



N° 2008

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 novembre 2009.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES ARTICLES 2, 3, 7, 8, 18, 19, 20, 21, 22, 23 ET 27 DU PROJET DE LOI (N° 1961) *relatif au* **Grand Paris**,

PAR M. JACQUES ALAIN BÉNISTI,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. – LES ATOUTS DE LA RÉGION PARISIENNE DOIVENT ÊTRE VALORISÉS PAR UNE POLITIQUE COHÉRENTE</b> .....	7
A. – LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET URBAIN DE LA RÉGION CAPITALE, ENJEU D'INTÉRÊT NATIONAL .....	7
1. Les liens évidents entre le développement de la métropole parisienne et celui de l'économie nationale.....	7
2. Une approche métropolitaine qui suppose de prendre en compte l'étalement urbain autour de Paris .....	8
B. – UNE GOUVERNANCE QUI RESTE TROP FRACTIONNÉE POUR RELEVER LES DÉFIS COMMUNS AUX COLLECTIVITÉS FRANCILIENNES .....	9
1. Des structures institutionnelles dont l'étroitesse fragilise Paris face aux grandes métropoles étrangères .....	9
2. Une agglomération parisienne qui peine malheureusement à surmonter ses divisions politiques pour conduire des projets de développement ambitieux à l'échelle métropolitaine.....	10
<b>II. – LE PROJET DE LOI CRÉE DE NOUVEAUX OUTILS JURIDIQUES POUR CONDUIRE DES PROJETS CONCRETS EN FAVEUR DE L'ÉMERGENCE D'UN « GRAND PARIS »</b> 13	
A. – LA DÉFINITION DE PROCÉDURES SIMPLIFIÉES POUR L'ÉLABORATION CONCERTÉE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE EN FAVEUR DES TRANSPORTS PUBLICS DE LA RÉGION PARISIENNE .....	13
1. Le métro en rocade autour de Paris, projet dont la construction entre dans l'intérêt national et nécessite le soutien stratégique de l'État.....	13
2. La définition d'un schéma d'ensemble auquel le public aura été associé selon une procédure efficace et respectueuse des exigences environnementales .....	15
B. – LA MISE EN PLACE DE DEUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT AUX MISSIONS DISTINCTES.....	16
1. La <i>Société du Grand Paris</i> .....	16
2. L' <i>Établissement public de Paris-Saclay</i> .....	18
C. – DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAUX QUI NÉCESSITERONT L'ADHÉSION DES COLLECTIVITÉS À DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT URBAIN NÉGOCIÉS AVEC L'ÉTAT .....	19

<b>III. – LES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES QUE LA COMMISSION DES LOIS VOUS PROPOSE D’APPORTER</b> .....	20
A. – UNE COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC DONT LA COMPÉTENCE ET L’INDÉPENDANCE MÉRITENT D’ÊTRE VALORISÉES .....	20
B. – LA NÉCESSITÉ D’UNE MEILLEURE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES À L’ACTION DES NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS .....	21
C. – LES MESURES COMPLÉMENTAIRES PROPOSÉES POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DU DISPOSITIF .....	22
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	24
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	35
<b>TITRE I<sup>ER</sup> – ÉLABORATION ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC DU GRAND PARIS</b> .....	35
<i>Article 2</i> : Création d’un réseau de transport public du Grand Paris .....	35
<i>Article 3</i> (art. L. 121-2 du code de l’environnement) : Association du public et des collectivités locales à l’élaboration du schéma d’ensemble du réseau de transport public du Grand Paris .....	36
<b>TITRE II – ÉTABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS »</b> .....	42
<i>Article 7</i> : Création, missions et prérogatives de la <i>Société du Grand Paris</i> .....	42
<i>Article 8</i> (annexe III de la loi n° 86-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public) : Conditions d’administration de la <i>Société du Grand Paris</i> .....	46
<b>TITRE IV – DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET PROJETS D’AMÉNAGEMENT</b> 50	
<i>Article 18</i> : Conclusion de contrats de développement territorial entre l’État, les communes et leurs groupements concernés.....	50
<i>Article 19</i> : Conclusion d’un contrat entre les communes et leurs groupements pour la mise en œuvre du projet d’aménagement défini par le contrat de développement territorial.....	54
<b>TITRE V – DISPOSITIONS RELATIVES AU PROJET DE CRÉATION D’UN PÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE SUR LE PLATEAU DE SACLAY</b> .....	56
Chapitre I <sup>er</sup> : Dispositions relatives à l’établissement public de Paris-Saclay .....	56
<i>Article 20</i> : Création, objet et périmètre d’intervention de l’ <i>Établissement public de Paris-Saclay</i> .....	56
<i>Article 21</i> : Missions et modalités d’intervention de l’ <i>Établissement public de Paris-Saclay</i> .....	58
<i>Article 22</i> : Conditions d’administration de l’ <i>Établissement public de Paris-Saclay</i> .....	61
<i>Article 23</i> : Rôle et nomination du président du conseil d’administration de l’ <i>Établissement public de Paris-Saclay</i> .....	62
<i>Article 27</i> : Précisions relatives aux règles d’organisation et de fonctionnement de l’ <i>Établissement public de Paris Saclay</i> .....	63
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	65
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS</b> ....	70

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis un demi-siècle, la politique d'aménagement du territoire s'est, avant toute chose, efforcée de stimuler le développement de métropoles régionales, appelées à contrebalancer la prépondérance de l'agglomération parisienne dans la vie économique, politique et sociale de notre pays. Aussi légitime soit-elle pour parvenir à un développement plus équilibré de l'ensemble du territoire national, cette approche trouve désormais ses limites. Elle a trop longtemps conduit à négliger l'importance macroéconomique de la prospérité de la région francilienne, seconde région européenne par sa production, et à sous-estimer les tensions entre Paris et sa banlieue, proche ou éloignée. Cette réserve et ce manque d'ambition pour notre capitale apparaissent, en outre, en profond décalage avec le rôle historique singulier et le prestige international constant de notre capitale.

Alors que près d'un Français sur cinq réside dans la région Île-de-France et que Paris et sa petite couronne regroupent plus de six millions d'habitants, le développement harmonieux de l'agglomération parisienne est, à l'évidence, devenu un enjeu national et populaire de premier ordre. La politique visant à favoriser l'émergence d'un « Grand Paris », qui a conduit à confier à un membre du Gouvernement un portefeuille spécifiquement consacré au « *développement de la région capitale* », prend acte de cette évolution et de cette singularité francilienne. La démarche du Grand Paris consiste, selon les termes utilisés par le Président de la République lors du discours prononcé à ce sujet le 29 avril dernier, à « *penser le développement de Paris dans une perspective beaucoup plus large que les limites du périphérique, que les limites de la petite couronne, beaucoup plus large que celles de l'Île-de-France, [ ] penser l'avenir de Paris dans le cadre d'une stratégie d'aménagement et de développement des territoires à l'échelle nationale* ».

Le projet de loi qui nous est soumis vise à donner à la région capitale les moyens de cette ambition, en partant du constat que la métropole parisienne dispose d'immenses atouts pour se développer et rayonner dans le monde, mais que l'émiettement des responsabilités politiques ne favorise pas actuellement la conduite de projets cohérents. Ainsi, en dépit des premiers efforts accomplis au mois de juin dernier pour créer un syndicat mixte regroupant près d'une centaine de collectivités de l'aire urbaine, le Grand Paris ne s'est pas encore incarné politiquement. Cette « gouvernance » fragmentée conduit, dans tous les domaines de l'action locale, à juxtaposer des politiques propres à chaque territoire, alors même que l'interdépendance des problèmes rencontrés justifierait une approche globale des enjeux d'urbanisme, de logement, de transport ou de développement économique. Bien que cela soit regrettable, on ne peut que constater que les réflexions portant sur la création d'une collectivité unique du Grand Paris n'ont

pas pu, à ce jour, se concrétiser faute de consensus politique. Le texte soumis à la représentation nationale propose de surmonter ces obstacles institutionnels en privilégiant une logique pragmatique de développement, fondée sur la conduite de projets d'intérêt national auxquels l'État apportera son appui, en liaison étroite avec les collectivités locales concernées.

Les nouveaux instruments juridiques qu'il est proposé d'instituer permettront d'éviter les lourdeurs procédurales inutiles pour œuvrer sans plus attendre à l'aménagement urbain et au développement économique de la région parisienne. Grâce à la simplification et à l'unification des procédures de débat et d'enquête publique, habituellement suivies pour chaque projet, un temps précieux sera gagné pour construire un métro automatique circulant en rocade autour de Paris. Nous nous sommes assurés que cette stratégie globale serait élaborée dans la concertation et le respect des préoccupations environnementales, avant d'être mise en œuvre par un nouvel établissement public spécialisé, dont l'État contrôlera l'action et qui prendra le nom de « *Société du Grand Paris* ». Les projets de formation, de recherche et d'innovation industrielle seront, quant à eux, stimulés par un second établissement public industriel et commercial, qui aura pour principale mission de transformer le plateau de Saclay et ses alentours en modèle national de développement économique et de protection écologique. Enfin, la rénovation de l'aménagement urbain des communes franciliennes pourra conduire ces dernières à conclure des contrats de développement territoriaux avec l'État, qui devra ainsi faire partager à ses multiples partenaires des initiatives cohérentes à l'échelle de la métropole parisienne.

Ce projet de loi marque une rupture bienvenue avec la politique disparate qui a jusqu'ici prévalu pour l'aménagement de la région parisienne, mais les nombreuses innovations qu'il comporte appellent parfois des garanties complémentaires. Aussi ai-je invité la commission des Lois, tout en émettant un avis favorable sur l'ensemble du projet, à amender fortement son article 3, afin de confier à la Commission nationale du débat public, plutôt qu'à l'État lui-même, le pilotage du débat public qui devra précéder l'élaboration du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris. Dans le même esprit, j'ai souhaité que vous soient aussi proposées des modifications visant à mieux associer les communes et leurs groupements à l'action des deux nouveaux établissements publics, ainsi qu'à renforcer l'encadrement juridique et financier de leurs interventions, en particulier pour la conduite d'opérations d'aménagement urbain.

## **I. – LES ATOUTS DE LA RÉGION PARISIENNE DOIVENT ÊTRE VALORISÉS PAR UNE POLITIQUE COHÉRENTE**

Les collectivités de la région parisienne sont largement interdépendantes et doivent faire face, par delà leurs situations particulières, à des enjeux économiques et sociaux communs. Pourtant, elles n'ont pas, jusqu'à présent, trouvé les moyens institutionnels de conduire ensemble une politique de grande ampleur en faveur d'un développement économique et urbain cohérent. Il est temps aujourd'hui pour les pouvoirs publics d'agir différemment pour mieux répondre aux fortes attentes que fait naître le projet d'un Grand Paris chez les citoyens comme chez les acteurs économiques.

### **A. – LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET URBAIN DE LA RÉGION CAPITALE, ENJEU D'INTÉRÊT NATIONAL**

#### **1. Les liens évidents entre le développement de la métropole parisienne et celui de l'économie nationale**

La métropole parisienne joue dans la vie politique, économique et sociale de notre nation un rôle incomparable : de sa prospérité dépend, en grande partie, celle du pays tout entier. Que l'on s'en réjouisse ou qu'on la déplore, cette prépondérance est aujourd'hui une réalité géographique. Avec une population de près de 12 millions d'habitants, l'aire urbaine parisienne devance largement, par son importance, toutes les autres grandes aires urbaines françaises (telles que Marseille, Lyon, Lille ou Toulouse). De son côté, la région Île-de-France est, de très loin, la première région de France par sa population et sa production économique, et regroupe plus de 42 % des dépenses nationales dans le domaine de l'innovation, qui détermine la croissance économique future. Enfin, le bassin parisien regroupe 30 % de la population française et près de 40 % du produit intérieur brut.

Comme l'a constaté la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) dans une étude spécialement consacrée à ce sujet en 2006, la métropole parisienne dispose en principe de multiples capacités lui permettant d'être considérée comme un « *indiscutable centre du monde* »<sup>(1)</sup>. Avec 78 chercheurs, la région parisienne dispose d'un potentiel scientifique et universitaire exceptionnel, et sa desserte nationale et internationale par les différents modes de transport est excellente (transport aérien avec les deux plus grands aéroports français et le plus grand aéroport d'affaires européen, transport ferroviaire avec de multiples lignes à grande vitesse reliées à Londres et à l'axe rhénan, transport routier avec un réseau autoroutier très dense, mais aussi transport fluvial grâce à la Seine).

---

(1) « Une région de projets : l'avenir de Paris », étude menée pour la DIACT par MM. Paul Chemetov et Frédéric Gilli, octobre 2006.

Seules les villes de Tokyo, New York et Los Angeles dépassent, par leur richesse, l'agglomération parisienne. Sur le plan économique comme sur celui des idées, de l'art et de la culture, Paris est la seule métropole française à disposer réellement d'une influence internationale de premier plan. Dans ces conditions, il est bien évident que le développement économique de la région parisienne constitue un enjeu d'intérêt national. Face à la concurrence d'autres « villes-monde » telles que Londres, Berlin, Madrid, Milan, Chicago, Pékin, Shanghai ou Bombay, Paris ne pourra maintenir son rang que si cette dynamique est entretenue. L'agglomération parisienne doit donc aujourd'hui surmonter ses fragilités structurelles, que reflète sa perte d'attractivité pour les personnes âgées de plus de trente ans, pour devenir un espace de réussite, offrant une bonne qualité de vie au plus grand nombre.

## **2. Une approche métropolitaine qui suppose de prendre en compte l'étalement urbain autour de Paris**

Or, le fait qu'au cours des dernières décennies, l'urbanisation se soit beaucoup étirée vers des espaces qui, jusque-là, avaient d'abord une vocation rurale, et que les pôles de développement économique soient plus dispersés qu'auparavant, représente un défi majeur pour le développement de la métropole parisienne. Le rapport du sénateur Philippe Dallier sur le Grand Paris note avec justesse : « *la région urbaine de Paris s'étend maintenant sur 100 kilomètres de Melun à Cergy. Si l'on considère les déplacements quotidiens de travail ou de loisir et la trame urbaine sur laquelle ils s'appuient, c'est un territoire de près de 90 kilomètres de rayon [...] qui vit dans l'orbite francilienne et qui comprend des villes comme Compiègne, Chartres, Dreux, Evreux, Beauvais, Montargis, Château-Thierry...* »<sup>(1)</sup>. En l'espace de quarante ans, la population de Paris et de la petite couronne est restée stable, tandis que celle de la grande couronne a doublé et représente aujourd'hui la moitié de celle de l'Ile-de-France.

Le développement de la région parisienne suppose donc de mieux prendre en compte les interactions entre Paris et les collectivités voisines, ce qui oblige à rompre avec une approche méfiante et défensive profondément ancrée dans notre histoire. Rappelons, ainsi, que le pouvoir central s'est longtemps efforcé de limiter l'autonomie politique de Paris, ville stratégique dont la population était jugée frondeuse, et que la détermination de ses « frontières » lui a toujours été imposée. Celles-ci ont été, pour des raisons militaires, matérialisées par des enceintes fortifiées dont le périmètre s'est élargi au fil du temps, mais qui ont eu comme point commun de la « couper » des territoires avoisinants : aux limites fixées par le mur des Fermiers généraux construit à la fin de l'Ancien Régime ont succédé, avec le tracé défini par la loi du 16 juin 1859, les fortifications édifiées entre 1840 et 1846. La décision, prise en 1953, de construire un boulevard périphérique autour de Paris a, une nouvelle fois, eu comme effet d'instituer une rupture

---

(1) Rapport d'information (n° 262), annexé au procès-verbal de la séance du 8 avril 2008 du Sénat, présenté par M. Philippe Dallier au nom de l'Observatoire de la décentralisation, sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris.

urbaine entre la ville et ses banlieues. Or, l'attractivité de la métropole dépend, en grande partie, de sa capacité à favoriser la cohésion territoriale. Là où l'on a souvent séparé les territoires parisiens par le passé, il convient aujourd'hui de les unir autour de projets communs.

Cette nécessité est profondément ressentie par nos compatriotes d'Île-de-France. L'augmentation du coût de la vie a conduit nombre de franciliens à résider plus loin de leur lieu de travail et à parcourir quotidiennement de longues distances dans les transports en commun. Un tel constat doit conduire à repenser l'organisation des transports publics, mais aussi du logement, pour réduire les temps de trajet entre le domicile et le lieu d'activité professionnelle, ainsi que la fatigue, l'inconfort et la perte de compétitivité qui en résulte. Par ailleurs, la croissance économique de la région francilienne pourrait être mieux soutenue si des pôles de développement spécifiques étaient mis en place pour créer des synergies entre les administrations, les entreprises industrielles et les chercheurs d'un même secteur d'activité.

## **B. – UNE GOUVERNANCE QUI RESTE TROP FRACTIONNÉE POUR RELEVER LES DÉFIS COMMUNS AUX COLLECTIVITÉS FRANCILIENNES**

### **1. Des structures institutionnelles dont l'étroitesse fragilise Paris face aux grandes métropoles étrangères**

Alors que la circulation des personnes et des informations est de plus en plus rapide au sein de l'aire urbaine parisienne et que l'interdépendance du développement de Paris et des autres collectivités franciliennes est de plus en plus marquée, les politiques locales menées pour répondre à ces besoins demeurent éparées. Cette fragmentation institutionnelle, au sein d'une même métropole, constitue une spécificité française : Berlin, Madrid et, depuis 2000, Londres disposent d'une collectivité à part entière, dont les responsables sont directement élus par le peuple, pour administrer l'ensemble de la métropole. Or, coupée du reste de l'agglomération, la seule Ville de Paris ne soutient plus la comparaison, géographiquement et budgétairement, face à ses grandes rivales internationales qui forment un ensemble politiquement unifié (*voir tableau ci-après*).

## LA VILLE DE PARIS FACE AUX GRANDES MÉTROPOLIS INTERNATIONALES

Villes	Superficie (en kilomètres carrés)	Population (en millions d'habitants)	Budget (en milliards d'euros)
<b>Paris (Ville)</b>	<b>105</b>	<b>2,2</b>	<b>7</b>
New York	1 214	8,5	32,3
Tokyo (Ville)	621	8,5	42,7
Shanghai	6 340	18,2	21 <sup>(1)</sup>
Grand Londres	1 579	7,5	14
Berlin (Ville État)	892	3,4	34
Madrid (Ville)	607	3,7	6

Source : Rapport d'information (n° 262) de M. Philippe Dallier, au nom de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, 8 avril 2008

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, dont les conclusions ont été remises au Président de la République le 5 mars dernier, remarque ainsi : « Si l'on compare la situation de l'aire urbaine parisienne à celle du « Grand Londres » ou à celle de Berlin, on est frappé de constater l'empilement des structures, le grand nombre des instances délibérantes, et l'insuffisance, à des degrés variables, de la coordination au sein de cet ensemble dans des domaines aussi cruciaux pour la population et les entreprises que ceux du logement, des transports, de l'urbanisme et de l'attractivité économique. Il en résulte, pour les habitants de l'Île-de-France, des conditions de vie de moins en moins bien admises [ ]. Cela se vérifie dans le domaine des transports, dont le fonctionnement, les infrastructures et les équipements ne sont qu'imparfaitement adaptés aux besoins de la population ; cela est vrai en matière de logement et de sécurité avec des conséquences presque caricaturales en termes de ségrégation sociale entre et au sein des différentes collectivités locales » <sup>(2)</sup>.

### **2. Une agglomération parisienne qui peine malheureusement à surmonter ses divisions politiques pour conduire des projets de développement ambitieux à l'échelle métropolitaine**

L'étroitesse du cadre d'action administratif, qui résulte de l'éclatement des centres de décision politiques dans l'aire urbaine parisienne, constitue un handicap structurel pour la conduite de projets de développement stratégiques à l'échelle métropolitaine.

Cette faiblesse est particulièrement frappante dans le domaine des transports, en dépit des efforts menés par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), établissement public placé, depuis 2004, sous la responsabilité de

(1) Chiffre des recettes nettes de la ville de Shanghai.

(2) « Il est temps de décider », rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République, 5 mars 2009.

la région, pour rénover les transports publics à l'échelle régionale. M. Pierre Mongin, président de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) a souligné, lorsque votre rapporteur l'a entendu, que Paris dispose, certes, du troisième réseau de transports public le plus développé au monde après New York et Tokyo, et que ce réseau est exceptionnellement dense au cœur de l'agglomération – il n'est presque aucun point de notre capitale qui soit situé à plus de 500 mètres d'une station de métro. Mais chacun s'accorde aussi à reconnaître que le reste de l'agglomération parisienne est loin de bénéficier de semblables avantages : les stations du réseau express régional (RER) sont beaucoup plus distantes et, surtout, l'organisation des lignes de ce réseau « en étoile » autour de Paris ne permet guère les liaisons de banlieue à banlieue (*voir carte ci-après*).

### DESSERTE ACTUELLE DE LA RÉGION PARISIENNE PAR LE RÉSEAU EXPRESS RÉGIONAL (RER)



Cette situation conduit nombre de nos compatriotes à emprunter chaque jour leur véhicule automobile, ce qui génère dépenses, fatigue, pollution et accidents. Comme le remarque le président de la RATP, qui a, depuis plusieurs années déjà, étudié la création d'un « métrophérique » automatisé autour de Paris, les déplacements de banlieue à banlieue sont aujourd'hui plus nombreux que le cumul des déplacements au sein de Paris et entre Paris et sa banlieue. La population de l'agglomération parisienne est donc en droit d'attendre la mise en place d'un moyen de transport collectif lui permettant de circuler d'une commune francilienne vers une autre sans passer obligatoirement par le cœur de Paris.

Or, dans ce domaine comme en matière de développement économique, de logement ou de sécurité, il restera extrêmement difficile, sur le plan administratif et opérationnel, de conduire des projets communs à l'échelle de l'unité urbaine parisienne, tant que la gouvernance de cet ensemble territorial demeurera aussi éclatée.

Ce constat a conduit, au cours des dernières années, les pouvoirs publics à prendre des initiatives ou à mener des réflexions à caractère institutionnel, mais celles-ci n'ont, à ce jour, guère eu de conséquences concrètes. Certes, on peut observer que 87 collectivités territoriales et intercommunalités d'Île-de-France se sont regroupées pour fonder ensemble, le 10 juin 2009, un syndicat mixte dénommé « Paris-métropole », mais les progrès concrets risquent de rester limités compte tenu de la forme juridique complexe de cette structure, dont le conseil syndical sera pléthorique et se réunira trois fois dans l'année. De même, on ne peut que noter – et regretter – l'absence de concrétisation de la proposition consistant à faire fusionner la Ville de Paris avec ses trois départements limitrophes (Val-de-Marne, Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis), pourtant défendue tant par le rapport du sénateur Philippe Dallier sur le Grand Paris que par celui du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur.

L'absence de consensus politique n'a pas permis d'aller plus loin pour unifier politiquement les collectivités de l'aire urbaine parisienne, alors que cela aurait certainement été la solution la plus simple pour conduire tous les projets attendus du Grand Paris. Le projet de loi prend acte de cette inertie et, parce que les besoins de la population et de l'économie sont pressants, trace de nouvelles pistes pour avancer dès aujourd'hui dans les domaines les plus déterminants pour le développement de l'agglomération parisienne.

## **II. –LE PROJET DE LOI CRÉE DE NOUVEAUX OUTILS JURIDIQUES POUR CONDUIRE DES PROJETS CONCRETS EN FAVEUR DE L'ÉMERGENCE D'UN « GRAND PARIS »**

Le projet de loi relatif au Grand Paris a pour ambition de favoriser l'émergence du Grand Paris en créant un cadre juridique adapté aux besoins de développement spécifiques de l'agglomération parisienne, en particulier en matière de transports publics, de recherche et d'innovation, de développement urbain, ainsi que de développement durable. En dépit de son intitulé, il ne prétend pas, à l'évidence, couvrir à lui seul l'ensemble de la problématique du Grand Paris et, notamment, les questions institutionnelles, sociales ou architecturales.

Ce texte, modifiant avant tout des dispositions législatives relatives au droit de l'urbanisme et au droit de l'environnement, sera logiquement examiné au fond par la commission du Développement durable de notre assemblée. Conformément à son champ de compétences, la commission des Lois ne s'est saisie pour avis que des articles liés, directement ou indirectement, à l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales :

- articles 2 et 3 s'agissant de l'élaboration et de la mise en œuvre du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris ;

- articles 7 et 8 s'agissant des compétences et des conditions d'administration du nouvel établissement public dénommé « *Société du Grand Paris* » ;

- articles 19 et 20 s'agissant de la passation et de la mise en œuvre de contrats de développement territorial entre l'État et les communes ou leurs groupements ;

- articles 20, 21, 22, 23 et 27 s'agissant des compétences et des conditions d'administration du nouvel *Établissement public de Paris-Saclay*.

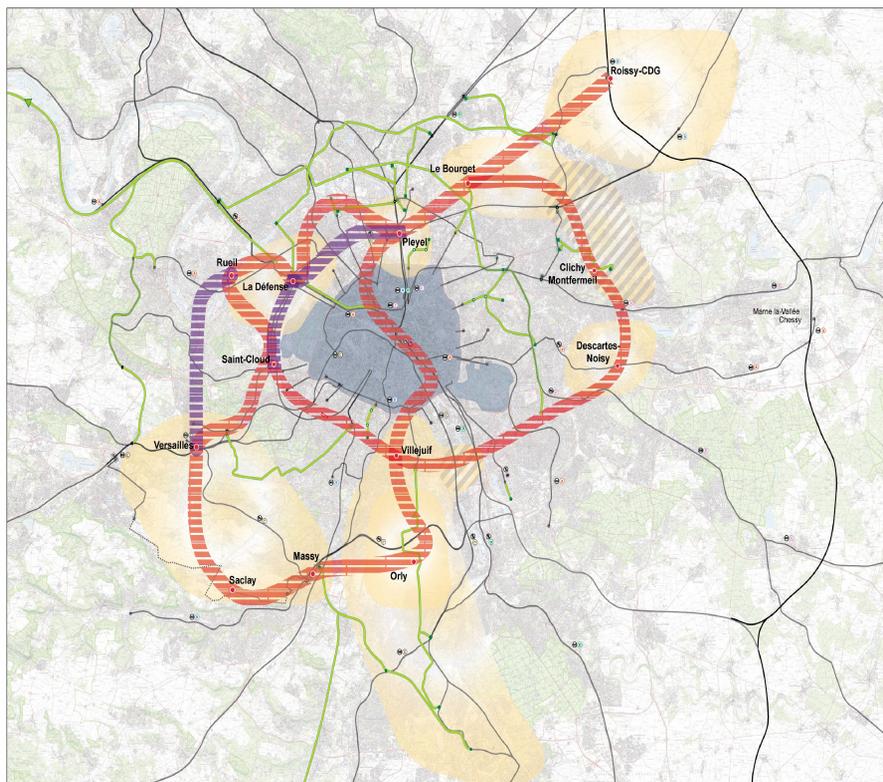
### **A. – LA DÉFINITION DE PROCÉDURES SIMPLIFIÉES POUR L'ÉLABORATION CONCERTÉE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE EN FAVEUR DES TRANSPORTS PUBLICS DE LA RÉGION PARISIENNE**

#### **1. Le métro en rocade autour de Paris, projet dont la construction entre dans l'intérêt national et nécessite le soutien stratégique de l'État**

L'un des principaux axes du projet de loi consiste à favoriser la mise en place d'un réseau de transport public adapté à la taille de la métropole parisienne et reliant entre eux les principaux pôles d'attractivité de la région, sans passer nécessairement par le cœur de Paris. L'article 2 du projet de loi établit le principe de la création d'un tel réseau, en précisant qu'il prendra la forme d'un grand métro automatisé, qui devra notamment desservir les lignes de trains à grande vitesse

(TGV) et les aéroports internationaux (Orly et Roissy) – ce qui permettra de combiner avec souplesse et rapidité les différents modes de transport (*voir carte ci-après*).

### PRÉSENTATION DE DEUX TRACÉS POSSIBLES POUR LE FUTUR MÉTRO AUTOMATIQUE EN ROCADE AUTOUR DE PARIS



*Source : Secrétariat d'État au Développement de la région capitale. Le document présenté constitue un simple **document de travail**. Il ne saurait préjuger des résultats du futur débat public à l'issue duquel devra être fixé le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.*

M. Pierre Mongin, président de la RATP, a indiqué à votre rapporteur que ce nouveau métro appelé à circuler autour de Paris pourrait compter une quarantaine de gares et devrait permettre de transporter jusqu'à 14 000 personnes en heure de pointe. En outre, si la mise en place de cette ligne de métro s'accompagne de la construction des parkings requis autour des nouvelles gares, il serait possible de réduire de 160 000 à 200 000 véhicules par jour la circulation à l'intérieur de Paris, ce qui améliorerait la qualité de vie des parisiens et limiterait les émissions de gaz à effet de serre.

La création de cette nouvelle infrastructure constitue un investissement massif, supposant un endettement que seul l'État pourra soutenir – le président de

la RATP a rappelé à votre rapporteur que la dette de cet établissement public atteignait 5 milliards d'euros, celle de la région Île-de-France étant quant à elle limitée à 2,5 milliards d'euros. Or, l'étude d'impact du projet de loi estime à environ 35 milliards d'euros le coût total de la réalisation de ce schéma d'ensemble et précise que, sur cette enveloppe, la *Société du Grand Paris* pourrait assumer directement une vingtaine de milliards d'euros de dépenses<sup>(1)</sup>. Soulignons toutefois que s'endetter pour investir peut s'avérer très rentable : en l'occurrence, les retombées économiques attendues de cet investissement devraient être particulièrement importantes au cours des quinze prochaines années. En effet, le Gouvernement indique que près d'un million d'emplois pourraient être créés sur la période (notamment des emplois hautement qualifiés, notamment dans les futurs métiers de la logistique, du tourisme et de l'éco-construction), tandis que le produit intérieur brut (PIB) de la région Île-de-France serait accru d'un point.

## **2. La définition d'un schéma d'ensemble auquel le public aura été associé selon une procédure efficace et respectueuse des exigences environnementales**

Avant d'engager en 2012 les travaux de construction des infrastructures nécessaires, dont la ligne de métro en rocade autour de Paris, il sera nécessaire de conduire une phase de concertation et de planification pour déterminer avec précision la nature des opérations à réaliser. Pour ce faire, l'article 3 du projet de loi prévoit qu'un schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris sera établi, à l'issue d'une vaste consultation du public et grâce à l'appui technique fourni par la *Société du Grand Paris*, nouvel établissement public de l'État dont la création est prévue à l'article 7 du projet de loi (*voir infra*). L'association du public à l'élaboration d'un projet aussi vaste et coûteux constitue évidemment une exigence démocratique, mais aussi un impératif juridique en raison de son important impact environnemental<sup>(2)</sup>.

La procédure globale de consultation du public, spécialement instituée par le projet de loi pour le Grand Paris, permettra de gagner en vitesse, mais aussi en cohérence dans l'enchaînement des étapes administratives. En effet, alors que le droit commun aurait conduit à engager un débat public et une enquête publique pour chaque opération d'aménagement, la procédure proposée soumet à de telles démarches la définition du projet de transport public dans son ensemble. En outre, elle fusionne et raccourcit les phases administratives préalables à l'ouverture du débat public (dont la durée, selon l'étude d'impact du projet de loi, s'élève en

---

(1) Votre rapporteur regrette, toutefois, que l'étude d'impact jointe au projet de loi ne précise pas davantage les modalités et la répartition de ce financement.

(2) L'article 6 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 à Aarhus et ratifiée par la France le 8 juillet 2002, dite « convention d'Aarhus », précise que les procédures par lesquelles le public doit être gratuitement associé à de telles procédures doivent prévoir des « *délais raisonnables* » et laisser ouvertes « *toutes les options et solutions* ». Par ailleurs, dans un arrêt « *Commune d'Annecy* » du 3 octobre 2008, le Conseil d'Etat a rappelé que ce droit de participation des citoyens aux décisions publiques en matière d'environnement a une valeur constitutionnelle, même s'il revient au législateur d'en déterminer les conditions d'exercice et les limites.

moyenne à 9 ou 10 mois, mais peut atteindre jusqu'à 17 mois), en évitant notamment l'attente d'une décision de la Commission nationale du débat public (CNDP) quant à la nécessité d'organiser elle-même le débat ou de déléguer cette tâche au maître d'ouvrage.

Ces simplifications ne seront pas effectuées au détriment de la discussion démocratique ou de la protection de l'environnement, puisque le projet de loi maintient dans ce domaine des garanties essentielles. Ainsi, à l'instar de la procédure de droit commun, le débat public durera quatre mois, et les communes et intercommunalités concernées y seront spécialement associées, sous la responsabilité du représentant de l'État dans la région. La transparence sera également assurée : le dossier soumis à la consultation du public sera mis en ligne sur Internet et le bilan des débats, mentionnant notamment la position des collectivités consultées, sera publié. De même, l'évaluation environnementale du projet demeurera nécessaire et le public en aura pleinement connaissance, puisque le rapport environnemental, requis pour ce type de projet, devra figurer dans le dossier présentant le schéma d'ensemble soumis à la consultation. La nouvelle procédure s'accordera donc bien avec l'esprit des dispositions de l'article 48 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, en ce qui concerne la prise en compte des « *conséquences sur l'environnement* » des décisions publiques et l'association des citoyens à la définition des « *grands projets publics* ».

On peut en revanche regretter certaines imprécisions juridiques, tenant par exemple aux modalités de publication du schéma d'ensemble modifié par la *Société du Grand Paris* à l'issue des débats, ou encore l'insuffisante valorisation du savoir faire de la CNDP, autorité administrative indépendante dont le projet prévoit seulement qu'elle pourra déléguer l'un de ses observateurs pendant les débats. Ces aspects devront être corrigés et votre rapporteur vous présentera ultérieurement des propositions d'amélioration à ce sujet.

## **B. – LA MISE EN PLACE DE DEUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT AUX MISSIONS DISTINCTES**

Afin de conduire les principaux projets stratégiques nécessaires au développement économique et urbain de l'agglomération parisienne, le projet de loi crée deux nouveaux établissements publics de l'État. Il s'agira, d'une part, de la *Société du Grand Paris* qui préparera et mettra en œuvre le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, tout en assurant diverses opérations d'aménagement urbain en région parisienne et, d'autre part, de l'*Établissement public de Paris-Saclay*, qui sera chargé de promouvoir le potentiel économique et écologique du plateau de Saclay et des espaces qui l'entourent.

### **1. La Société du Grand Paris**

Contrairement à ce que pourrait laisser croire son nom, choisi pour des raisons d'intelligibilité internationale, la *Société du Grand Paris* n'aura pas la

nature juridique d'une société anonyme, mais celle d'un établissement public de l'État, à caractère industriel et commercial. Sa principale mission sera, en vertu de l'article 7 du projet de loi, d'élaborer le schéma d'ensemble précité et d'assurer, au besoin par voie d'expropriation ou en exerçant son droit de préemption sur certains immeubles, la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des travaux de construction et opérations d'aménagement nécessaires à la création du nouveau métro automatique appelé à circuler autour de Paris. Pour ce seul projet de transport public d'intérêt national, le nouvel établissement public jouera donc un rôle qui, en l'état actuel du droit <sup>(1)</sup>, revient au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), établissement public placé, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, sous le contrôle de la région Île-de-France. Le STIF restera en revanche compétent pour l'organisation, la maîtrise d'ouvrage et le financement des autres projets de transports dans la région – dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public *Réseau ferré de France* (RFF) en matière ferroviaire.

Par ailleurs, la *Société du Grand Paris* devra apporter son soutien technique à la mise en cohérence des contrats de développement territorial (CDT) conclus entre l'État et les collectivités franciliennes (*voir infra*), et pourra être chargée par ces dernières d'accomplir, à titre complémentaire, des missions d'aménagement urbain relevant de l'intérêt général.

La direction opérationnelle et la gestion quotidienne de cet établissement public seraient, en application de l'article 8 du projet de loi, assurées par un directoire, dont les membres seraient désignés par décret, tandis que les fonctions de contrôle stratégique relèveraient d'un conseil de surveillance, dont les membres seraient nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans. Le choix de cette terminologie et de cette organisation, qui rappelle celles des sociétés anonymes (dont les modalités de fonctionnement seront partiellement transposées à ces organes), s'explique par l'étendue de la représentativité attendue du conseil de surveillance. En effet, afin de favoriser une approche concertée des enjeux de développement de l'agglomération parisienne, le projet de loi prévoit que les différents échelons de collectivités territoriales seront représentés au conseil de surveillance de l'établissement public – directement pour la région Île-de-France et les départements qui la composent, indirectement, par le biais d'un comité consultatif, pour les communes et les intercommunalités territorialement concernées.

Pour autant, l'État restera majoritaire au sein du conseil de surveillance et son représentant, le commissaire du Gouvernement, conservera la possibilité de s'opposer aux décisions du directoire. De telles conditions d'administration, qui pourraient paraître étonnantes dans le cas d'un établissement public local d'aménagement, ne le sont pas dans le cas d'un établissement public de l'État, qui devrait être principalement financé par les contribuables français. Ces derniers

---

(1) Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

sont d'ailleurs en droit d'attendre, au vu des masses financières considérables (plusieurs dizaines de milliards d'euros) qui seront engagées dans ces opérations à partir de 2012, une vigilance particulière quant à la bonne utilisation des deniers publics. Pour y parvenir, votre Commission vous proposera donc quelques aménagements législatifs permettant de mieux sécuriser les conditions financières d'intervention de la *Société du Grand Paris*.

## **2. L'Établissement public de Paris-Saclay**

Les articles 20 à 23 du projet de loi tendent à instituer, pour l'aménagement et le développement du plateau de Saclay et des espaces voisins, un *Établissement public de Paris-Saclay*, qui prendra là encore la forme d'un établissement public industriel et commercial de l'État. Le champ d'intervention de cette nouvelle structure, fixé par l'article 20 du projet de loi à l'issue d'une concertation avec les collectivités locales concernées, inclura 49 communes des départements de l'Essonne et des Yvelines. Il sera donc plus large que celui qui a été retenu pour les opérations d'aménagement du plateau de Saclay, déclarées d'intérêt national par le décret du 3 mars 2009<sup>(1)</sup>, ce second périmètre ne comprenant que 27 communes.

Les missions de cet établissement public seront plus circonscrites géographiquement, mais nettement plus variées thématiquement que celles de la *Société du Grand Paris*. En effet, l'*Établissement public de Paris-Saclay* aura non seulement pour charge de mener des opérations d'aménagement urbain dans son périmètre d'intervention, mais aussi d'y mettre en relation les professionnels des milieux de la formation, de la recherche et de l'innovation industrielle, de leur assurer un soutien administratif et une promotion internationale, ainsi que de préserver d'une urbanisation anarchique les espaces naturels et agricoles – ce qui l'amènera à s'impliquer dans la gestion des écosystèmes et les pratiques agricoles. Le projet central qui sous-tend la création de ce nouvel établissement public est de créer des synergies interprofessionnelles et un environnement spécialement favorable aux activités économiques innovantes dans cette zone. Celle-ci, qui regroupe déjà 47 000 étudiants, 10 % de la recherche publique française (principalement dans les domaines scientifiques), ainsi que 10 % de l'effort des entreprises françaises privées en matière de recherche et développement, dispose en effet d'atouts que l'on doit faire fructifier pour le transformer en « *cluster* »<sup>(2)</sup> et, à terme, l'ériger en « *Silicon Valley* » française.

Les activités du nouvel établissement public seront placées sous la responsabilité d'un conseil d'administration, dont le président sera nommé par

---

(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) Ce terme anglo-saxon, utilisé à de multiples reprises dans l'exposé des motifs du projet de loi, comme dans l'étude d'impact qui l'accompagne, désigne selon cette dernière un modèle de développement, imaginé par le professeur américain Michael Porter, consistant à construire un « *groupe d'entreprises et d'institutions partageant un même domaine de compétences, proches géographiquement, reliées entre elles et complémentaires* ».

décret et assurera la direction générale de l'établissement, ce qui est conforme à l'organisation traditionnelle des établissements publics de l'État. Par ailleurs, la nature économique particulière des activités soutenues par l'établissement conduit à ouvrir largement la composition de son conseil d'administration aux milieux de l'entrepreneuriat, ainsi que de l'enseignement et de la recherche scientifique. Ceux-ci disposeront ainsi chacun d'un collège spécifique, au même titre que l'État ou les collectivités territoriales, ces deux derniers collèges devant tout de même disposer d'une représentation majoritaire afin de faire prévaloir les intérêts publics dans les décisions stratégiques prises par un établissement bénéficiant du soutien financier de l'État. Là encore, le fait qu'un commissaire du Gouvernement dispose, en application de l'article 27 du projet de loi, de la faculté de s'opposer aux délibérations du conseil de surveillance constitue une garantie supplémentaire qui, pour être habituelle dans le cas d'un établissement public de l'État, n'en est pas moins essentielle.

### **C. – DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAUX QUI NÉCESSITERONT L'ADHÉSION DES COLLECTIVITÉS À DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT URBAIN NÉGOCIÉS AVEC L'ÉTAT**

Les articles 18 et 19 du projet de loi mettent en place un nouvel outil de programmation concertée de l'aménagement urbain et du développement économique dans les collectivités locales situées dans le périmètre d'intervention des deux établissements publics : les contrats de développement territorial (CDT). Ces conventions, conclues entre l'État d'une part, et les communes et leurs groupements formant un bloc territorial cohérent d'autre part, permettront une mise en œuvre négociée des projets de développement urbain économique et urbain conduits dans le cadre du Grand Paris. L'État sera ainsi conduit à engager, par le biais de son représentant dans la région, un dialogue de qualité avec les collectivités de l'agglomération parisienne, permettant d'étudier de concert les moyens d'améliorer l'offre de transport public ou la localisation économiquement et écologiquement la plus adaptée pour les zones d'activité et les zones résidentielles. Pourront ainsi être combinées la vision stratégique et cohérente de l'État à l'échelle métropolitaine, l'expertise technique de la *Société du Grand Paris* pour le transport et l'aménagement des gares du futur métro automatique circulaire, et la prise en compte des aspirations locales exprimées par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Ce dernier point constitue un élément important d'appréciation politique et juridique de la pertinence du projet de loi. Rappelons, en effet, que les communes de la région parisienne bénéficient, comme toutes les autres collectivités territoriales, du principe de libre administration prévu au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution – sachant que, selon les termes même de ce dernier article, il revient au législateur de prévoir les conditions d'exercice de cette liberté, qui n'est pas absolue et saurait conduire à négliger un intérêt général manifeste. Votre rapporteur considère que, l'adhésion des collectivités territoriales étant une condition nécessaire à la mise en œuvre des prérogatives de l'État et de ses

établissements publics dans le cadre des CDT, ce volet du projet de loi respecte le principe constitutionnel de libre administration de ces collectivités.

Les CDT seront des instruments de planification de l'aménagement urbain qui, sans constituer par eux-mêmes des documents d'urbanisme opposables, pourront conduire les collectivités à décider d'adapter ces derniers et à prévoir la création de zones d'aménagement différée (ZAD). Ces dernières ne pourront donc pas être instituées, dans ce cadre, sans l'accord des collectivités territoriales, alors que le droit commun le permet par décret en Conseil d'État. De même, alors que la procédure ordinairement applicable aux ZAD accorde, pendant une période transitoire, à l'État le monopole du droit de préemption sur les parcelles concernées, la commune sera dans tous les cas bénéficiaire d'un droit de préemption subsidiaire. Ce dernier pourra être exercé par la commune pendant une durée d'un mois à compter de la renonciation (explicite ou, dans les deux mois de la déclaration d'aliénation faite par le propriétaire, implicite) par le bénéficiaire du droit de préemption principal à exercer celui-ci.

Enfin, les communes et intercommunalités pourront, en application de l'article 19 du projet de loi, confier à une personne morale, de droit public ou privé (telle que la *Société du Grand Paris*, un établissement public d'aménagement, une société de bâtiment et travaux publics ou un cabinet d'architectes), la responsabilité de concevoir et conduire l'ensemble des opérations nécessaires à la mise en œuvre des opérations d'aménagement urbain prévues par un CDT.

### **III. – LES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES QUE LA COMMISSION DES LOIS VOUS PROPOSE D'APPORTER**

Les articles du projet de loi soumis pour avis à votre Commission ont pour point commun d'assurer la prééminence d'une vision stratégique et d'intérêt national pour assurer le développement de l'agglomération parisienne, conduisant du même coup à proposer de nouveaux outils juridiques. Sans remettre nullement en cause cette ambition bienvenue, il vous sera proposé d'apporter des garanties complémentaires aux citoyens, aux contribuables et aux communes ou groupements de communes, ce qui contribuera à la crédibilité, à la popularité et à la viabilité juridique et financière des projets menés pour faire émerger le Grand Paris.

#### **A. – UNE COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC DONT LA COMPÉTENCE ET L'INDÉPENDANCE MÉRITENT D'ÊTRE VALORISÉES**

L'adaptation des procédures de débat public à la spécificité du projet de création d'un métro automatique en rocade autour de Paris est légitime et permettra de gagner tant en clarté qu'en efficacité, sans réduire le temps de discussion ni les garanties environnementales. En revanche, votre rapporteur, qui a entendu le président de la Commission nationale du débat public (CNDP),

M. Philippe Deslandes, est convaincu qu'il n'est pas judicieux de retirer à cette autorité administrative indépendante la responsabilité d'organiser le débat public.

En effet, le préfet de région, auquel le projet de loi confierait cette charge, ne dispose pas d'une expertise et d'une reconnaissance publique comparable dans ce domaine sensible. A ce manque d'expérience peut s'ajouter un problème de disponibilité, car le représentant de l'État dans la région sera accaparé par bien d'autres tâches pendant la préparation du débat et son déroulement. Or, l'importance des enjeux politiques, administratifs, financiers et environnementaux du débat relatif à un projet aussi gigantesque justifie un engagement complet, pour ne pas dire exclusif. La CNDP pourrait, grâce à l'engagement personnel de son président, consacrer les moyens dont elle dispose actuellement pour atteindre cet objectif avec célérité et efficacité, en s'appuyant sur son savoir-faire incomparable dans ce domaine, ainsi que sur la crédibilité particulière dont elle jouit, du fait de son indépendance.

Il vous sera donc proposé par amendement de confier à la CNDP, plutôt qu'au préfet de région, le soin d'organiser le débat public portant sur le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris. Cette modification sera aussi l'occasion de mieux distinguer les différentes étapes de constitution du dossier destiné au public, ainsi que de préciser les modalités de sa transmission et celles du contrôle de son caractère complet.

## **B. - LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES À L'ACTION DES NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

Le projet de loi conduit inévitablement à inscrire l'action des collectivités territoriales d'Île-de-France dans une perspective d'intérêt national qui les dépasse : cette dynamique tient à la nature même du projet métropolitain, compte tenu de l'étroitesse géographique des collectivités existantes. Pour autant, ces collectivités méritent, comme toutes les collectivités françaises, d'être traitées avec respect comme des partenaires incontournables, d'autant que l'État et ses établissements publics ne pourront pas conduire avec succès leurs projets sans leur adhésion et celle de leur population.

Il vous sera donc proposé par amendement d'améliorer les modalités par lesquelles les communes et intercommunalités franciliennes pourront être associées à l'action de la *Société du Grand Paris* et de l'*Établissement public de Paris-Saclay*. Cette démarche devrait conduire à permettre à ces collectivités – lorsqu'elles sont territorialement concernées par le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris – de participer directement au conseil de surveillance de la *Société du Grand Paris*, plutôt que par l'intermédiaire d'un « comité consultatif ». De même, les établissements publics de coopération intercommunale devraient, au même titre que les communes, être autorisés à confier des missions à cet établissement. S'agissant de l'*Établissement public de Paris-Saclay*, il paraît cohérent de prévoir que tout projet d'élargissement de son

périmètre d'intervention devra donner lieu à une consultation préalable des communes et intercommunalités concernées.

Enfin, les contrats de développement territoriaux (CDT) conclus entre l'État et les collectivités franciliennes pouvant conduire à faire intervenir ces établissements publics sur leur territoire en tant que maître d'ouvrage d'opérations d'aménagement urbain, il paraît prudent de compléter la liste des informations essentielles devant y figurer. Parmi celles-ci devraient figurer la liste et le périmètre des futures zones d'aménagement différées (ZAD), sur lesquelles les communes n'exerceraient plus qu'un droit de préemption subsidiaire, ainsi que les conditions générales de financement des opérations d'aménagement et projets d'infrastructures dont la réalisation est prévue par le CDT. Si la loi ne prévoyait pas que de tels éléments doivent être consignés dans ces documents, les collectivités risqueraient d'être placées en position de fragilité, dans leur négociation avec l'État, pour en obtenir elles-mêmes l'inscription et le respect.

### **C. – LES MESURES COMPLÉMENTAIRES PROPOSÉES POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DU DISPOSITIF**

Le régime juridique des nouveaux outils que le projet de loi tend à mettre en place pour favoriser l'essor économique et urbain du Grand Paris demeure parfois lacunaire et appelle donc des mesures complémentaires au nom de la sécurité juridique et, dans le cas des deux nouveaux établissements publics créés, de la prudence dans l'utilisation des deniers publics.

Dans cette perspective, il vous sera tout d'abord proposé d'apporter une série de précisions en ce qui concerne l'élaboration du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris. Alors que le projet de loi se borne à indiquer que le commissaire-enquêteur associé aux débats portant sur le projet de schéma d'ensemble doit figurer sur la liste d'aptitude prévue à l'article L. 123-4 du code de l'environnement, il vous sera proposé de confier au président du tribunal administratif de Paris la responsabilité de désigner le commissaire-enquêteur, par analogie avec la procédure de droit commun. De même, la prévention de contentieux ultérieurs implique de clarifier la procédure permettant, à l'issue du débat public, d'aboutir au schéma d'ensemble *final*, plutôt qu'à un document non stabilisé – un statut aussi incertain risquant fort de générer une insécurité juridique.

Par ailleurs, le projet de loi ne précise par le régime de publicité applicable aux contrats de développement territoriaux (CDT) et renvoie cette tâche au pouvoir réglementaire. Compte tenu de l'importance des enjeux urbains et environnementaux liés aux projets inscrits dans ces documents et à leur financement, votre rapporteur est convaincu qu'il est préférable d'apporter dans le corps même de la loi les garanties de transparence que les administrés sont en droit d'attendre. Il vous sera donc proposé de préciser que tout CDT fait l'objet, dans les huit jours suivant sa signature, d'une insertion dans la presse locale et peut être librement consulté en mairie. Ce socle législatif n'empêchera pas le

pouvoir réglementaire de prévoir, le cas échéant, des mesures complémentaires de publicité, telles que la mise en ligne des documents sur Internet.

Enfin, parce que la *Société du Grand Paris* et l'*Établissement public de Paris-Saclay* seront des établissements publics de l'État, dont les activités seront largement financées par celui-ci, il vous sera proposé par amendement :

- d'exclure que les membres du conseil de surveillance du premier puissent percevoir des « jetons de présence » ou rémunérations exceptionnelles ;

- et de soumettre l'activité des filiales des deux établissements à un contrôle effectif du commissaire du Gouvernement, qui serait autorisé à s'opposer, le cas échéant, aux délibérations de leurs conseils d'administration.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La Commission examine pour avis les articles 2, 3, 7, 8, 18, 19, 20, 21, 22, 23 et 27 du projet de loi relatif au Grand Paris au cours de sa séance du 4 novembre 2009.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La Commission s'est saisie pour avis des dispositions du projet de loi relatif au Grand Paris liées directement ou indirectement à l'exercice des compétences des collectivités territoriales : les articles 2 et 3 relatifs à l'élaboration et la mise en œuvre du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, les articles 7 et 8 relatifs aux compétences et aux conditions d'administration du nouvel établissement public dénommé Société du Grand Paris, les articles 18 et 19 relatifs à la passation et à la mise en œuvre de contrats de développement territorial entre l'État et les communes ou leurs groupements, ainsi que les articles 20, 21, 22, 23 et 27 relatifs aux compétences et aux conditions d'administration du nouvel Établissement public de Paris-Saclay.

Nous allons tout d'abord entendre M. Christian Blanc, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Développement de la région capitale, que nous avons le plaisir d'accueillir pour la première fois.

**M. Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale.** Créé en mars 2008 par le Président de la République, le secrétariat d'État pour le Développement de la région capitale est chargé d'une mission inédite, circonscrite dans le temps et dans l'espace : imaginer et mettre en oeuvre une stratégie permettant à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires en faisant de sa capitale une « ville monde » ouverte, dynamique, attractive et créatrice de richesses et d'emplois. Ce sera, en effet, un atout décisif pour la Nation dans la compétition économique du XXI<sup>e</sup> siècle.

Paris est aujourd'hui l'une des quatre « villes monde », les trois autres étant New-York, Londres et Tokyo, mais plusieurs villes émergentes constituent déjà des concurrents sérieux. Nous ne pouvons pas nous contenter de nous reposer sur une gloire passée. Même si la situation de la région capitale reste honorable, sa croissance est aujourd'hui moindre que celle des autres « villes monde » et son attractivité décline. Dans l'intérêt du pays tout entier, nous devons tout faire pour redonner à la région capitale son rayonnement.

Ce projet de loi pose les fondations du Grand Paris en favorisant, pour la première fois dans notre pays, la réalisation d'une infrastructure de transports en cohérence avec les problématiques de développement économique, d'urbanisme et d'architecture dans les territoires reliés.

Après ce premier projet de loi, d'autres verront certainement le jour concernant la région capitale, son extension, sa gouvernance, voire sa nécessaire articulation avec les grandes métropoles régionales. Pour commencer, nous

abordons les questions essentielles des transports et de l'innovation. Ce projet de loi s'organise donc autour de trois axes prioritaires : les transports, le développement des territoires nouvellement desservis, le développement du pôle scientifique et technologique de Paris-Saclay.

Ses dispositions doivent permettre la réalisation très rapide d'un réseau de métro automatique, véritable « cheville ouvrière » du Grand Paris. Nous proposons de créer un établissement public dédié, la Société du Grand Paris, qui sera le maître d'ouvrage de cette réalisation exceptionnelle et l'instance privilégiée de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées. La région, les départements, les communes et leurs groupements seront représentés au conseil de surveillance de cet établissement public à caractère industriel et commercial. Une procédure adaptée est prévue pour garantir la pleine participation du public.

Pendant une période de dix-huit mois après la définition du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris par décret en Conseil d'Etat, au terme de la consultation du public, des contrats de développement territorial (CDT) pourront être conclus entre l'Etat et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent. Ces contrats serviront de cadre et fourniront les outils pour une stratégie de développement économique et urbain élaborée en partenariat, et ils pourront comporter un volet relatif à la stratégie foncière. Lors de la signature des contrats, les bénéfices de la valorisation foncière résultant de l'aménagement des territoires desservis devront être répartis entre deux postes : le remboursement de l'emprunt qui aura permis de financer le réseau de transport, selon un modèle retenu par d'autres pays, et le financement des équipements publics des collectivités territoriales. Contrairement aux règles en vigueur, le droit de préemption fera l'objet d'une codécision entre l'Etat et les communes. Ce projet de loi va donc être l'occasion de développer une approche partenariale de projets intégrant des dimensions multiples. Le CDT vaudra déclaration d'intérêt général des opérations d'aménagement et des projets d'infrastructure et permettra la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Nous allons donc à la fois vers plus de concertation et vers plus d'efficacité. Les collectivités territoriales, placées au centre de ce projet de loi, sont confirmées comme les premiers acteurs du développement, dans le cadre d'une démarche contractuelle et partenariale.

Enfin, ce texte permet de réunir toutes les conditions nécessaires au développement d'un pôle scientifique et technologique de rang mondial sur le plateau de Saclay. Le développement du *cluster* de Saclay, où les potentiels d'excellence sont immenses, est une opération d'intérêt national. Nous souhaitons accroître l'attractivité du *cluster* pour les étudiants, les chercheurs, les entrepreneurs et créateurs de *start-up*, afin que s'y invente ce qui fera la richesse de notre pays demain. La liaison du *cluster* avec le centre de Paris, les aéroports et les autres zones d'activité économique sera infiniment plus aisée et plus efficace

grâce au nouveau réseau de transport public du Grand Paris. La vocation naturelle agricole, paysagère et forestière des territoires doit par ailleurs être protégée.

Pour mener cette grande opération, nous proposons de créer un établissement public d'un type nouveau, scientifique et technologique. Il sera doté de compétences en matière de valorisation et de développement économique. Sa gouvernance associera l'État, les collectivités territoriales, la communauté scientifique et les acteurs économiques, qui formeront les quatre collèges de son conseil d'administration.

Ce projet de loi est le premier acte de la création du Grand Paris, œuvre de longue haleine à la mesure de la grande ambition qu'il incarne pour notre pays.

**M. Jacques-Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Il faut se réjouir que le Gouvernement nous propose de rompre avec l'approche quelque peu timorée du développement de la région parisienne qui a trop longtemps prévalu. Nous avons besoin d'outils originaux pour permettre à l'agglomération parisienne de surmonter sa fragmentation institutionnelle et de concevoir des projets communs au niveau métropolitain. C'est à cette échelle que nous pourrons, à l'instar de ce qui s'est fait pour le Grand Londres, aborder de façon pertinente les questions des modes de transport, du logement, de l'aménagement urbain et des activités économiques.

C'est en reliant entre eux les grands pôles de développement économique de la région parisienne par un moyen de transport public rapide, sûr et agréable que nous améliorerons le quotidien des Franciliens et que nous renforcerons la compétitivité de nos entreprises. Du reste, ce projet n'est pas seulement une affaire régionale : l'activité économique est si dense en Île-de-France qu'en la stimulant, nous provoquerons un effet d'entraînement sur la croissance économique dans l'ensemble de notre pays.

Les nouveaux instruments juridiques prévus par ce texte permettront de surmonter bien des lourdeurs procédurales et de lancer plus rapidement le grand chantier du métro automatique en rocade autour de Paris. Cette stratégie sera élaborée à l'échelle métropolitaine, en ne réduisant ni la concertation démocratique, ni la prise en compte des préoccupations environnementales, puis elle sera mise en œuvre par la Société du Grand Paris, nouvel établissement public industriel et commercial (EPIC) placé sous le contrôle de l'Etat.

Les projets de formation, de recherche et d'innovation industrielle relèveront d'un second EPIC, l'Etablissement public de Paris-Saclay, chargé de constituer un pôle d'excellence, mettant en relation des professionnels venant d'horizons différents, au service du développement économique et de la protection de l'environnement.

Enfin, les contrats de développement territoriaux (CDT) permettront à l'Etat et aux communes et intercommunalités parisiennes d'élaborer en commun des projets d'aménagement urbain, selon une logique cohérente à l'échelle

métropolitaine. Il s'agira bien d'un dialogue et d'une négociation : aucune zone d'aménagement différé (ZAD) ne pourra être créée dans ce cadre sans l'adhésion préalable des collectivités.

Ces différentes innovations seront très utiles pour mener une politique moins disparate en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique dans l'agglomération parisienne. Elles appellent néanmoins quelques correctifs et compléments que je vous propose par amendements.

Il s'agit tout d'abord de confier à la Commission nationale du débat public, plutôt qu'au préfet de région, le soin de piloter le débat public précédant l'élaboration du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris. L'audition du président de cette autorité administrative indépendante m'a convaincu qu'elle dispose de l'expérience et de la crédibilité requises pour mener à bien cette tâche.

Je vous proposerai également de mieux associer les communes et leurs groupements à l'action des deux nouveaux établissements publics en améliorant leur représentation au sein des conseils d'administration ou de surveillance, en prévoyant leur consultation sur toute modification ultérieure des périmètres d'intervention des établissements publics et en leur permettant de confier à ces derniers des missions complémentaires.

Dans l'intérêt des collectivités, je proposerai en outre que la liste et le périmètre des ZAD soient inscrits dans les CDT, de même que les conditions générales de financement de l'ensemble des projets de développement économique et urbain concernés. Il convient également que la loi fixe les règles de publicité applicables aux CDT.

En dernier lieu, je vous proposerai plusieurs amendements tendant à renforcer l'encadrement juridique et financier des interventions qui seront réalisées par les deux nouveaux établissements publics. Il s'agit notamment de mieux préciser l'enchaînement des différentes étapes de l'élaboration du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, d'exclure l'octroi de jetons de présence et de rémunérations exceptionnelles aux membres du conseil de surveillance de la Société du Grand Paris et de soumettre l'activité des filiales éventuelles de cet établissement et de celui de Paris-Saclay à un contrôle effectif du commissaire du Gouvernement.

Sous ces réserves, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de ce texte, qui ne peut résumer à lui seul le projet du Grand Paris, mais qui devrait contribuer à un développement économique et urbain plus harmonieux et plus ambitieux de la région parisienne.

**Mme George Pau-Langevin.** Nous ne partageons pas l'enthousiasme du rapporteur pour avis, ce texte étant à nos yeux en total décalage avec les attentes et les besoins des Franciliens. Malgré ce que pouvait laisser espérer le très ambitieux discours prononcé par le Président de la République, et malgré les propos

rassurants du secrétaire d'État, ce projet tend avant tout à développer une infrastructure de transport public pensée de manière autonome, sans lien avec les projets élaborés par les collectivités dans la concertation et en liaison avec la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

Pendant trente ans, c'est l'État qui a conçu l'urbanisme et le réseau de transport public en région parisienne. Les dysfonctionnements actuels ne sont donc pas imputables aux collectivités locales, qui maintenant essaient d'y remédier, comme en témoigne la remarquable rénovation du métro parisien. Pourquoi ne pas mettre en œuvre le plan de mobilisation pour les transports en commun d'Île-de-France qui a été adopté par les élus de cette région ?

On peut également s'interroger sur les modifications du droit de préemption prévues par ce texte : elles conduiront, dans une région où le foncier disponible se fait déjà rare, à l'expropriation de surfaces considérables appartenant aux collectivités. Celles-ci n'obtiendront que des compensations de misère, car les prix devraient être gelés. L'EPIC, auquel reviendra la propriété des terrains, pourrait en revanche réaliser des opérations immobilières très fructueuses sur le plan financier.

La gouvernance du nouvel établissement est pour nous un autre sujet d'inquiétude. Quel sera le poids des collectivités locales ? Vous allez les déposséder de leurs compétences au profit de nouvelles structures en réalisant une opération de recentralisation, alors que la Constitution a consacré le principe de l'organisation décentralisée de la République. Une fois ce texte adopté, les Franciliens seront de nouveau traités à part, comme ce fut si longtemps le cas dans leur histoire, et ils seront dans l'incapacité de peser sur les choix qui les concernent.

**M. Michel Hunault.** Ce texte tend à créer un établissement public spécifique en charge des questions de transport. Or actuellement, la loi confie aux collectivités territoriales des compétences dans ce domaine – notamment celle des trains express régionaux (TER) aux régions. Quel sera le sort des différentes autorités organisatrices de transports ?

Dans la perspective du grand débat que nous allons avoir dans quelques semaines sur la réforme des collectivités territoriales, pensez-vous que l'établissement public prévu par ce texte pourrait servir de modèle pour des collectivités désireuses, à l'échelle d'une métropole, de regrouper les compétences en matière de transports au sein d'une même entité ?

Les autorités organisatrices de transports ont engagé de très importants investissements d'acquisition et de rénovation de matériels. Que deviendront ces matériels ?

Enfin, nous avons récemment transposé des dispositions communautaires ouvrant à la concurrence les autorités organisatrices de transport. Quelles précisions complémentaires pouvez-vous nous apporter à ce sujet ?

**Mme Sandrine Mazetier.** Comme l'a indiqué Mme George Pau-Langevin, nous ne sommes pas aussi enthousiastes que le rapporteur pour avis.

En effet ce texte, qui tend à réaliser une forme d'expropriation démocratique, est empreint d'une vision extrêmement datée du développement économique et humain, reposant sur une approche « pompidolienne » par pôles. Faut-il rappeler que nous ne sommes plus dans les années 60, mais au XXI<sup>e</sup> siècle ?

On peut également regretter l'absence de précisions concernant le coût du projet, qui devrait être très élevé, et son mode de financement. Il apparaît clairement que ce projet entre en concurrence avec le plan de mobilisation pour les transports d'Île-de-France, qui fait l'unanimité des collectivités locales concernées, dont les départements ont voté les financements et qui répond aux préoccupations quotidiennes des Franciliens et des entreprises installées dans la région. Il n'est pas davantage articulé avec le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

Après le discours prononcé par le Président de la République, qui exprimait une véritable ambition pour l'Île-de-France, les élus Franciliens voyaient comme une bonne nouvelle le retour de l'investissement de l'État dans la région capitale, qui tire le développement de l'ensemble du pays. Mais au lieu de rechercher le consensus et de solliciter l'imaginaire collectif, le secrétariat d'État dont vous avez la responsabilité a travaillé de façon discrétionnaire, en ignorant les projets lancés et les travaux des architectes et des urbanistes, au point que les plus grands architectes qui ont participé à cette réflexion sur le développement durable de la région capitale dénoncent ce texte.

**M. le secrétaire d'État.** Un seul !

**Mme Sandrine Mazetier.** Pas du tout ! Certains se sont même interrogés publiquement sur votre maintien en fonction.

**M. le secrétaire d'État.** Un seul !

**Mme Sandrine Mazetier.** Nous aimerions avoir des réponses sur l'articulation de ce projet avec tout ceux qui font consensus en Île-de-France, sur son financement, ainsi que sur le modèle économique retenu. Le métro automatique en forme de « grand huit » que vous nous proposez ignore les citoyens qu'il est censé servir, et son caractère souterrain est à cet égard, de manière inconsciente, très révélateur.

Oui, Paris est une « ville monde », mais il est faux de prétendre que l'attractivité de la région capitale décline : les études réalisées par la chambre de

commerce et la région Île-de-France démontrent le contraire. C'est ce projet qui va mettre en péril son attractivité, laquelle s'appuie sur la qualité de vie et la mixité des fonctions dans tous les territoires - logement, activités économiques, équipements, sans oublier les préoccupations environnementales.

**M. Guy Geoffroy.** Ce texte vient à point nommé. Tout ce qui peut confirmer la capitale et sa région comme référence mondiale doit en effet être encouragé. A ce titre, on peut se réjouir que ce projet tende à définir de nouveaux points d'équilibre. Renforcer Paris et ses environs n'est pas faire outrage à la région Île-de-France, et encore moins à la province : nous devons faire de la région capitale un pôle de plus en plus performant à l'échelle de la compétition européenne et mondiale.

L'idée de bâtir un projet s'appuyant sur une grande infrastructure de transports public mérite également d'être soulignée, tant elle est originale. Sans entrer en contradiction avec les autres projets qui sont aujourd'hui sur la table, ce texte s'inscrit dans une démarche radicalement différente : il ne s'agit pas d'améliorer l'existant en aidant les habitants de banlieue à traverser Paris plus rapidement et dans un plus grand confort pour aller travailler, mais de créer une nouvelle dynamique qui permettra à un plus grand nombre de Franciliens de ne plus avoir à traverser Paris pour se rendre à leur travail. Au lieu de commencer par favoriser le développement économique et social en différents points puis de s'efforcer d'assurer un lien entre eux, ce texte prend pour point de départ la nécessité de relier, et donc la construction d'une infrastructure.

Pour ma part, j'aimerais avoir quelques précisions sur la seconde phase du Grand Paris. Afin d'éviter qu'il y ait, d'un côté, des espaces valorisés grâce ce projet et, de l'autre, des territoires restant à l'écart de la dynamique nouvelle que nous allons instaurer, il sera nécessaire d'apporter un prolongement à ce qui nous est aujourd'hui proposé.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Contrairement à ce qu'on pourrait croire, ce projet ne concerne pas seulement Paris et sa région : il est dans l'intérêt national que la région Île-de-France puisse jouer son rôle moteur, et c'est l'attractivité du pays tout entier qui est en cause.

Ce bon projet tombe mal : comme les interventions de nos collègues de l'opposition viennent de le montrer, nombreux sont ceux qui songent avant tout à défendre l'actuel conseil régional d'Île-de-France à quelques semaines des élections, préoccupation qui devrait être étrangère à nos débats.

Certains trouvent apparemment indécent que l'État intervienne dans le domaine des transports en Île-de-France. C'est oublier que toutes les infrastructures existantes, notamment le métro et le réseau express régional (RER), ont été créées par l'État avant d'être transférées aux régions. Il est curieux de se féliciter de la dynamique lancée par le Président de la République tout en rejetant ce texte, première pierre de l'édifice à construire. Contrairement à l'assemblage de

bouts de ficelle qui est défendu par la région pour des raisons purement électoralistes, ce projet est porteur d'une véritable vision : il s'agit de relier des zones économiques pour créer de la richesse.

On ne peut pas demander à l'État de financer les infrastructures de transport sans participer à leur définition. S'il est logique que la région cherche à améliorer les transports – je ne suis pas sûr qu'elle y parvienne –, il est tout aussi logique que l'État mette en place une stratégie d'ensemble, comme il l'a fait dans les années 60 avec la création du RER.

Le groupe Nouveau centre apportera son soutien à ce projet, à l'image de tous les élus directement concernés, lesquels approuvent ce texte contrairement à ce que nos débats pourraient laisser croire. Nous vous demanderons cependant d'apporter un certain nombre de garanties concernant la nature contractuelle de la démarche retenue. C'est en effet une nécessité pour que les opérations se déroulent dans le meilleur climat possible.

Comme notre collègue Guy Geoffroy vient de l'indiquer, il faudra également lancer au plus vite une deuxième étape de cette action à destination de la grande couronne de l'agglomération parisienne. Bien que ce texte ait effectivement vocation à constituer la colonne vertébrale d'un nouveau développement de la région capitale, il n'est qu'une première étape vers le redémarrage de son moteur économique.

**M. Philippe Goujon.** Ce serait une grossière erreur de croire que ce texte ne concerne que Paris et la région Île-de-France : il s'agit d'un projet d'intérêt national, essentiel pour l'ensemble du pays. Loin d'être en concurrence avec les autres régions françaises, l'Île-de-France est une locomotive ; c'est avec d'autres régions européennes qu'elle est en concurrence.

Le projet qui nous est soumis est exaltant, surtout si l'on considère qu'il constitue seulement une première étape, appelée à se poursuivre par un aménagement urbain plus large, qui nécessitera sans doute de faire appel aux ressources du futur « grand emprunt » – mais c'est un autre débat.

Pour construire la nouvelle ville de « l'après-Kyoto » que nous voulons créer, nous devons d'abord nous concentrer sur les infrastructures de transport en commun. C'est la première préoccupation des Franciliens. Nous devons leur offrir des moyens de déplacement plus rapides, tout en veillant à assurer l'interconnexion des banlieues et à développer l'axe Nord-Sud – l'axe Est-Ouest ayant été historiquement privilégié. Le nouveau maillage soulagera le tronçon central, aujourd'hui saturé, tout en garantissant l'accès aux principaux pôles économiques. L'essentiel des trajets réalisés reliant en réalité une banlieue à une autre, le trafic des lignes intérieures parisiennes pourrait être allégé de 15 à 20 %, ce qui devrait améliorer considérablement le confort des usagers. Le nombre de véhicules passant par le centre de l'agglomération devrait, en outre, se réduire de

150 000 ou 200 000 par jour, ce qui n'est pas négligeable d'un point de vue environnemental.

Il est bon que l'État s'investisse pleinement dans les transports en Île-de-France car on ne peut pas être pleinement satisfait de ce qui a été fait depuis 2004, année où la présidence du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) a été confiée au président de la région. Il faudra avancer dans deux directions : la réalisation du projet visionnaire d'infrastructure lancé par le Président de la République, ainsi que l'amélioration immédiate des conditions de transport des Franciliens, qui souffrent quotidiennement sur les lignes du RER et du métro.

Les instruments juridiques qui nous sont proposés permettront d'engager une démarche partenariale et de réaliser rapidement des projets, tout en mettant en cohérence l'aménagement du territoire à l'échelle régionale. Nous devons aller vite tout en prévoyant l'avenir. Grâce à ce projet et à l'intervention de l'État, nous pourrons efficacement lutter contre les immobilismes, les corporatismes et les égoïsmes locaux.

**M. le secrétaire d'Etat.** La première précision que je souhaite apporter concerne la question des compétences, objet d'une grande confusion : ce projet de loi est totalement respectueux des compétences de la région, y compris en ce qui concerne le STIF. Je rappelle que la loi a donné capacité au STIF d'être maître d'ouvrage ; pour des raisons que chacun peut comprendre, tenant à l'ingénierie, à la logistique et aux problèmes techniques, le STIF a délégué cette maîtrise d'ouvrage à Réseau Ferré de France et à la RATP.

Dans l'intérêt général, l'État doit aujourd'hui s'impliquer dans le développement de la région capitale. Nous devons faire face à la concurrence économique mondiale, mais aussi au tassement de la vitalité économique et sociale de la région, qui est un fait indéniable. Contrairement à ce que prétendent certaines études, nous souffrons d'un phénomène de décrochage : le taux de croissance régional ne dépasse pas 2 % depuis deux ans, ce qui correspond à peu près la moyenne nationale, alors qu'il atteint le double dans les autres grandes villes monde, à l'exception de Tokyo. Voilà qui devrait inciter tout le monde à réfléchir au lieu de se perdre en polémiques inutiles. Dans l'intérêt du pays, le Président de la République et le Gouvernement ont décidé de tout faire pour accroître les capacités de croissance durable de la région capitale. Je n'ai vu aucun élu local reprocher à l'État d'assumer ses responsabilités régaliennes sur de tels enjeux stratégiques.

Il existe un outil d'ajustement entre les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales : c'est le contrat de plan État-région (CPER). Le 29 avril dernier, le Président de la République a indiqué que les engagements pris par l'État dans le CPER passé avec la région Île-de-France seraient tenus. L'avantage des CPER est de permettre un travail contractuel sur des objectifs précis, avec clause de revoyure et renégociation au terme du contrat ; la clause de revoyure s'appliquera l'an prochain et la renégociation aura lieu en 2013. C'est à ce

moment-là que nous aborderons la question de l'articulation entre les compétences de la région et les projets de l'État.

J'en viens aux accusations de centralisation. Des projets de développement territorial, qui feront l'objet de contrats signés par les collectivités et par l'État, pourront s'appliquer autour des gares choisies à l'issue d'un débat public. Comme le rappelait le rapporteur, nous accordons une valeur particulière au contrat. Il n'y aura pas de recentralisation, bien au contraire : le dispositif contractuel retenu donnera aux communes et à leurs groupements la capacité d'exercer des compétences dont elles ne disposent pas aujourd'hui.

En réponse à M. Hunault, qui m'a interrogé sur le rôle de la Société du Grand Paris, je rappelle que l'exploitation de la « double boucle » du métro automatique à grande capacité sera transférée à l'autorité organisatrice des transports dès qu'elle sera réalisée – au bout de treize ans –, ce qui permettra d'assurer l'unité de la gestion des transports publics dans la région.

Il n'y a pas de contradiction entre ce projet et le SDRIF, Mme Mazetier, mais il existe effectivement des divergences – sinon, ce secrétariat d'État n'aurait pas été créé. A la demande du Président de la République, j'ai engagé au printemps dernier des discussions avec le président de la région pour aboutir à un protocole d'accord entre la région et l'État. Comme vous le savez, le SDRIF doit recevoir l'accord de l'État avant d'être transmis au Conseil d'État. Dans un esprit d'apaisement réciproque et d'intérêt collectif, nous avons souhaité prévoir dans ce protocole d'accord que l'État transmettrait au Conseil d'État le SDRIF approuvé par le conseil régional en septembre 2008, dès lors que serait approuvée, en même temps qu'une grande partie des orientations que nous avons nous-mêmes définies, la mise en révision immédiate du SDRIF. Nous sommes arrivés à un accord à la fin du mois de juillet, mais ce protocole n'a pas été présenté au conseil régional lors de sa rentrée, pour des raisons politiques sur lesquelles je ne reviens pas. Les divergences entre le SDRIF et nos orientations pouvaient à mon sens être surmontées, et si elles ne l'ont pas été, ce n'est pas du fait de l'État.

J'en viens au modèle retenu par ce texte, qui est à la fois économique et social, contrairement au SDRIF : ce dernier ne tenait pas compte de la situation d'une large zone comprenant Montfermeil, Clichy, Sevran et s'étendant jusqu'au Bourget, et dont les 250 000 à 400 000 habitants ont été marginalisés.

**Mme George Pau-Langevin.** Délaissés par la République !

**M. le secrétaire d'Etat.** Le projet que nous vous proposons permettra d'assurer le désenclavement et la restructuration urbaine de ce secteur.

Pour conclure mon propos, je voudrais simplement rappeler que les « portes de Paris » ont beaucoup changé : il ne s'agit plus aujourd'hui des portes de Montreuil ou de Saint-Cloud, mais des points d'entrée sur notre territoire, à savoir l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, celui d'Orly, les grandes gares de

TGV et la façade maritime du Havre. C'est cela, le projet du Grand Paris, et c'est pourquoi son développement ira de pair avec celui de notre pays.

Vous avez raison de dire, M. Geoffroy, que ce texte n'est qu'une première étape. La plus grande couronne de l'agglomération parisienne sera progressivement concernée, de même que l'accès maritime. Il faudra, en outre, veiller à assurer la bonne articulation de la région parisienne avec les grandes métropoles régionales.

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Le ministre a largement répondu aux inquiétudes de nos collègues.

J'ajoute que la dette de la RATP s'élève déjà à près de 5 milliards d'euros et que celle de la région Île-de-France est comprise entre 2,5 et 3 milliards, alors que le coût estimé du projet de métro automatique en rocade autour de Paris devrait s'élever à environ 35 milliards. Ni le STIF, ni le conseil régional, ni aucune autre institution de la région n'est donc financièrement capable de prendre en charge un tel projet. Dans ces conditions, on peut se réjouir que l'État prenne enfin ses responsabilités, qui relèvent évidemment de l'intérêt général.

Tous les maires concernés par le projet se réjouissent de l'évolution que connaîtra leur territoire. Ils seront de toute façon amenés à contractualiser avec l'État pour l'ensemble des projets d'aménagement proposés dans le cadre des CDT.

Je m'étonne que notre collègue Pau-Langevin, membre du groupe socialiste, appelle s'agissant de l'organisation des transports publics eux-mêmes, à mettre en concurrence la RATP et la SNCF avec des entreprises du secteur privé, alors que c'est l'option d'un partenariat avec ces établissements publics qui a été retenue.

Enfin, Paris est concerné, mais le projet revêt évidemment un caractère d'intérêt national qui intéresse tous les Français.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous en venons à l'examen des amendements.

*À l'issue de ce débat, la Commission passe à l'examen des articles dont elle est saisie pour avis.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### ÉLABORATION ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC DU GRAND PARIS

##### *Article 2*

##### **Création d'un réseau de transport public du Grand Paris**

Cet article précise la nature du réseau de transport public du Grand Paris, dont la création est mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi <sup>(1)</sup>, et définit les modalités générales d'établissement et de mise en œuvre du schéma d'ensemble qui organisera les infrastructures composant ce réseau.

Rappelons qu'une ordonnance du 7 janvier 1959 confie actuellement, d'une manière générale, « *l'organisation des transports publics de personnes en Ile-de-France* » au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), établissement public, administré par un conseil au sein duquel les représentants du conseil régional sont majoritaires, qui est chargé de fixer « *les relations à desservir* », de définir « *les modalités techniques d'exécution ainsi que les conditions générales d'exploitation et de financement des services* », ou encore de veiller « *à la cohérence des programmes d'investissement* ». Il serait ici implicitement dérogé à cette compétence générale, pour un objet dont le caractère bien ciblé doit, toutefois, être souligné. En effet, le projet de loi prévoit, au paragraphe V de son article 3, qu'il reviendra au nouvel établissement public national dénommé « *Société du Grand Paris* » de fixer le schéma d'ensemble au terme d'une vaste consultation du public et des collectivités concernées, mais l'article 1<sup>er</sup> précise que les infrastructures de transport visées prennent seulement la forme d'un métro automatique en rocade autour de Paris. Le STIF demeurera donc bien compétent pour le reste du réseau de transport collectif de voyageurs desservant la région, dans la limite des compétences reconnues, en matière ferroviaire, à l'établissement public *Réseau ferré de France* (RFF).

L'urgence et l'intérêt national évident qui s'attachent à la construction d'une nouvelle ligne de métro permettant de relier entre elles, de manière rapide, fiable et moderne, les principales zones d'activité de la région parisienne justifie effectivement l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma spécifique, sous le contrôle direct ou indirect des représentants de l'État. Les voyageurs cessant d'être contraints de traverser Paris par les transports en commun ou d'utiliser leur véhicule personnel pour effectuer des trajets entre des communes souvent plus proches l'une de l'autre qu'elles ne le sont de la capitale, il en résultera une

---

(1) L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi évoque un « réseau de transport public de voyageurs unissant les zones les plus attractives de la capitale et de la région d'Ile-de-France ».

efficacité économique et environnementale accrue, ainsi qu'un aménagement du territoire plus harmonieux dans la région Ile-de-France.

L'article 2 du projet de loi présente avant tout un caractère transversal, puisqu'il renvoie à d'autres articles le soin de préciser l'objet général du réseau de transport public du Grand Paris (*article 1<sup>er</sup>*), les conditions dans lesquelles le public et les collectivités devront être consultés (*article 3*), ainsi que les conditions dans lesquelles interviendront les déclarations d'utilité publique requises pour les projets mettant en œuvre le schéma d'ensemble (*article 4*, qui prévoit que cette déclaration requiert un décret en Conseil d'État, qui confère au projet un caractère d'intérêt général). Dans le même esprit et pour prévenir toute ambiguïté, il vous sera proposé de préciser par amendement que le schéma d'ensemble est établi par la Société du Grand Paris dans les conditions prévues à l'article 5 du projet de loi.

Enfin, l'article 2 du projet dispose que les principales caractéristiques techniques du schéma d'ensemble, indiquant les zones desservies (tracé et gares prévisionnelles) par le futur métro automatique et les objectifs de service ou d'exploitation qui lui seront assignés, devront être mentionnées dans le décret en Conseil d'État requis pour son approbation : le schéma d'ensemble ne devrait donc pas rester un document général et imprécis. Il est également prévu que la déclaration, par laquelle le public et les services de l'État compétents en matière d'environnement seront informés du projet approuvé, devra être annexée à ce décret, ce qui va dans le sens de la transparence.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Amendement de précision.

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 2 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Amendement de précision.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 ainsi modifié.*

### *Article 3*

(art. L. 121-2 du code de l'environnement)

#### **Association du public et des collectivités locales à l'élaboration du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris**

Cet article détermine les modalités selon lesquelles le public et les collectivités territoriales concernées par le schéma d'ensemble des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris pourront être associées à son élaboration.

Son **paragraphe I** précise que l'établissement de ce schéma d'ensemble doit être précédé d'une consultation du public, menée par le préfet de région avec le soutien matériel et financier de la *Société du Grand Paris*, et que l'organisation de cette consultation est soumise à des règles spécifiques, dérogeant aux règles de droit commun relatives à l'organisation du débat public sur les grands projets d'aménagement ou d'équipement.

Faute de cette précision, la Commission nationale du débat public (CNDP) aurait dû, en application des articles L. 121-8 à L. 121-15 du code de l'environnement, être saisie du projet de mise en place d'un métro circulaire autour de Paris, compte tenu de son ampleur<sup>(1)</sup>. Or, cette procédure de droit commun n'encadre pas le délai séparant la décision de cette autorité administrative indépendante d'organiser un débat public d'une part, de la publication des modalités d'organisation de ce débat d'autre part. La durée de cette phase préparatoire au débat public s'est, par exemple, élevée à 7 ou 8 mois pour les derniers projets ferroviaires en Ile-de-France, atteignant même 17 mois pour le prolongement de l'autoroute A 16. La complexité technique et l'ampleur exceptionnelle du projet de métro automatique en région parisienne pourrait conduire à allonger davantage encore cette durée, retardant d'autant la construction et la mise en service de cette infrastructure collective, pourtant particulièrement nécessaire.

Le choix de soumettre l'ensemble du schéma à une même procédure d'évaluation en renforcera donc l'efficacité et l'intelligibilité, tout en évitant les risques de chevauchements, redondances ou incohérences que générerait la conduite de multiples procédures d'enquête publique et de débat public. Dès lors qu'un délai identique de 4 mois est accordé au public pour s'exprimer et que les exigences environnementales ne sont pas affaiblies, la mise en place de cette organisation unifiée et originale ne devrait pas réduire les garanties procédurales apportées à la population de la région parisienne. Le cadre ainsi proposé paraît également respecter les exigences juridiques résultant, en particulier, de l'article 6 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 à Aarhus et ratifiée par la France le 8 juillet 2002<sup>(2)</sup>.

Toutefois, votre rapporteur vous proposera un amendement visant à **confier à la Commission nationale du débat public, plutôt qu'au préfet de région, la responsabilité de conduire la procédure**, sans remettre en cause ni son unité, ni le fait qu'elle repose sur des mécanismes originaux qui dérogent au droit commun. En effet, cette autorité administrative indépendante, dont votre

---

(1) Rappelons que l'article L. 121-1 du code de l'environnement prévoit que la CNDP doit être saisie de tout projet d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui « présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

(2) La publication de cette convention a fait l'objet du décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002. Le point 3 de l'article 6 de cette convention soumet la procédure de consultation et de participation du public à des « délais raisonnables », tandis que son point 4 impose que le public soit en mesure de participer alors que « toutes les options et solutions sont encore possibles » et que son point 6 prévoit la gratuité de consultation pour le public.

rapporteur a entendu le président, dispose, pour organiser un aussi vaste débat, d'une expérience incomparable et d'une crédibilité particulière, liée à son indépendance.

Le **paragraphe II** de cet article charge la *Société du Grand Paris* de constituer le dossier, relatif au projet de schéma d'ensemble, qui sera soumis à la consultation du public. Une estimation du coût des projets inscrits dans ce schéma devrait figurer dans ce dossier, au même titre que les objectifs et principales caractéristiques des projets, les enjeux socio-économiques et d'aménagement du territoire, ou encore les prévisions relatives au nombre de passagers transportés. **L'impact environnemental du schéma sera pleinement porté à la connaissance du public**, comme l'impose le respect de l'article 2 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, puisque le dossier devra comporter :

- d'une part, le rapport environnemental prévu à l'article L. 122-6 du code de l'environnement, qui a pour objet d'identifier, décrire et évaluer « *les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du [schéma] sur l'environnement* » et préciser les « *mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du [schéma] peut entraîner pour l'environnement* » ;

- d'autre part, par analogie avec la procédure prévue à l'article L. 122-7 du code de l'environnement pour les autres plans et documents, l'avis des services de l'État compétents en matière d'environnement sur le schéma, au vu notamment du rapport environnemental.

Le projet de loi prévoit que la phase de constitution du dossier et suivie d'une phase de contrôle de son contenu. Ainsi, sitôt le projet de dossier élaboré, il devra être transmis à la fois :

- au préfet de région, qui devra nécessairement indiquer, dans un délai de quinze jours, que le dossier est complet ou, au contraire, doit être complété par la *Société du Grand Paris*. En réponse aux interrogations de votre rapporteur sur l'interprétation des termes du projet de loi et, en particulier, l'éventualité qu'au terme du délai, le dossier puisse être implicitement considéré comme complet, il lui a été indiqué que le constat prendrait, dans tous les cas, la forme d'un arrêté préfectoral publié avant l'expiration du délai ;

- à la CNDP, à charge pour celle-ci de faire valoir son point de vue dans le délai imparti. Il convient de souligner que, bien entendu, l'absence d'expression d'un avis de la CNDP dans le délai imparti ne retarderait pas, en droit, la poursuite de la procédure de consultation du public.

Là encore, il vous sera proposé par amendement, pour les raisons déjà exposées, de confier plus directement à la CNDP la responsabilité de s'assurer que le dossier élaboré par la Société du Grand Paris en vue du débat est bien complet.

Le projet de loi prévoit, enfin, dans le dernier alinéa de ce paragraphe, que le public doit pouvoir prendre connaissance du dossier complet au moins un mois avant l'ouverture officielle de la procédure de consultation, dont le paragraphe VI fixe la durée à 4 mois. À l'évidence, le respect de cette obligation devra notamment conduire à mettre en ligne, sur un site Internet, le contenu du dossier, ce qui permettra au plus grand nombre de nos concitoyens de le découvrir gratuitement pour se forger une opinion.

Le **paragraphe III** de cet article prévoit que le dossier – nécessairement complet à ce stade – devra être communiqué aux collectivités locales et intercommunalités franciliennes, territorialement intéressées par le projet (et, dans le cas des intercommunalités, disposant de la compétence relative à l'urbanisme et à l'aménagement), afin que celles-ci rendent, dans un délai de trois mois, un avis simple. Cette consultation permettra, ainsi, d'associer les élus locaux concernés à l'élaboration du schéma d'ensemble, sans pour autant subordonner l'avancement des opérations à un complet consensus, dont la recherche pourrait être longue et aléatoire.

Le **paragraphe IV** précise les modalités selon lesquelles la consultation du public, dont la durée est fixée à quatre mois à l'instar du droit commun, devra être organisée par le préfet de région. Il soumet la publicité du calendrier et des modalités de la consultation aux mêmes délais que celle du dossier présentant le schéma d'ensemble – c'est-à-dire un mois avant le début de la consultation, délai qui paraît raisonnable. Il précise par ailleurs que la participation d'un observateur de la CNDP sera *possible*, la décision de participer à la consultation, comme le choix de la personne, revenant à cette autorité administrative. En revanche, le projet de loi rend *obligatoire* l'association de commissaires-enquêteurs, qui seront désignés, comme le prévoit pour les enquêtes publiques l'article L. 123-4 du code de l'environnement, sur les listes d'aptitude établies dans chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif (ou un magistrat délégué par celui-ci).

Il vous sera proposé par amendement d'indiquer qu'à l'instar de la procédure de droit commun, il reviendra au président du tribunal administratif ou à son délégué de désigner le ou les commissaires enquêteurs sélectionnés sur ces listes d'aptitudes, leur indépendance risquant d'être fragilisée si tel n'était pas le cas.

Ce paragraphe précise, par ailleurs, qu'au cours des réunions publiques organisées dans le cadre de la consultation du public, les élus locaux concernés bénéficieront d'un temps de parole spécifique, ce qui leur permettra de faire valoir leurs opinions et d'éclairer les citoyens sur des procédures administratives dont ils ne sont pas nécessairement familiers, ainsi que sur des enjeux techniques, économiques ou sociaux qui pourraient leur avoir échappé. Là encore, le projet de loi privilégie, dans toute la mesure du possible, la concertation et la transparence, afin que la volonté de faire rapidement débiter les opérations de construction et d'aménagement ne conduise, en aucune manière, à escamoter le débat public.

Le **paragraphe V** de cet article confie au préfet de région la responsabilité d'élaborer, dans les deux mois suivant la fin de la consultation du public, une synthèse des opinions exprimées dans ce cadre, ce bilan préfectoral devant faire l'objet d'une publication<sup>(1)</sup>. Cette dernière fera courir le délai, de deux mois également, accordé à la *Société du Grand Paris*, auteur du projet initial de schéma d'ensemble, pour publier un acte motivé présentant :

- les éventuelles modifications que cet établissement public propose d'apporter au projet de schéma d'ensemble au vu des opinions exprimées lors de la consultation du public ;

- les modalités selon lesquelles seront conduites les opérations menées en application du schéma d'ensemble.

Outre le choix de confier la rédaction du bilan des débats à la CNDP plutôt qu'au préfet de région, votre rapporteur vous proposera de clarifier la procédure permettant, à leur issue, d'aboutir au schéma d'ensemble final. Il convient, en effet, de prévenir de futurs contentieux, en prévoyant que la *Société du Grand Paris* devra préciser, dans un acte publié, les modifications qu'elle a finalement décidé d'apporter au schéma d'ensemble, et non pas, comme l'indique maladroitement le projet de loi, les modifications qu'il serait « envisagé d'y apporter ». Il est essentiel à la sécurité juridique que l'acte publié précise bien le schéma d'ensemble tel qu'il a finalement été arrêté par l'établissement public, en fonction des résultats de la consultation du public, sans laisser planer de doute sur d'éventuelles modifications ultérieures de ce document.

Le **paragraphe VI** de cet article permet au préfet de région de soumettre à cette procédure spécifique de consultation du public, plutôt qu'à la procédure ordinaire de débat public (placée sous la responsabilité de la CNDP en application des articles L. 121-8 à L. 121-15 du code de l'environnement), les opérations d'équipement<sup>(2)</sup> affectant, même partiellement, le territoire d'une commune qui a signé un contrat de développement territorial (CDT). Il convient de souligner que les CDT, dont l'article 18 du projet de loi permet la conclusion entre l'État et les communes ou intercommunalités, constituent un instrument négocié de planification de l'aménagement urbain, permettant la mise en œuvre du projet de développement économique et urbain du Grand Paris et, en particulier, la création de zones d'aménagement différé (ZAD).

Il est, par ailleurs, précisé que le dossier soumis à la consultation du public et le bilan de celle-ci sont élaborés par la personne publique jouant le rôle de maître d'ouvrage, à l'instar de la procédure prévue pour l'établissement du schéma d'ensemble des infrastructures de transport public du Grand Paris. Toutefois, il ne

---

(1) Bien que le projet de loi n'en précise par la forme, la cohérence voudrait que ce bilan soit accessible sur le site Internet utilisé pour rendre accessible le dossier relatif au projet de schéma d'ensemble.

(2) Rappelons que les seuils, de taille ou de coût, au-delà desquels les projets d'aménagement ou d'équipement donnent lieu à une saisine de droit de la CNDP sont fixés à l'article R. 121-2 du code de l'environnement : pour la plupart des routes ou bâtiments, le coût doit dépasser 300 millions d'euros.

serait pas établi de nouveau rapport environnemental propre à ce projet, celui-ci ayant déjà été rédigé pour le schéma d'ensemble, dont l'opération d'équipement (construction d'un segment du métro circulaire, par exemple) n'est qu'une composante. Cette restriction permettra d'éviter une procédure administrative qui risquerait d'être redondante ; en outre, la solution proposée paraît en phase avec le droit commun, puisque l'article L. 122-4 du code de l'environnement soumet à une évaluation environnementale certains « *documents de planification* », tels que les « *plan, schémas [et] programmes* » dont l'impact écologique potentiel est le plus fort, et non les projets de travaux ou d'aménagements eux-mêmes. Par ailleurs, l'élaboration de ce dossier simplifié devra être contrôlée par le représentant de l'État dans la région, afin qu'il s'assure notamment que le document communiqué au public est complet, ce qui constitue une garantie de transparence essentielle.

Le **paragraphe VII** de cet article, qu'il vous sera proposé de déplacer en fin d'article pour plus de clarté, se borne à renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions d'application de l'article. L'élaboration d'un décret en Conseil d'État paraît, effectivement, indispensable afin de garantir la sécurité juridique de la procédure innovante instituée pour l'organisation du débat public sur le schéma d'ensemble, ainsi que sur les documents élaborés pour la mise en œuvre de ce schéma.

Le **paragraphe VIII** prévoit que la légalité des différentes étapes procédurales relative au schéma d'ensemble et à sa mise en œuvre ne pourra être contestée que dans le délai de recours applicable à l'acte par lequel la *Société du Grand Paris* est chargée, en application des dispositions du paragraphe V, d'établir le schéma d'ensemble définitif. Rappelons qu'en l'absence de précision contraire dans le texte de la loi, le délai de recours contentieux ordinaire est fixé, devant le juge administratif, à deux mois suivant la publication de l'acte attaqué.

Cette solution ne paraissant pas de nature à permettre de contrôler le respect des obligations prévues par la loi pour la consultation du public sur les opérations d'équipement prévue au VI, puisque celles-ci pourront être bien postérieures à l'établissement du schéma d'ensemble définitif, il vous sera proposé par amendement de supprimer cet alinéa. De la sorte, une éventuelle irrégularité juridique de ces opérations d'équipement pourra, elle aussi, être contestée devant le juge administratif.

Le **paragraphe IX** de cet article effectue une coordination au sein du code de l'environnement, en excluant l'élaboration du schéma d'ensemble du champ d'application de la procédure ordinaire de débat public, compte de l'institution d'une procédure spécifique pour la mise en place des nouvelles infrastructures de transport public du Grand Paris.

*La Commission en vient à l'amendement CL 3 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** C'est un amendement qui a un caractère formel. Sur le fond, je vous propose de confier à la Commission nationale du débat public, plutôt qu'au préfet de région, le soin d'organiser le débat public précédant l'élaboration du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

**Mme Sandrine Mazetier.** Notre rapporteur est trop modeste : cela va au-delà de la forme... C'est un amendement fondamental ! Le préfet ne saurait en effet être juge et partie, piloter l'aménagement d'une région tout en organisant la concertation. Je serais heureuse d'entendre le ministre sur ce point.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je vais vous décevoir mais, lorsqu'une commission est saisie pour avis, le ministre n'a pas de raison particulière de s'exprimer à ce stade sur les amendements.

**Mme George Pau-Langevin.** Le projet initial prévoyait des procédures dérogatoires au droit commun, ce qui était extrêmement choquant au regard des exigences démocratiques.

*La Commission **adopte** cet amendement à l'unanimité.*

*En conséquence, elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 ainsi modifié.*

## TITRE II

### ÉTABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS »

#### *Article 7*

#### **Création, missions et prérogatives de la Société du Grand Paris**

Cet article tend à confier la mise en œuvre des projets relatifs au Grand Paris à un établissement public spécifique, dont il détermine les missions et les prérogatives.

Son **paragraphe I** prévoit la création de ce nouvel établissement public, laquelle interviendra dès le lendemain de la publication de la loi en l'absence de disposition contraire. Cette mise en place immédiate, combinée avec le calendrier resserré d'examen parlementaire de ce projet, permettra de lancer sans tarder les procédures de consultation précédant la construction du nouveau métro circulaire, chantier essentiel au développement économique de la région parisienne. Il est en outre précisé que cet établissement public :

- aura un caractère industriel et commercial, la nature de son activité et des missions qui lui sont confiées n'ayant, effectivement, pas un caractère administratif prépondérant ;

- relèvera de l'État, ce que reflète bien l'article 8 du projet de loi s'agissant de la composition et du mode de désignation de ses instances dirigeantes.

Le projet de loi tend à intituler cette nouvelle structure publique « *Société du Grand Paris* », dénomination plus courte et, peut-être, dynamique et plus « lisible » à l'étranger que celle d'« *établissement public du Grand Paris* », mais qui paraît juridiquement moins logique s'agissant d'une personne morale de droit public <sup>(1)</sup>.

Le **paragraphe II** de cet article fixe d'abord, dans son **premier alinéa**, les principales missions confiées au nouvel établissement public, qui sont de deux ordres :

- la *Société du Grand Paris* devra, en premier lieu, préparer et, à l'issue de la procédure de consultation prévue à l'article 3 du projet de loi, arrêter le schéma d'ensemble des infrastructures du réseau de transport public, ainsi que chacun des projets de travaux mettant en œuvre concrètement ce schéma global ;

- cet établissement public a, en second lieu, la charge de construire ce réseau (lignes, stations et rames de métro) et, éventuellement, d'entretenir et de renouveler ces installations et équipements. Afin d'éviter que la rédaction proposée ne crée une incertitude juridique, l'élaboration d'un décret d'application paraît, ici, inévitable pour préciser dans quelles hypothèses et selon quelles procédures la Société du Grand Paris pourra être déchargée de cet entretien et de ce renouvellement.

Le **deuxième alinéa** de ce paragraphe traite à la fois d'une mission obligatoire attribuée à l'établissement public et d'une faculté qui lui est reconnue, pour les activités d'aménagement et de construction. La *Société du Grand Paris* devra apporter son concours technique pour préparer et mettre en cohérence les contrats de développement territorial (CDT), actes conclus entre l'État d'une part, et les communes et établissements publics de coopération intercommunale d'autre part, pour créer notamment des zones d'aménagement différé, au sein desquelles l'exercice du droit de préemption sera partagé (*voir article 18 du projet de loi*). La diversité des souhaits qui pourront être localement exprimés s'agissant, par exemple, de l'aménagement d'une gare, implique nécessairement le soutien de l'établissement public, seul opérateur disposant d'une vue d'ensemble sur le projet d'infrastructure de transport collectif, afin d'en préserver l'harmonie et, surtout, le caractère opérationnel. Par ailleurs, le projet de loi tend à reconnaître à l'établissement public le droit de mener lui-même des opérations d'aménagement et de construction au sein des zones sur lesquelles un droit de préemption lui a été

---

(1) Il est vrai, toutefois, que la dénomination d'autres établissements publics industriels et commerciaux, faisant référence à une « société » ou à une « régie », n'est pas davantage en accord avec leur nature juridique : tel est le cas, par exemple, de la Société nationale des chemins de fer (SNCF), de la Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA), ou encore de la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

conféré – rappelons que la délimitation de ces zones résultera des dispositions du paragraphe III de ce même article <sup>(1)</sup>.

Enfin, le **dernier alinéa** du paragraphe II permet à l'État, aux collectivités territorialement intéressées et à leurs groupements de conclure avec la *Société du Grand Paris* des conventions lui confiant des missions additionnelles. Cette possibilité permettra d'éviter que le cadre des interventions de l'établissement public ne s'avère, dans l'avenir, trop étroitement fixé par la loi, mais demeure subordonnée non seulement à l'accord du cocontractant, mais aussi à la satisfaction de deux conditions cumulatives :

- la nouvelle mission devra présenter un caractère d'intérêt général, ce qui est conforme à la vocation d'un établissement public national dépendant du contrôle et des financements de l'État ;

- cette mission ne devra pas être dépourvue de tout lien avec l'objet de l'établissement public, c'est-à-dire avec sa mission principale telle qu'elle est définie au premier alinéa de ce paragraphe : élaborer le schéma d'ensemble des infrastructures de transport public du Grand Paris. Cela signifie, par exemple, qu'une commune dont le territoire ne serait pas traversé par le nouveau métro automatique ne pourrait pas confier à cet établissement la mission d'y aménager un parc ou d'y construire une infrastructure sportive, car ces projets seraient sans rapport avec la mise en place du nouveau réseau de transports envisagé.

Le **paragraphe III** de cet article, dont la rédaction devra être ponctuellement clarifiée, autorise la *Société du Grand Paris*, pour la réalisation et l'utilisation des infrastructures de transport collectif qu'elle est chargée de mettre en place, à acquérir des biens meubles et immeubles. Pour ce faire, cet établissement public pourra utiliser, le cas échéant, son droit de préemption (lui conférant une priorité d'achat lorsque le bien est vendu) ou les procédures d'expropriation (lui permettant de contraindre toute personne à céder le bien dont il est propriétaire, en l'échange d'une indemnisation). Il convient de souligner que ces prérogatives de puissance publique, justifiées par l'existence d'un intérêt général, ne pourront être utilisées que dans les zones dont l'affectation au réseau de transport public du Grand Paris, tel qu'il aura été prévu dans le schéma d'ensemble, sera nécessaire.

En revanche, au sein de ces zones, la *Société du Grand Paris* pourra utiliser ces outils juridiques tant pour acquérir les biens directement nécessaires à l'infrastructure de transport, que pour prendre possession, lors d'opérations d'aménagement ou de construction, de biens qui n'auraient pas cet usage mais seraient destinés à la revente ou à la location. Cette seconde faculté entre bien dans

---

(1) Toutefois, dans l'hypothèse où aucun CDT n'aurait été conclu, l'Etat conserverait encore, en vertu de l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme, la possibilité de créer des ZAD dans les conditions de droit commun et, par ce biais, de définir des périmètres sur lesquels la Société du Grand Paris pourrait exercer ses compétences en matière d'aménagement urbain. En pratique, cette possibilité devrait rester d'un usage limité, car l'instauration d'une dynamique durable de développement des territoires concernés ne peut être sérieusement envisagée sans l'adhésion des communes et de leurs groupements.

les compétences traditionnellement reconnues aux établissements publics d'aménagement, que la *Société du Grand Paris* est, d'une manière générale, autorisée à exercer. Sans étendre géographiquement son périmètre d'intervention, ce cadre juridique élargit considérablement les possibilités d'action offertes à la *Société du Grand Paris*. Rappelons en effet qu'en vertu de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, les opérations d'aménagement peuvent avoir des objets très variés :

- mettre en œuvre un projet urbain ou une politique d'habitat, lutter contre l'insalubrité et permettre le renouvellement urbain ;

- assurer la présence d'activités économiques et favoriser le développement des loisirs et du tourisme ;

- construire des équipements collectifs et des locaux affectés à la recherche ou à l'enseignement supérieur ;

- protéger ou valoriser le patrimoine (qu'il soit bâti ou non) et les espaces naturels.

Par ailleurs, la *Société du Grand Paris* est autorisée, dès lors que cela contribue à l'accomplissement des missions que la loi, l'État ou les collectivités locales lui ont confiées, à prendre des participations financières au sein d'autres structures (une société civile immobilière, par exemple), ainsi qu'à mettre en place des filiales. D'autres établissements publics, tels qu'*Oséo* ou l'établissement public d'aménagement de Saint-Étienne, disposent également de filiales. Pour autant, dès lors que les crédits de l'État sont engagés, votre rapporteur préconise une utilisation prudente de cette faculté, qui devra être étroitement contrôlée par l'État. Ce dernier pourra, pour ce faire, s'appuyer sur le commissaire du Gouvernement, autorisé à s'opposer aux décisions du directoire, ainsi que sur la majorité que le projet de loi prévoit de lui attribuer au sein du conseil de surveillance de l'établissement public.

Il vous sera proposé par amendement de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale, au même titre qu'aux collectivités territoriales, de confier d'éventuelles missions complémentaires à la *Société du Grand Paris*.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 4 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Amendement de coordination.

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 5 de M. le rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Amendement rédactionnel.

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission en vient à l'amendement CL 6 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Il s'agit de permettre aux intercommunalités, à l'instar des collectivités territoriales, de confier des missions à la Société du Grand Paris.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 ainsi modifié.*

### Article 8

(annexe III de la loi n° 86-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public)

#### **Conditions d'administration de la Société du Grand Paris**

Cet article définit les conditions selon lesquelles l'établissement public dénommé « *Société du Grand Paris* » sera administré.

Son **paragraphe I** prévoit de distinguer les fonctions de gestion quotidienne de l'établissement, confiées à un directoire, des fonctions de contrôle de la stratégie et des grandes décisions, qui relèveraient d'un conseil de surveillance. Cette dernière dénomination peut surprendre au regard du statut juridique de la *Société du Grand Paris*, dans la mesure où elle correspond davantage à l'organisation d'une société anonyme qu'à celle d'un établissement public, habituellement administré par un conseil d'administration. Elle n'est toutefois pas sans précédent : un choix semblable avait été dans la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, qui précise que le « *grand port maritime* » est un établissement public de l'État « *dirigé par un directoire, sous le contrôle d'un conseil de surveillance* »<sup>(1)</sup>. Cette organisation permet de disposer de concilier une grande représentativité de l'organe de contrôle, dont l'effectif peut être relativement élevé, et l'efficacité attendue d'une équipe dirigeante plus légère et resserrée.

Le **paragraphe II** de cet article permet de confirmer cette approche, puisque l'effectif du directoire serait limité à trois personnes. Cette équipe dirigeante et, notamment, son président, serait désignée par décret, ce qui est clair et conforme au statut d'un établissement public de l'État – établissement qui devrait, en outre, être largement financé par des dotations provenant du budget de l'État. Le conseil de surveillance devra certes être consulté sur le projet de nomination, mais, contrairement à la formule retenue pour les grands ports maritimes, il ne s'agira ici que d'un avis simple, ce qui s'explique par le fait que les représentants de l'État seront majoritaires au sein du conseil de surveillance de la *Société du Grand Paris*.

---

(1) Article L. 102-1 du code des ports maritimes, issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

Le **paragraphe III** détermine la composition générale du conseil de surveillance, dont les membres seraient nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans, ainsi que les conditions de désignation de son président. Les détails de cette organisation sont, toutefois, renvoyés à un futur décret d'application (décret en Conseil d'État prévu au paragraphe VI).

Il est proposé d'attribuer aux représentants de l'État la majorité des sièges au sein du conseil de surveillance – dont le Gouvernement entend limiter l'effectif à 18 personnes au plus, par analogie avec les dispositions applicables aux conseils de surveillance des sociétés anonymes <sup>(1)</sup>. Le choix de cette majorité est légitime au regard du statut de l'établissement public (qui n'est pas un établissement public d'aménagement, mais un établissement public national à caractère industriel et commercial), de ses modalités de financement, mais aussi compte tenu de l'intérêt national évident lié à l'accomplissement des missions stratégiques qui lui sont confiées par la loi pour le développement économique et urbain de la région parisienne. Dans ces conditions, l'élection par ce conseil de son président n'appelle guère de précisions supplémentaires quant au mode de scrutin applicable : la représentation majoritaire de l'État devrait lui permettre de faire, d'emblée, prévaloir ses choix <sup>(2)</sup>.

Les autres sièges du conseil de surveillance seraient attribués aux représentants de la région et des départements franciliens, mais pas aux communes et à leurs groupements territorialement concernés par le projet d'infrastructure de transport du Grand Paris ou ayant conclu avec l'État un contrat de développement territorial (CDT). Ces communes et intercommunalités ne seraient, en effet, en vertu du **paragraphe V** de l'article, représentés qu'indirectement, par le biais d'un unique délégué pouvant assister aux réunions du conseil de surveillance mais dépourvu de droit de vote.

Votre rapporteur estime que l'argument invoqué par le Gouvernement à l'appui de cette solution, selon lequel il convient d'éviter qu'une représentation directe n'aboutisse à doter le conseil de surveillance d'un effectif pléthorique, n'est pas convaincant. En effet, l'activité de la Société du Grand Paris aura un impact direct sur les modalités d'exercice par les communes de certains de leurs compétences en matière d'aménagement urbain, ce qui justifie une représentation directe, laquelle n'entravera nullement le fonctionnement du conseil de surveillance puisque l'État y sera majoritaire. En outre, le décret pris pour l'application de cet article pourrait tout à fait limiter le nombre de représentants des communes et intercommunalités, tout en précisant les conditions de leur désignation (au besoin par un comité consultatif si l'institution de cette structure paraît réellement indispensable). Afin de simplifier cette organisation et d'éviter une inégalité de traitement injustifiée entre les différents échelons de collectivités

---

(1) Article L. 225-69 du code de commerce, que le paragraphe IV de cet article permettra de rendre applicable à la Société du Grand Paris.

(2) Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le Gouvernement envisage de soumettre cette procédure de désignation aux dispositions de l'article L. 225-81 du code de commerce, applicables aux sociétés anonymes.

locales, il vous sera donc proposé de supprimer le paragraphe V et de prévoir, au paragraphe III, que le conseil de surveillance de la *Société du Grand Paris* comprend également des représentants des communes et établissements publics de coopération intercommunale territorialement concernés.

Les **paragraphe IV et VI** de cet article – qu’il serait plus clair de regrouper – renvoient à un décret en Conseil d’État le soin de préciser l’ensemble des conditions d’application de l’article, parmi lesquelles la composition exacte, les attributions et les règles de fonctionnement du conseil de surveillance et du directoire.

Ils prévoient notamment que certaines dispositions des articles L. 225-57 à L. 225-93 du code de commerce, qui concernent le directoire et le conseil de surveillance des sociétés anonymes, pourront être rendues applicables à cet établissement public par le décret en Conseil d’État. Dans ce cadre, devraient notamment être écartées les dispositions relatives à l’existence de contrats de travail, au rôle des actionnaires ou à la perception de « jetons de présence » par les membres du conseil de surveillance, car celles-ci ne correspondent pas à l’organisation juridique ou à la vocation d’un établissement public utilisant les deniers publics dans l’intérêt général. Un amendement vous sera proposé pour prévenir, dans le texte même de la loi, toute ambiguïté quant à l’éventualité que les membres du conseil de surveillance de la *Société du Grand Paris* ne bénéficient de jetons de présence et rémunérations exceptionnelles.

Par ailleurs, à l’instar de l’organisation déjà mise en place pour des établissements publics tels que l’Institut français du pétrole (IFP) ou *Oséo*, et de celle prévue à l’article 27 du projet de loi pour le futur *Établissement public de Paris-Saclay*, un commissaire du Gouvernement pourrait s’opposer aux décisions du directoire, dans des conditions que ce décret en Conseil d’État devra préciser. Il s’agit ici pour l’État de compléter la fonction de pilotage stratégique joué par ses représentants au sein du conseil de surveillance par une fonction de contrôle vis-à-vis des actes quotidiens de gestion du directoire ; en pratique, le commissaire du Gouvernement, sans être membre du conseil de surveillance, devrait pouvoir demander au directoire de renoncer à un projet, sur lequel l’avis du ministre compétent pourra, si la divergence persiste, être directement sollicité.

Enfin, le **paragraphe VII** de cet article tend à exclure la *Société du Grand Paris* du champ d’application des mesures de démocratisation des conseils d’administration ou de surveillance prévues par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, compte tenu des règles spécifiques de fonctionnement définies par le projet de loi pour cet établissement public.

*La Commission est saisie de l’amendement CL 7 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Cet amendement tend à bien distinguer les fonctions de président du conseil de surveillance de celles de président du directoire de la *Société du Grand Paris*.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 8 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à assurer une représentation directe des communes et des intercommunalités au sein du conseil de surveillance de la société du Grand Paris, même si elle devra demeurer modeste par ses effectifs.

**Mme George Pau-Langevin.** Je ne vois pas de mention particulière concernant la limite d'âge des dirigeants de l'établissement public...

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Cela ne relève pas de la loi.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 9 du rapporteur pour avis.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Il convient que la loi garantisse que les membres du conseil de surveillance de la Société du Grand Paris ne puissent pas percevoir de jetons de présence « ou rémunérations exceptionnelles.

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 10 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Amendement de conséquence.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 11 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Amendement de conséquence.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission en vient à l'amendement CL 12 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Il est souhaitable que le commissaire du Gouvernement puisse s'opposer aux délibérations du directoire et du conseil de surveillance de l'établissement public, mais aussi, le cas échéant, à celles du conseil de surveillance de ses filiales.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 8 ainsi **modifié**.*

## TITRE IV DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET PROJETS D'AMÉNAGEMENT

### *Article 18*

#### **Conclusion de contrats de développement territorial entre l'État, les communes et leurs groupements concernés**

Cet article tend à autoriser les communes et leurs groupements à conclure avec l'État des contrats de développement territorial (CDT) pour mettre en œuvre le projet de développement économique et urbain du Grand Paris, en créant éventuellement des zones d'aménagement différé (ZAD).

Son **paragraphe I** précise que chaque CDT devra être signé avec le préfet de région, par un ensemble de communes formant une continuité territoriale, dans un délai d'un an et demi à compter de la publication de la loi (dans le cas des communes situées sur le périmètre de *l'Établissement public de Paris-Saclay*) ou de l'approbation du schéma d'ensemble du réseau de transports publics du Grand Paris (pour les communes territorialement concernées par la mise en place de ces infrastructures). Cette durée paraît raisonnable pour que ces collectivités locales puissent conduire avec l'État, garant de la cohérence de l'ensemble du projet du Grand Paris, une négociation globale, portant sur des choix politiques engageant l'avenir dans de multiples domaines (transports, activités économiques, aménagement du territoire, urbanisme et logement notamment).

Le **paragraphe II** de cet article prévoit que chaque CDT fixera des objectifs pour le développement de l'économie, l'amélioration de l'offre de transports et de logements, ainsi que l'aménagement urbain sur le territoire des communes concernées, et comportera un programme précis pour la réalisation d'aménagements et d'infrastructures permettant d'atteindre ces objectifs. Dans ce cadre, la création de ZAD pourra être prévue, ce qui signifie que cette procédure d'urbanisme ne pourra être mise en œuvre qu'avec l'accord des communes, formalisé dans ce document. Il convient toutefois de souligner que les CDT ne seront pas, en eux-mêmes, des documents d'urbanisme opposables aux tiers ou à des documents d'urbanisme tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les ZAD.

Rappelons qu'en vertu des articles L. 212-1 à L. 212-2-1 du code de l'urbanisme, les ZAD sont créées par l'État, qui en détermine le périmètre et peut y exercer temporairement (tant que l'acte créant la ZAD n'est pas intervenu et, au plus tard, deux ans après la publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire de la ZAD) un droit de préemption prioritaire, sans que l'accord des collectivités soit indispensable. Un droit de préemption spécifique, exercé par la collectivité ou l'établissement public désigné dans l'acte de création de la ZAD, remplace ensuite le droit de préemption urbain traditionnel pour une durée de 14 ans.

Ainsi, les ZAD constituent un outil juridique qui confère habituellement d'importantes prérogatives à l'État, sans lui imposer une entente avec les collectivités concernées. L'approche plus concertée, proposée par le Gouvernement avec ces CDT, est donc très innovante et mérite d'être saluée. En effet, elle conduira ici l'État à solliciter l'adhésion des collectivités à des objectifs ambitieux de développement urbain et, notamment, de gestion adaptée des espaces fonciers, pour une durée qui sera précisée dans chaque CDT, en fonction des spécificités locales.

Il reste toutefois souhaitable de sécuriser davantage encore la situation des collectivités et de mieux informer le public sur les projets envisagés dans ce cadre. Pour y parvenir, il vous sera proposé de préciser, par amendement, que le CDT devra indiquer la liste et le périmètre des éventuelles ZAD (les unités foncières concernées), et présenter les conditions générales du financement des opérations envisagées.

Le **paragraphe III** de cet article précise tout d'abord que l'adhésion d'une commune ou d'une intercommunalité à un CDT vaudra avis favorable à l'égard de la création des ZAD qu'il mentionnera. Il serait évidemment redondant de solliciter à deux reprises l'accord des mêmes élus locaux, mais l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'à défaut de leur accord sur une ZAD, celle-ci ne peut être créée que par décret en Conseil d'État, et non par simple décision préfectorale. La volonté d'éviter une telle lourdeur procédurale (et les délais accrus qu'elle engendrerait) doit donc conduire à déroger explicitement à la procédure de droit commun, comme le propose le projet de loi.

Le projet de loi tend, par ailleurs, à faire bénéficier les communes d'un droit de préemption subsidiaire lorsque CDT a désigné, pour une ZAD, une autre personne publique (par exemple la *Société du Grand Paris*) comme titulaire du droit de préemption à titre principal. Rappelons que la procédure de droit commun prévoit, à l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, que le propriétaire d'un bien doit déclarer en mairie tout projet d'aliénation, de façon à permettre à celle-ci d'exercer éventuellement, pendant un délai de deux mois, son droit de préemption sur le bien, c'est-à-dire de l'acquérir par priorité sur tout autre acheteur. Il est proposé de porter ce délai à trois mois dans le cas particulier où se superposent droit de préemption à titre principal et droit de préemption à titre subsidiaire, de façon à ce qu'à l'issue du délai de deux mois laissé au premier titulaire pour exercer son droit, le second titulaire dispose encore d'un délai d'un mois pour le faire à son tour.

Cette organisation allongera un peu le délai des ventes, puisque le propriétaire devra attendre non plus deux mois, mais trois mois, pour que le silence éventuellement gardé par les administrations concernées vaille renonciation à l'exercice de tout droit de préemption. Elle présente néanmoins le grand avantage de laisser aux collectivités un espace supplémentaire pour mener leur propre politique urbaine en complément de celle proposée par l'État pour le Grand Paris, même lorsqu'elles ont déjà donné leur accord en signant un CDT.

Cet assouplissement des conséquences de la création d'une ZAD sera certainement d'une grande utilité pour faciliter la conclusion de ces CDT, en décrispant la négociation ente l'État et les communes concernées.

Pour éviter toute lourdeur procédurale inutile, compte tenu de la procédure globale de débat public à laquelle sera soumis le schéma d'ensemble des infrastructures du Grand Paris, les **paragraphes IV et V** de cet article visent à déroger :

- aux dispositions de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme prévoyant qu'une opération d'aménagement ou un programme de construction ne peut être déclaré d'intérêt général qu'après enquête publique. Le projet de loi propose que ces projets soient dispensés de cette dernière lorsqu'ils découlent d'un CDT ;

- aux dispositions de l'article L. 121-9 du même code, qui renvoient à des décrets en Conseil d'État la détermination des projets susceptibles d'être considéré comme d'intérêt général.

Il convient de rappeler qu'un intérêt général incontestable, tant en termes de compétitivité économique que d'environnement, d'aménagement du territoire et de bien-être des populations concernées, s'attache à la mise en œuvre du projet du Grand Paris, dans des conditions spécifiques qui auront nécessairement reçu l'aval des élus dans le cadre des CDT. Pour autant, le fait de dispenser les CDT d'une procédure spécifique de déclaration d'intérêt général n'aura pas de conséquence juridique immédiate, puisque seul les projets d'intérêt général (PIG) désignés, dans un second temps, par arrêté préfectoral, produiront des effets juridiques directs.

Le projet de loi confie, par ailleurs, à l'autorité préfectorale le soin de rétablir la cohérence entre les projets urbains inscrits dans un CDT et les autres documents de planification urbaine (schémas de cohérence territoriale, schémas de secteurs et plans locaux d'urbanisme) et territoriale (schéma directeur de la région), selon les procédures de droit commun prévues par le code de l'urbanisme. Il convient ici de souligner que cette mise en *compatibilité* donnera lieu à enquête publique, selon les règles de droit commun. Notons également que cette procédure, moins exigeante qu'une mise en *conformité* des documents d'urbanisme, ne permettra pas de contraindre une commune à modifier son PLU ; elle aura en revanche pour conséquence d'éviter que ce dernier ne fasse, le cas échéant, obstacle à la conduite d'un projet d'aménagement, prévu par le CDT signé par la commune et auquel un arrêté préfectoral aurait conféré le statut de PIG.

Enfin, le **paragraphe VI** renvoie au pouvoir réglementaire la détermination des conditions d'application de cet article, s'agissant notamment des modalités selon lesquelles le contenu des CDT sera publié.

Votre rapporteur estime que, compte tenu de leur importance stratégique et du régime dérogatoire auquel ils seront soumis en matière, notamment, de droit de

préemption et d'enquête publique, les projets inscrits dans les CDT devront faire l'objet d'une publicité suffisante, afin que la population puisse aisément en prendre connaissance et se forger une opinion éclairée. Il vous proposera donc par amendement d'apporter, dans le corps même de la loi, les garanties requises, qui paraissent être au minimum la publication du CDT dans un journal local et la libre consultation de ce document en mairie. Il restera bien sûr possible de prévoir, par décret en Conseil d'État, un complément de publicité pour ces contrats, par exemple en ce qui concerne la mise en ligne de documents sur Internet.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 13 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Cet amendement prévoit que tout CDT devra indiquer la liste et le périmètre des ZAD dont il prévoit la création.

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 14 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Il s'agit d'intégrer à tout contrat de développement territorial des indications relatives aux conditions générales de financement des opérations d'aménagement et projet d'infrastructures.

**Mme George Pau-Langevin.** L'État est vraiment trop bon !

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission en vient à l'amendement CL 15 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** La loi doit garantir que tout CDT fasse l'objet d'une publicité suffisante sur le territoire des communes concernées.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 ainsi modifié.*

*Article 19*

**Conclusion d'un contrat entre les communes et leurs groupements pour la mise en œuvre du projet d'aménagement défini par le contrat de développement territorial**

Cet article, dont la rédaction devra être ponctuellement clarifiée, tend à autoriser les communes et établissements publics chargés de mettre en œuvre les opérations d'aménagement prévues par un CDT, à confier à une tierce personne, par contrat, la charge de concevoir et de conduire matériellement l'ensemble de ce projet, y compris le projet de révision des documents d'urbanisme qu'il implique. Rappelons qu'en vertu de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) peut, « à l'initiative du maire, être effectuée selon une procédure simplifiée », si elle vise uniquement à réaliser une construction ou une opération « présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité ». La révision est alors soumise à un examen conjoint par les personnes publiques qui avaient été associées à l'élaboration du PLU, tandis qu'une notice présentant la construction ou l'opération vient compléter le dossier de l'enquête publique. En pratique, la nouvelle disposition introduite par le projet de loi permettrait à des cabinets d'architectes, sociétés de bâtiment et travaux publics ou établissements publics d'aménagement d'apporter aux communes et intercommunalités, pour de telles tâches, leur expertise technique, dans les conditions précisées au sein d'un seul et même contrat.

La personne morale, ayant conclu le contrat avec la collectivité ou son établissement public, devrait, en contrepartie de la rémunération qui lui serait accordée, supporter elle-même le coût des seuls équipements dont la réalisation a été prévue dans le contrat. Cette précaution, semblable à celle prévue pour les zones d'aménagement concertées (ZAC), les programmes d'aménagement d'ensemble ou les programmes urbains partenariaux, vise à éviter que ne soient mises à la charge du promoteur des actions coûteuses sans rapport avec l'objet de la prestation. Ce contrat comportera, à cet égard, des indications techniques détaillées sur la nature des programmes à mener – cette précision législative n'ayant pas pour objet de déroger à l'obligation, pour tout marché public, de définir les « *spécifications techniques* » applicables aux prestations prévues, conformément à l'article 6 du code des marchés publics. Il s'agit ici de permettre, par exemple, à une commune satisfaite de l'action d'un établissement public d'aménagement de compléter les programmes d'aménagement urbain dont il le charge, en allant au-delà des stipulations du contrat initialement passé, à condition d'en assumer elle-même la charge.

La même recherche de souplesse conduit le projet de loi à prévoir la possibilité, pour la collectivité ou l'établissement public, de mettre un terme au contrat en cours, après qu'ait été menée à son terme la phase de révision des documents d'urbanisme, mais avant que les opérations d'aménagement urbain elles-mêmes n'aient été conduites. De telles situations pourraient survenir si, à l'occasion de la révision simplifiée des documents d'urbanisme, la modification décidée par une commune diffère de celle qui avait été proposée par son

cocontractant, ne permettant plus, juridiquement, à ce dernier de mener les opérations d'aménagement initialement prévues dans le contrat. Dans ce cas, une indemnité, dont le montant devra avoir été prévu dans le contrat initial, devra logiquement être versée au cocontractant, en raison du préjudice économique que lui aura causé la perte non anticipée d'une partie du marché qu'il avait obtenu.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 16 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Amendement de précision.

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 17 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Amendement de précision et de clarification.

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission en vient à l'amendement CL 18 du rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Amendement de coordination.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 ainsi modifié.*

## TITRE V

### DISPOSITIONS RELATIVES AU PROJET DE CRÉATION D'UN PÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE SUR LE PLATEAU DE SACLAY

#### CHAPITRE IER

##### **Dispositions relatives à l'établissement public de Paris-Saclay**

###### *Article 20*

##### **Création, objet et périmètre d'intervention de l'Établissement public de Paris-Saclay**

Cet article tend à instituer un nouvel établissement public national, à caractère industriel et commercial, dénommé « *Établissement public de Paris-Saclay* », dont il définit en outre l'objet et le périmètre d'intervention. Contrairement au cas de la *Société du Grand Paris*, la dénomination ici proposée correspond bien à la nature juridique de la personne morale de droit public qui serait créée.

Selon les termes de l'article, cette nouvelle structure a pour mission générale d'assurer le développement des activités scientifiques et technologiques situées sur le plateau de Saclay, qui ont vocation à acquérir une notoriété internationale croissante – la liste précise des missions assignées à l'établissement public étant établie à l'article 21 du projet de loi.

Le périmètre d'intervention proposé pour cet établissement public a fait l'objet d'une concertation avec les communes concernées, ce qui explique que certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'y soient pas inclus dans leur totalité (*voir carte ci-après*).



Ce périmètre serait très vaste et, en tout état de cause, bien plus étendu que celui de l'opération d'intérêt national fixé par le décret du 3 mars 2009, puisqu'il inclura 49 communes des départements de l'Essonne et des Yvelines (contre 27 pour le décret précité), dont la liste est annexée au projet de loi.

Il est, toutefois, proposé d'autoriser le pouvoir réglementaire à modifier par décret en Conseil d'État ce périmètre établi par la loi. Cette faculté peu paraître, de prime abord, peu respectueuse de la hiérarchie des normes, voire peu utile puisque le périmètre proposé est déjà très large et que l'établissement public pourra notamment, en dehors de ce périmètre et en application du dernier alinéa de l'article 21, acquérir les immeubles nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Elle mérite néanmoins d'être conservée, car il serait absurde d'exclure par principe l'hypothèse selon laquelle des communes, membres d'EPCI partiellement inclus dans le périmètre d'intervention de l'établissement public, souhaiteraient ultérieurement bénéficier de son soutien pour mener des projets de développement.

Votre rapporteur vous proposera, toutefois, de subordonner un tel élargissement par voie réglementaire à une consultation préalable des communes et EPCI concernés. Cette consultation, qui prendrait la forme d'un avis simple, permettrait de prendre en compte le point de vue de ces personnes publiques, sans pour autant empêcher l'établissement public de conduire ses projets.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 19 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur.** Cet amendement vise à subordonner tout élargissement du périmètre d'intervention de l'établissement public à une consultation préalable des communes et intercommunalités concernées.

**Mme George Pau-Langevin.** Quel sera le statut de ces consultations ? Seront-elles sanctionnées par des décisions ?

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Elles prendront la forme, juridiquement, d'avis simples.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 ainsi modifié.*

#### *Article 21*

#### **Missions et modalités d'intervention de l'Établissement public de Paris-Saclay**

Cet article fixe les missions de l'Établissement public de Paris-Saclay et détermine les modalités selon lesquelles il pourra les mettre en œuvre.

Sa mission générale, établie par le **premier alinéa**, consiste à créer, par un aménagement adapté du plateau de Saclay, un cadre propice au développement de l'enseignement, de la recherche et de l'innovation, ainsi que leur intégration dans les processus de production industrielle. Il convient de rappeler que, comme l'avait décidé le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT) du 6 mars 2006, les opérations d'aménagement du plateau de Saclay ont déjà été déclarées d'intérêt national par un décret du 3 mars 2009 <sup>(1)</sup>. Toutefois, le périmètre d'intervention du futur établissement public, tel qu'il est défini à l'article 20 (*voir carte correspondante*), sera beaucoup plus étendu que celui qui a été défini pour les opérations d'aménagement de l'actuel pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay.

Les **deuxième à onzième alinéas** dressent une liste plus détaillée des missions assignées à cet établissement public pour assurer l'essor de l'ensemble de ces activités de formation et d'innovation industrielle dans ce vaste périmètre, de façon à permettre l'apparition d'une plate-forme technologique globale, de rang international. Ces missions peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

- certaines missions visent à mettre en place, dans le périmètre d'intervention, une infrastructure urbaine et logistique favorable aux activités précitées, grâce à des investissements et à des opérations d'aménagement menées dans le respect des compétences des autres personnes publiques, notamment les collectivités locales concernées ;

- l'établissement public est également chargé d'apporter aux entreprises implantées dans son périmètre d'intervention un soutien de type administratif et pratique, pour faciliter la conduite d'opérations immobilières, la création d'entreprises, la protection de la propriété intellectuelle et industrielle, la mobilité professionnelle, l'accès à l'emploi, ou encore la communication entre les centres de recherche et les entreprises industrielles susceptible d'en valoriser les résultats ;

- d'autres missions tendent à attribuer à l'établissement public de Paris-Saclay un rôle d'ambassadeur auprès de tierces personnes, susceptible d'apporter un soutien financier aux activités conduites dans le périmètre, ce qui suppose notamment de mieux les faire connaître et apprécier à l'étranger ;

- l'établissement public devra, enfin, s'efforcer de préserver l'intégrité des espaces non urbanisés situés dans son périmètre d'intervention, que ces terrains soient actuellement couverts de végétation naturelle ou affectés aux cultures agricoles. Cette action ne conduira pas seulement l'établissement public à lutter contre un éventuel mitage urbain de la zone « sanctuarisée », mais aussi à contribuer à sa gestion environnementale, ce qui pourrait par exemple amener à aménager certains modes de circulation, de façon à limiter les pollutions et les nuisances susceptibles de dégrader le cadre de vie.

---

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

Pour remplir l'ensemble de ces missions, l'*Établissement public de Paris-Saclay* pourra notamment, en vertu du **douzième alinéa** et à l'instar de la *Société du Grand Paris* (voir le paragraphe III de l'article 7 du projet de loi), mettre en place des filiales et prendre des participations financières externes, dans les secteurs de la formation, de la recherche scientifique et de l'innovation industrielle. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la création d'une filiale pourrait, par exemple, être envisagée pour assurer la gestion d'un centre regroupant des pistes d'essais pour véhicules automobiles, dans le secteur de Satory. Certes, la grande variété des missions assignées à l'établissement public peut effectivement justifier que cette faculté lui soit accordée, comme elle l'a été pour certains établissements publics d'aménagement ou, dans le secteur de l'innovation, pour un établissement public tel qu'*Oseo*. L'État devra toutefois faire preuve, par l'intermédiaire de son commissaire du Gouvernement (auquel l'article 27 du projet de loi confère le pouvoir de s'opposer aux délibérations du conseil d'administration de l'établissement), d'une particulière vigilance dans ce domaine, comme pour l'éventuelle participation au capital d'entreprises françaises ou étrangères. Il convient en effet d'éviter, pour cet établissement public de l'État, que ce dernier devra largement financer, d'éviter toute gestion aventureuse et tout gaspillage des deniers publics dans des projets dont la réussite serait trop incertaine, ou qui ne contribueraient pas clairement à l'accomplissement des missions d'intérêt général confiées à l'*Établissement public de Paris-Saclay*.

Enfin, le **dernier alinéa** de cet article autorise cet établissement public, pour l'accomplissement de ses missions, à acquérir des immeubles, même s'ils ne sont pas situés à l'intérieur de son périmètre d'intervention, et à mener des opérations d'aménagement et d'équipement urbain, catégorie juridique dont l'étendue a déjà été soulignée concernant la *Société du Grand Paris*. Il s'agit ici de limiter les « effets de frontières », en permettant à l'établissement public de poursuivre l'aménagement d'une zone, ou l'insertion d'un équipement dans son environnement, à la limite de son périmètre, sans avoir à modifier ce dernier dans ce seul but. Le projet de loi subordonne néanmoins ces dernières opérations à l'obtention de l'accord des communes dont le territoire serait concerné.

Dès lors, les compétences de ces dernières ne seront nullement entamées par les interventions de l'*Établissement public de Paris-Saclay*, qui devra s'efforcer de convaincre, notamment, les communes et intercommunalités de l'intérêt de ses projets, et d'établir avec elles un partenariat pour les associer pleinement à leur mise en œuvre. Votre rapporteur approuve cette conception négociée, d'autant que l'étendue du périmètre d'intervention défini par l'annexe A du projet de loi devrait conférer un caractère peu fréquent à ces opérations d'aménagement.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.*

*Article 22*

**Conditions d'administration de l'Établissement public de Paris-Saclay**

Cet article tend à confier l'administration de l'établissement public à un conseil d'administration, dont il fixe la composition, sous réserve des précisions qui seront apportées par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 27 du projet de loi. Ainsi, le conseil d'administration devrait regrouper quatre collèges de membres, illustrant la diversité des missions confiées à l'établissement :

- un collège de représentants de l'État, dont la présence est indispensable dès lors qu'une partie des dotations de l'établissement sera apportée par l'État, conformément à l'article 24 du projet de loi. En pratique, ces représentants devraient être désignés par arrêtés des ministres principalement intéressés par les compétences exercées par l'établissement public ;

- un collège composé de représentants des collectivités territoriales franciliennes (communes, départements et région) et de leurs groupements, ce qui inclut en principe les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes – en pratique, l'échelon intercommunal devrait être représenté par le biais de présidents de communautés d'agglomération. Il semblerait, de prime abord, plus clair et plus cohérent de réserver cette représentation aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale territorialement intéressés, mais il est vrai que d'autres collectivités, telles que la ville de Paris, sont indirectement concernées par le développement économique du plateau de Saclay ;

- un collège de représentants des milieux universitaires et scientifiques, conformément aux missions confiées à l'établissement public en matière de formation, de recherche et d'innovation technologique ;

- et, enfin, un collège formé de responsables dirigeants d'entreprises, qui pourront utilement, grâce à leur expérience professionnelle, éclairer les décisions de l'établissement public en matière de développement économique.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le Gouvernement envisage que les membres de ces deux derniers collèges soient désignés par les ministres compétents, tandis que les représentants des collectivités territoriales seraient désignés par leurs assemblées délibérantes.

Le projet de loi prévoit que la majorité des sièges au conseil d'administration devra être attribuée aux représentants de l'État et des collectivités locales, ce qui permettra de préserver la prééminence de la puissance publique dans les décisions prises, ce qui est effectivement souhaitable et devrait conduire les deux collèges à rechercher un consensus. En revanche, le projet de loi ne fixe pas le nombre total de membres du conseil d'administration, qui pourrait s'élever à environ une vingtaine de personnes – il conviendrait évidemment d'éviter que le

souci de représentativité territoriale et professionnelle aboutisse à mettre en place un conseil d'administration pléthorique, dont le fonctionnement serait alourdi.

Votre rapporteur considère que la composition proposée est équilibrée et judicieuse, l'échange et la confrontation des opinions exprimées par des responsables venus d'horizons professionnels différents constituant une source d'enrichissement pour la décision publique. Le caractère composite de la composition de ce conseil permettra, en outre, de dégager des majorités évolutives en fonction de la nature des sujets abordés, ce qui favorisera une approche objective et constructive des projets face à d'éventuels intérêts particuliers.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.*

### *Article 23*

#### **Rôle et nomination du président du conseil d'administration de l'Établissement public de Paris-Saclay**

Cet article tend, en premier lieu, à confier au président du conseil d'administration de l'Établissement public de Paris-Saclay la charge de diriger ce dernier. Votre rapporteur approuve cette organisation simple, qui évite la mise en place d'une structure de direction collégiale telle qu'un directoire. Il considère en revanche qu'il est inutile de préciser, dans le corps même de la loi, qu'un « titre de président-directeur général » doit être attribué à cette personne, et vous proposera donc de supprimer cette mention.

L'article confie, d'autre part, au pouvoir réglementaire le soin de nommer le président de l'établissement public par décret, solution à la fois traditionnelle et logique s'agissant d'un établissement public national. Il serait en outre précisé que la personne choisie devra l'être sur la liste des membres du conseil d'administration, règle qui laisse toutefois ouvertes de nombreuses possibilités, compte tenu de la diversité des expériences et profils professionnels que devrait permettre la représentation de quatre collègues distincts au sein du conseil d'administration.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.*

*Article 27*

**Précisions relatives aux règles d'organisation et de fonctionnement de l'Établissement public de Paris Saclay**

Cet article renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser les modalités d'application de l'ensemble des dispositions législatives relatives à l'*Établissement public de Paris-Saclay*, regroupées au sein de ce premier chapitre du Titre V du projet de loi. Ce renvoi est bien conforme à la hiérarchie des normes et paraît, en outre, logique pour des dispositions qui demeurent trop générales pour être directement applicables, ne serait-ce que pour établir la composition du conseil d'administration de l'établissement. Votre rapporteur tient toutefois à souligner l'urgence du développement du pôle de Paris-Saclay, dans un contexte où l'investissement public est relancé pour soutenir la croissance économique ; ce constat devrait donc conduire à privilégier une élaboration rapide de ce décret, dans un délai qui ne saurait, raisonnablement, excéder six mois à compter de la publication de la loi.

Cet article fournit, en outre, quelques indications quant au contenu du futur décret en Conseil d'État qui devra être pris dans ce cadre. Ce texte devra ainsi, comme il est d'usage pour les établissements publics, préciser les règles d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, ainsi que son régime comptable et financier.

Il précisera également les conditions permettant au commissaire du Gouvernement, garant de la préservation des intérêts nationaux, de s'opposer à certaines délibérations du conseil d'administration. Cette faculté, courante s'agissant d'établissements publics nationaux, apparaît d'autant plus légitime et nécessaire que l'État, en dépit de l'importance des dotations qu'il sera appelé à verser à l'établissement, devrait être minoritaire au sein de son conseil d'administration.

Votre rapporteur estime qu'à ce titre, le commissaire du gouvernement devrait logiquement pouvoir surveiller l'activité des filiales éventuellement créées par l'établissement public ; il vous proposera donc un amendement lui permettant également, le cas échéant, de s'opposer aux délibérations du conseil d'administration d'une éventuelle filiale de l'établissement public. Un tel choix est d'autant plus cohérent que le décret en Conseil d'État devrait, selon le projet de loi, préciser la manière dont l'État exercera sa tutelle et son contrôle sur l'établissement public, l'inclusion des filiales dans le champ de ce contrôle étant explicitement mentionnée.

*La Commission examine l'amendement CL 20 du rapporteur.*

**M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis.** Il s'agit de préciser que le commissaire du Gouvernement pourra s'opposer aux délibérations du conseil d'administration des éventuelles filiales de l'établissement public.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 27 ainsi **modifié**.*

*La Commission émet enfin un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des articles dont elle s'est saisie pour avis.*

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

#### *Article 2*

À l'alinéa 1, après le mot : « région », insérer les mots : « d'Île-de-France ».

### **Amendement CL2 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

#### *Article 2*

Compléter l'alinéa 2 par les mots : « par l'établissement public "Société du Grand Paris" dans les conditions prévues à l'article 3 ».

### **Amendement CL3 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

#### *Article 3*

Rédiger ainsi cet article :

« I. – La participation du public au processus d'élaboration et de décision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris est assurée par un débat public, qui porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du programme des opérations prévues par ce schéma.

« Ce débat est organisé conformément au présent article et aux dispositions réglementaires prises pour son application.

« Il est conduit par la Commission nationale du débat public, qui y associe l'établissement public "Société du Grand Paris". Cet établissement en assume la charge matérielle et financière.

« II. – Le dossier destiné au public est établi par l'établissement public "Société du Grand Paris". Il comporte tous les éléments nécessaires pour éclairer le public, notamment les objectifs et les principales caractéristiques du schéma d'ensemble, l'exposé des enjeux socio-économiques, le coût estimatif, les prévisions de trafic, l'analyse des incidences sur l'aménagement du territoire, ainsi que le rapport environnemental et l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement prévus par les articles L. 122-6 et L. 122-7 du code de l'environnement.

« L'établissement public "Société du Grand Paris" transmet le projet de dossier à la Commission nationale du débat public qui, par une décision rendue dans un délai de quinze jours, constate que le dossier est complet ou indique les éléments qu'il convient d'y ajouter dans un délai qu'elle prescrit. Le projet de dossier est simultanément transmis au représentant de l'État dans la région. Celui-ci peut, dans le même délai, faire part de ses observations.

« III. – Le dossier complet est rendu public par la Commission nationale du débat public au plus tard un mois avant le début de la consultation du public.

« Il est simultanément adressé, par le représentant de l'État dans la région, à la région et aux départements d'Île-de-France, ainsi qu'aux communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés, s'ils sont compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement. À compter de cette transmission, ces collectivités et établissements publics disposent d'un délai de trois mois pour faire connaître leur avis au représentant de l'État dans la région, qui en adresse aussitôt copie à la Commission nationale du débat public. À l'expiration de ce délai, leur avis est réputé émis.

« IV. – La Commission nationale du débat public arrête et publie, au plus tard un mois avant qu'il ne débute, le calendrier du débat public et ses modalités, notamment les lieux et l'adresse du site Internet où le public peut prendre connaissance du dossier et formuler ses observations, ainsi que les lieux, jours et heures des réunions publiques.

« Elle associe au débat public une ou plusieurs personnes, désignées, par le président du tribunal administratif de Paris ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin, sur la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire-enquêteur prévue par l'article L. 123-4 du code de l'environnement.

« Lors des réunions publiques, un temps de parole est réservé, *ès* qualités, aux élus des collectivités territoriales d'Île-de-France et aux représentants de leurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement.

« La durée du débat public est de quatre mois.

« V. – Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la Commission nationale du débat public en publie le compte rendu et le bilan, auquel sont jointes les positions exprimées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale consultés.

« Dans un délai de deux mois suivant la publication de ce bilan, l'établissement public "Société du Grand Paris", par un acte motivé, qui est publié, indique les conséquences qu'il tire de ce bilan pour le programme qui a fait l'objet de la consultation du public. Cet acte fait notamment état des modalités de prise en compte des avis exprimés par les collectivités territoriales et les établissements publics consultés. Il précise le schéma d'ensemble retenu et les modifications éventuellement apportées, ainsi que les conditions prévues pour sa mise en œuvre.

« VI. – Les opérations d'équipement qui relèvent de l'une des catégories d'opérations dont la Commission nationale du débat public est saisie de droit en application du I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement et qui sont situés, pour tout ou partie, sur le territoire d'une commune signataire d'un contrat de développement territorial prévu par l'article 18 de la présente loi, peuvent être dispensées de la procédure prévue par les articles L. 121-8 à L. 121-15 de ce code, pour être soumises, par arrêté du représentant de l'État dans la région, à la procédure de débat public prévue par le présent article.

« Le maître d'ouvrage de l'opération établit alors le dossier destiné au public, à l'exception du rapport environnemental.

« VII. – Aucune irrégularité au regard des dispositions des I à V du présent article ne peut être invoquée après l'expiration du délai de recours contentieux contre l'acte mentionné au deuxième alinéa du V.

« VIII. – Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 121-2 du code de l'environnement, après les mots : « du code de l'urbanisme », sont ajoutés les mots : « ainsi qu'au schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris auquel est applicable la procédure de débat public prévue par l'article 3 de la loi n°        du        relative au Grand Paris.

« IX. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

#### **Amendement CL4 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

##### *Article 7*

Compléter la première phrase de l'alinéa 3 par les mots : « en application du III ».

#### **Amendement CL5 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

##### *Article 7*

Rédiger ainsi le début de la dernière phrase de l'alinéa 3 : « Il peut être associé (*le reste sans changement*) ».

**Amendement CL6 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 7*

Après le mot : « territoriales », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 8 : « et les établissements publics de coopération intercommunale soit directement, soit par l’intermédiaire de ses filiales. Dans ce dernier cas, l’établissement public conclut à cet effet une convention avec la filiale concernée. »

**Amendement CL7 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 8*

Compléter l’alinéa 2 par les mots : « du directoire ».

**Amendement CL8 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 8*

Rédiger ainsi l’alinéa 3 :

« III. – Le conseil de surveillance est composé de représentants de l’État, de la région d’Île-de-France et de chaque département de cette région, ainsi que d’un représentant des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d’aménagement ou d’urbanisme dont le territoire est, pour tout ou partie, situé sur l’emprise d’un projet d’infrastructure du réseau de transport public du Grand Paris ou dans le périmètre d’un contrat de développement territorial prévu par l’article 18. Ces représentants sont nommés pour une durée de cinq ans renouvelable. »

**Amendement CL9 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 8*

À l’alinéa 6, après la référence : « L. 225-57 », insérer les mots : « à L. 225-82 et L. 225-85 ».

**Amendement CL10 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 8*

À l’alinéa 7, supprimer le mot : « consultatif ».

**Amendement CL11 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 8*

Après les mots : « en son sein », rédiger ainsi la fin l’alinéa 8 : « le représentant de ces communes et établissements publics nommé au conseil de surveillance en application du III. »

**Amendement CL12 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 8*

Compléter la seconde phrase de l’alinéa 9 par les mots : « , ainsi qu’à celles du conseil de surveillance de l’établissement public et, le cas échéant, de ses filiales ».

**Amendement CL13 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 18*

Compléter l'alinéa 5 par les mots : « dont il dresse la liste et fixe le périmètre ».

**Amendement CL14 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 18*

Compléter l'alinéa 6 par la phrase suivante :

« Il présente les conditions générales de leur financement. »

**Amendement CL15 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 18*

Substituer à l'alinéa 12 les deux alinéas suivants :

« VI. – Tout contrat de développement territorial fait l'objet, dans un délai de huit jours à compter de sa signature, d'une insertion dans une publication locale diffusée dans les communes concernées, et peut être librement consulté par toute personne en mairie.

« VII. – Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. »

**Amendement CL16 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 19*

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « concernés peuvent conclure, jusqu'à l'expiration de celui-ci » les mots : « de coopération intercommunale concernés peuvent conclure, avec une personne morale de droit public ou privé, jusqu'à l'expiration du contrat de développement territorial ».

**Amendement CL17 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 19*

Après le mot : « conditions » rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « selon lesquelles, en cas de résiliation totale ou partielle à l'issue de la procédure de révision simplifiée ou de l'enquête publique, les parties peuvent s'accorder, sans attendre la liquidation définitive du solde et l'indemnisation du cocontractant, sur le montant d'une provision dont elles acceptent le versement anticipé à ce dernier. »

**Amendement CL18 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 19*

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « de l'aménageur ou des constructeurs » les mots : « du cocontractant ».

**Amendement CL19 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 20*

Compléter la seconde phrase de l'alinéa 3 par les mots : « , après consultation des organes délibérants des communes et établissements publics de coopération intercommunale territorialement concernés ».

**Amendement CL20 présenté par M. Jacques Alain Bénisti, rapporteur pour avis :**

*Article 27*

À la seconde phrase, après les mots : « conseil d'administration », insérer les mots : « de l'établissement public et, le cas échéant, de ses filiales, ».

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Commission nationale du débat public**

- M. Philippe DESLANDES, président

- **Assemblée des départements de France (ADF)**

- M. Vincent EBLE, président du conseil général de la Seine-et-Marne

- M. Nicolas ARMAGNAC, directeur adjoint de cabinet

- M. Philippe HERSCU, chef du service territoire

- **Association des collectivités territoriales de l'Est Parisien (ACTEP)**

- M. Dominique ADENOT, président

- M. Jean-Pierre SPILBAUER, délégué général

- **Régie autonome des transports parisiens (RATP)**

- M. Pierre MONGIN, président directeur général

- M. Emmanuel PITRON, directeur de cabinet du président directeur général, responsable des affaires publiques et de la sécurité

- M. Laurent MAZILLE, chef de cabinet du président directeur général

- **Etablissement public d'aménagement EPAMARNE**

- M. Pascal BERTEAUD, directeur général

- **Mission de préfiguration de l'Établissement public de Paris-Saclay**

- M. Guillaume PASQUIER, chef de la mission