emprunts (6°) ;
- les dons et legs (7°) ;
- tous autres concours financiers (8°).

¹ *Le décret n° 2010-911 du 3 août 2010 relatif à l'Établissement public de Paris-Saclay précise que le collège des représentants de l'État comprend 4 membres, celui des élus 9 membres, le troisième collège 4 membres et le dernier collège 4 membres également.*

• **La section 2 du chapitre I^{er} du titre II du Livre III du code de l'urbanisme porte sur les établissements publics d'aménagement.** Elle comprend les articles L. 321-14 à L. 321-28.

L'article **L. 321-14** dispose que **l'État peut créer des établissements publics d'aménagement (EPA) afin de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national.**

Les EPA ont pour **mission principale de conduire les actions destinées à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur territoire. Ils peuvent :**

– **réaliser des opérations immobilières** et les acquisitions foncières nécessaires à ces opérations ;

– se voir déléguer par l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux (EPARECA) la maîtrise d'ouvrage des opérations conduites dans les zones urbaines sensibles ;

– se voir déléguer l'instruction et le traitement des demandes d'aides à la réhabilitation de l'habitat privé, la gestion comptable et financière des demandes d'aides dans le cas d'opérations de rénovation urbaine ;

– assurer, de manière accessoire, des actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé.

L'article **L. 321-21** indique que **le conseil d'administration des EPA est composé de représentants de l'État et, pour au moins la moitié, de membres représentant les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.**

II. L'initiative du Sénat

Lors de l'examen du présent projet de loi en séance publique par le Sénat, le présent article avait été **introduit à l'initiative du président Jean-Vincent Placé.** Il vise à transformer l'EPPS en EPA, notamment afin de renforcer le poids des collectivités territoriales dans la gouvernance de l'établissement.

Le **I** du présent article introduit une nouvelle section 4 au sein du chapitre I^{er} du titre II du livre III du code de l'urbanisme, portant sur l'établissement public d'aménagement de Paris Saclay. Cette nouvelle section comprend les nouveaux articles L. 321-37 à L. 321-39.

Le **nouvel article L. 321-37** précise que **l'EPA de Paris Saclay est un établissement public de l'État régi par les dispositions applicables aux EPA.** Il a pour objet l'impulsion et la coordination du développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay, ainsi que son rayonnement

international. Il est compétent dans les communes dont la liste figure en annexe de la loi du 3 juin 2010.

Le **nouvel article L. 321-38** porte sur les **missions de l'EPA de Paris Saclay** qui conduit toute action susceptible de favoriser les activités d'enseignement, de recherche et d'innovation et leur valorisation industrielle, et de réaliser des opérations d'aménagement du pôle scientifique et technologique de Paris Saclay.

Outre les missions de droit commun des EPA, il est compétent pour d'autres missions, qui correspondent aux missions figurant aux 2° à 12° de l'article 26 de la loi du 3 juin 2010 précitée.

L'article L. 321-39 précise qu'un décret détermine les conditions d'application de cette nouvelle section.

Le **II** modifie la loi du 3 juin 2010 précitée :

- le 1° procède à une modification de conséquence ;
- le 2° abroge les articles 25 à 31 évoqués précédemment.

Le **III** procède à une modification de conséquence au sein de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Le **IV** dispose que le décret du 3 août 2010¹ relatif à l'EPPS est modifié dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi pour prendre en compte les modifications introduites par le présent article. Ce dernier entre en vigueur à compter de la publication du décret modificatif et au plus tard le 1^{er} juillet 2014. L'EPPS devient alors l'EPA de Paris Saclay.

Le **V** précise que le conseil d'administration existant à la date de publication de la loi demeure en fonction jusqu'à la première réunion du conseil d'administration de l'EPA. Cette réunion a lieu dans un délai de six mois à compter de la publication du décret modificatif.

Le **VI** prévoit que lors de sa première réunion, le conseil d'administration nouvellement constitué élit son président.

III. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du projet de loi **en commission des Lois, les députés ont adopté**, outre deux amendements rédactionnels du rapporteur, un **amendement de Nathalie Appéré** introduisant un VII prévoyant des **mesures transitoires** à l'occasion de la transformation de l'établissement public :

- l'EPPS étant dissous à la date de création de l'EPA, ce dernier reprend les biens, droits et obligations, ainsi que les créances et dettes de l'EPPS. Les personnels sont transférés d'un établissement à l'autre ;

¹ Décret n° 2010-911 du 3 août 2010 relatif à l'Établissement public de Paris Saclay.

– les comptes financiers de l'EPPS relatifs à la période de l'exercice 2013 antérieure à la date de création du nouvel établissement sont établis par les agents comptables en poste à cette date qui sont maintenus en fonction jusqu'à la date de nomination de l'agent comptable de l'EPA. Les comptes sont arrêtés et approuvés par le conseil d'administration de l'EPA.

En séance publique, les députés ont adopté plusieurs amendements :

– un **amendement du Gouvernement** précisant que **l'EPA de Paris Saclay est placé sous la tutelle conjointe des ministres de l'urbanisme, de l'enseignement supérieur et de la recherche** ;

– **six amendements du Gouvernement visant à préciser les missions de l'EPA de Paris Saclay**, notamment en supprimant la mission de fourniture de prestations en matière de dépôt et d'entretien de brevets, de protection de la propriété intellectuelle et industrielle, de création et de financement d'entreprises, ainsi que la mission de soutien aux synergies développées par les acteurs du pôle scientifique et technologique ;

– un **amendement** de François-Michel Lambert visant à instituer un **comité consultatif** de personnalités auprès du conseil d'administration de l'EPA de Paris Saclay, sur le schéma de l'actuel consultatif ;

– un **amendement du Gouvernement visant à modifier la liste des communes du périmètre d'activité de l'EPPS**, qui conduit à réduire la liste des communes de 49 à 27 communes. D'après les informations fournies par le Gouvernement, il s'agit ainsi d'aligner le périmètre d'activité de l'EPPS avec le périmètre des opérations d'aménagement défini par le décret de mars 2009¹.

– deux amendements rédactionnels du rapporteur.

IV. La position de votre commission.

Lors de l'examen du projet de loi en première lecture, le président Jean-Vincent Placé avait regretté « *une vision extrêmement technocratique et administrative, peu tournée vers la réalité du travail des élus locaux* »² dans la gouvernance de l'EPPS.

Tout en comprenant les motivations du président Jean-Vincent Placé et son souhait de renforcer le poids des collectivités territoriales dans la gouvernance de l'établissement, votre rapporteur pour avis s'était inquiété de l'impact de la transformation de l'EPPS, établissement placé aujourd'hui sous la double tutelle des ministères de l'égalité des territoires et de la recherche. Le Gouvernement s'en était quant à lui remis à la sagesse du Sénat.

¹ Décret n° 2009-248 du 3 mars 2009 inscrivant les opérations d'aménagement du Plateau de Saclay parmi les opérations d'intérêt national.

² Séance publique du 3 juin 2013.

Votre rapporteur pour avis estime que les modifications introduites par l'Assemblée nationale vont dans le bon sens et permettent d'apporter une réponse aux inquiétudes qu'il avait formulées en première lecture.

<p>Votre commission a adopté cet article sans modification.</p>
--

Article 31

(Articles L. 2113-5, L. 5211-5, L. 5211-19, L. 5211-28-2, L. 5211-28-3, L. 5211-41, L. 5211-41-1, L. 5212-29, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22, L. 5216-7, L. 5217-1 à L. 5217-7, L. 5217-7-1 [nouveau], L. 5217-14 à L. 5217-20, et L. 5217-20-1 [nouveau], L. 5842-6 du code général des collectivités territoriales ; article 1043 du code général des impôts ; article 57 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale)

Métropoles de droit commun

Commentaire : cet article rénove le régime des métropoles introduit par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

L'article 31 porte sur les **métropoles de droit commun** et énumère notamment les compétences exercées par ces métropoles, en lieu et place des communes membres.

En application de l'article 12 du projet de loi, **la métropole du Grand Paris exercera les compétences des métropoles de droit commun, dont la compétence en matière de politique de la ville**, c'est-à-dire les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que les dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

Aux yeux de votre rapporteur pour avis il n'est pas souhaitable qu'une telle compétence soit exercée à l'échelon de la métropole du Grand Paris.

À son initiative, votre commission a donc adopté un **amendement visant à préciser que, pour la métropole du Grand Paris, les dispositifs de politique de la ville sont conclus et mis en œuvre sur le périmètre des conseils de territoires**. Cette disposition est pleinement cohérente avec le

projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine déposé par le Gouvernement le 2 août dernier.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve de l'amendement qu'elle a adopté.

* *
*

Réunie le 17 septembre 2013, votre commission, au bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle a adoptés, a émis un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, dans leur rédaction issue du texte adopté par l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 17 septembre 2013, la commission procède à l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 796 (2012-2013) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2^e lecture).

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, déposé par le Gouvernement le 10 avril dernier, avait été profondément modifié par le Sénat, qui avait supprimé, malheureusement à mes yeux, les dispositions relatives au Grand Paris. Nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture un texte voté le 23 juillet par l'Assemblée nationale, qui a réintroduit ces dispositions dans une version sensiblement différente. C'est la raison pour laquelle, une fois n'est pas coutume, notre commission s'est saisie pour avis en deuxième lecture.

Elle s'est saisie de l'article 12 relatif à la métropole du Grand Paris ; de l'article 13 sur l'élaboration d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) en Île-de-France, qui nous a été délégué au fond par la commission des lois, et de l'article 13 A, article de conséquence ; de l'article 13 bis qui fusionne les établissements publics fonciers de l'État en Île-de-France ; de l'article 18 bis qui supprime l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (Epadesa) ; enfin de l'article 19 bis, lui aussi délégué au fond par la commission des lois, qui transforme l'Établissement public de Paris Saclay (EPPS) en établissement public d'aménagement.

L'article 12 présente une métropole du Grand Paris bien différente de celle que le Sénat avait rejetée en première lecture. Il s'agissait alors d'un établissement public composé de la Ville de Paris et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de l'unité urbaine au sens de l'INSEE. Le texte issu de l'Assemblée nationale prévoit un EPCI à fiscalité propre composé de Paris, des communes et départements de la petite couronne et des communes membres d'EPCI dont une commune au moins est dans la petite couronne. Je salue cette évolution. Le rejet en première lecture par le Sénat de ces dispositions, que j'ai regretté, cet électrochoc, a donc été bénéfique : d'une part, il ne s'agit plus de créer un étage supplémentaire ; d'autre part, le périmètre stable, citoyen, que constitue la petite couronne, est préférable à cette donnée statistique par nature mouvante que constitue l'unité urbaine. Je comprends la logique qui prévoit d'inclure les communes membres des EPCI dont une commune est dans la petite couronne ; mais il faudra veiller à ce que ce type d'exception ne fasse pas tâche d'huile, ce qui mettrait en cause l'équilibre au détriment de la grande couronne.

Il aurait été possible d'aller plus loin encore : la question de la pérennité des départements de la petite couronne se pose ; cette idée, qui

rejoint la proposition de Philippe Dallier, ne constitue d'ailleurs pas un tabou pour le président du conseil général de Seine-Saint-Denis, Stéphane Troussel.

La possibilité pour la métropole du Grand Paris de déléguer certaines compétences à des « conseils de territoires » d'au moins 300 000 habitants – seuil qui permet d'éviter l'endogamie sociale des communes, ce péché mignon des EPCI franciliens – ne doit pas conduire à recréer une nouvelle couche du millefeuille.

Je me réjouis que le logement constitue la compétence majeure de la métropole du Grand Paris ; cela confirme la détermination du Gouvernement dans ce domaine particulièrement sensible en Île-de-France, où ne sont construits annuellement que 37 000 logements alors qu'il en faudrait 70 000, et où sont concentrés 60 % des recours DALO en matière de logement et près de 75 % en matière d'hébergement. Le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) prévu à l'article 13 n'est plus élaboré par le Conseil régional mais par le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), composé de représentants de l'État, de la région, des départements, de la métropole du Grand Paris et des EPCI franciliens hors du périmètre de cette dernière. J'espère que cette instance sera l'embryon d'une autorité organisatrice du logement en Île-de-France, que notre collègue Gérard Roche et moi-même avons appelé de nos vœux dans notre rapport sur le droit au logement opposable (DALO) au nom de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

Je souhaite que le Sénat adopte conforme l'article 13 bis qui prévoit la fusion des établissements publics fonciers de l'État présents en Île-de-France, et qui avait été introduit à l'initiative de notre commission. Cela mettra en effet un terme à la coexistence de quatre établissements publics fonciers d'État, alors que le logement et l'aménagement réclament un traitement au niveau régional.

L'Assemblée nationale a inséré un article 18 bis, les articles 18 et 19, adoptés conformes, je vous le rappelle, visant à clarifier les missions de l'établissement public de gestion de la Défense (EPGD) et celles de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (Epadesa). La loi de 2007 déconnectait les deux activités en confiant à l'EPGD une gestion coûteuse jusqu'alors refusée par les collectivités locales et assumée par l'Epadesa en dehors de sa mission normale. Plus de six ans après, les deux établissements publics s'opposent quant à l'interprétation de la loi et l'État a engagé plusieurs contentieux contre des délibérations prises par l'EPGD. L'article 18 bis supprime au 1^{er} janvier 2016 l'Epadesa et indique qu'avant le 31 juillet 2015, l'État et les collectivités territoriales déterminent d'un commun accord de nouvelles modalités d'aménagement et de gestion. C'est inopportun : tout d'abord, des opérations d'aménagement sont en cours et un vide juridique serait dangereux ; ensuite, il est irréaliste de prévoir que des adversaires devant le tribunal déterminent quoi que ce soit d'un commun accord ; il serait certes préférable de revenir au droit commun, soit la gestion

de la Défense par les collectivités territoriales, mais pas dans ces conditions. Je propose donc de supprimer cet article.

L'article 19 *bis*, introduit en première lecture par le Sénat à l'initiative de Jean-Vincent Placé, transforme l'établissement public de Paris-Saclay (EPPS), créé en 2010 par la loi sur le Grand Paris, en établissement public d'aménagement. Cela renforce à juste titre la présence des collectivités territoriales au sein de son conseil d'administration. Les députés ont précisé que l'établissement reste sous la tutelle conjointe des ministres de l'urbanisme et de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce qui répond aux inquiétudes que j'avais formulées en première lecture.

M. Daniel Raoul, président. – Le montage que vous présentez pour l'Île-de-France, avec un seul EPCI métropolitain, pourrait inspirer une évolution dans mon département, pour assurer la cohérence des schémas de cohérence territoriale (Scot) entre eux.

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – Le problème est réglé en Île-de-France : il y aura un SDRIF, validé par l'État, qui sera donc opposable, et un schéma régional.

M. Daniel Raoul, président. – Ce qui me préoccupe, c'est la différence d'interprétation, y compris dans les services de l'État, des préconisations du Grenelle sur la consommation des terres agricoles, qui créent de la concurrence déloyale entre EPCI.

M. Claude Bérit-Débat. – Et l'Interscot ?

M. Daniel Raoul, président. – L'Interscot est une aimable enceinte où l'on évite les conflits. C'est aux services de l'État d'agir dans le cadre d'une structure équivalente à ce qui se profile pour l'Île de France.

M. Claude Bérit-Débat. – Et qui régule tout cela ?

M. Daniel Raoul, président. – Actuellement, c'est une commission ad hoc ; mais il faut que l'État applique les mêmes règles partout.

Mme Élisabeth Lamure. – On constate aussi des différences non justifiées même dans les instructions d'urbanisme, dans l'interprétation des PLU et des SCOT d'un département à l'autre, car les services préfectoraux sont différents, alors que les départements sont voisins. C'est aux services de l'État de se réformer.

M. Daniel Raoul, président. – Et de déterminer une règle unique devant la commission Interscot.

M. Daniel Dubois. – Je suis satisfait qu'un accord presque unanime ait été trouvé...

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – Il ne l'est pas tout à fait : les présidents d'EPCI sont violemment contre !

M. Daniel Dubois. – Une question de cohérence demeure : Paris reste département en même temps que commune, à l'heure où le département du

Rhône abandonne une partie – voire la totalité – de ses prérogatives pour les communes devenues métropolitaines.

Je suis profondément opposé au fait qu'on revienne sur le principe de collectivité–chef de file. Tout cela peut être rattaché au projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), qui crée les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), fait perdre la compétence de l'urbanisme aux communes et renforce les compétences obligatoires des intercommunalités... Si on veut supprimer les communes, si on veut des maires cantonniers, qu'on le dise !

Nous nous abstiendrons donc sur les amendements.

M. Daniel Raoul, président. – Le texte de l'Assemblée n'est pas très éloigné de la proposition de loi de Philippe Dallier. Et si le Sénat, dans sa grande sagesse, avait délibéré sans les sénateurs d'Île-de-France, il serait allé plus vite ...

M. Joël Labbé. – Je partage la position de M. le Président sur l'utilisation excessive et inégale des terres agricoles, même si je préfère une déclinaison régionale plutôt que départementale. Il serait intéressant de mener un travail sur les terres agricoles en cohérence avec les plans d'urbanisme, de manière à préserver davantage l'agricole et le naturel.

M. Daniel Raoul, président. – Pour le moment, ce sont les directions départementales des territoires (DDT) qui sont chargées d'évaluer les Scot.

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – Pour répondre à Daniel Dubois, l'accord n'a pu être unanime, car les élus franciliens ont des intérêts contradictoires. Or il y a parmi eux des gens qui comptent énormément.

Le projet de loi ne pouvait pas régler le cas du double statut de Paris, puisqu'il ne concerne pas les compétences des départements. Cela dit, la proposition de Philippe Dallier trouve là un écho, même si elle reposait sur un ordre inverse à celui du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en fusionnant d'abord les départements, puis en les transformant en métropole. Nous choisissons un ordre inverse, mais cela recueille plus de suffrages que sa proposition... Il faudra pourtant assez tôt non pas fusionner les départements, mais les supprimer « à la lyonnaise ». Concernant la collectivité chef de file, la commission des lois déposera des amendements pour renforcer les compétences communales, avec notamment la démocratie de proximité et les services publics de proximité ; nous partons de loin, puisque au départ, la commune n'était chef de file que sur la qualité de l'air !

Concernant le document d'urbanisme, Joël Labbé devra prendre l'attache de mon co-rapporteur sur le projet de loi Alur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 12

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 précise les rapports entre le SDRIF, le schéma régional et le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement de manière à supprimer la contradiction entre les articles 12 et 13. Les plans doivent être compatibles avec le SDRIF, qui est validé par l'État et qui lui est donc opposable ; mais il serait inconstitutionnel de disposer que le plan métropolitain est compatible avec le schéma régional, car cela admettrait une prééminence d'une collectivité sur une autre. Il faut donc prévoir qu'il en « prend compte ».

M. Jean-Claude Lenoir. – J'apprécie les efforts du rapporteur pour rendre compatibles les textes élaborés par les députés ; mais je m'insurge contre les formulations n'ayant aucune portée juridique, comme « prend en compte les orientations de ».

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – J'ai eu la même réaction que vous, mais cette formulation signifie que le schéma régional doit être visé.

M. Jean-Claude Lenoir. – Il y a une différence entre « tient compte », qui dénote une obligation, et « prend en compte » qui appelle une appréciation postérieure par le juge administratif en cas de contentieux.

M. Daniel Raoul, président. – C'est une appréciation personnelle : juridiquement, c'est la même chose.

M. Jean-Claude Lenoir. – J'aimerais avoir l'avis de personnes plus compétentes que moi sur ces questions...

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – J'ai l'avis de la direction générale des collectivités locales.

M. Jean-Claude Lenoir. – Nous ne prendrons pas part au vote.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 13

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 2, déjà présenté en première lecture, rend explicite la référence à l'objectif de 70 000 logements par an, fixé par l'article premier de la loi sur le grand Paris.

M. Daniel Raoul, président. – Il n'est pas inutile de le rappeler.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 3 porte sur le SRHH, pour lequel les députés ont prévu la procédure d'élaboration mais pas l'adoption. Ce schéma est approuvé par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement, puis par le préfet de région.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 18 bis

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 4 supprime l'article qui supprime l'Epadesa.

M. Daniel Raoul, président. – C'est en effet pour le moins prématuré : j'entends parler de nouvelles tours...

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 31

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 5 ajoute une exception pour Paris à l'article 31, qui confère la compétence de la politique de la ville à la métropole ; ce serait impossible pour un ensemble de six millions d'habitants. Les conseils de territoires seront donc compétents, en cohérence avec le projet de loi de François Lamy, dans lequel les contrats de ville sont signés par les EPCI, mais mis en œuvre par les maires.

M. Marc Daunis. – Cela est judicieux. Mais qui pourra signer les contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ?

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – Dans le Grand Paris, ce sont les présidents de conseils de territoires.

M. Marc Daunis. – Quid de la compétence du maire ?

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – Ailleurs qu'à Paris, dans le projet de loi de François Lamy, le contrat de ville sera signé au niveau du président d'agglomération, mais la mise en œuvre sera municipale. Je propose un schéma similaire entre les conseils de territoire et les maires.

Mme Élisabeth Lamure. – Qui bénéficiera des crédits de politique de la ville ?

M. Claude Dilain, rapporteur pour avis. – A l'évidence, si une commune prévoit de construire un gymnase, c'est elle, directement ou indirectement, qui touchera la subvention. Si la décision relève de plusieurs communes, c'est l'EPCI.

M. Daniel Raoul, président. – Ces crédits seront fléchés et iront au maître d'œuvre sur le terrain. Les actions transversales, quant à elles, seront gérées par l'intercommunalité.

L'amendement n° 5 est adopté.