

N^{os} 390647, 390708, 391627
DEPARTEMENT DES YVELINES
DEPARTEMENT DU VAL-D'OISE
DEPARTEMENT DES HAUTS DE SEINE

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies
Séance du 18 mai 2016
Lecture du 1^{er} juin 2016

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Pour l'accompagner dans la réalisation des grands projets d'aménagement du territoire, l'Etat a créé, à partir des années 1960, des établissements publics dotés de prérogatives de puissance publique leur permettant de procéder aux acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations d'aménagement, voire de les mener à bien.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, dite de cohésion sociale, a entendu relancer ces outils et clarifier leur régime juridique en distinguant les établissements publics d'aménagement et les établissements publics fonciers. Ces derniers, qui étaient rattachés à l'Etat ou à une collectivité territoriale, étaient, aux termes de l'article L. 321-1 b du code de l'urbanisme, compétents pour réaliser ou faire réaliser, pour leur compte ou celui de l'Etat ou de la collectivité territoriale, "les acquisitions foncières et opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains". En application de ces dispositions, quatre décrets du 13 septembre 2006 ont créé quatre établissements publics fonciers de l'Etat en Ile-de-France : trois établissements recouvrant respectivement les territoires des départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise et un quatrième pour le reste du territoire d'Ile de France non couvert par les précédents établissements.

Cette organisation a été profondément remaniée par l'article 17 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui substitue à ces établissements, au 31 décembre 2015, un unique établissement public foncier de l'Etat pour l'ensemble de la région Ile-de-France. Un décret du 12 mai 2015 a mis en oeuvre ces dispositions en procédant à la dissolution des trois établissements fonciers de l'Etat ayant une assiette territoriale départementale, dont les biens et personnels ont été absorbés par l'établissement public foncier d'Ile-de-France.

C'est ce décret que les trois départements des Yvelines, du Val d'Oise et des Hauts-de-Seine vous demandent d'annuler pour excès de pouvoir. Les recours des deux premiers départements sont identiques, celui du département des Hauts-de-Seine, qui intervient également dans les autres instances, développant les mêmes moyens et un supplémentaire. Ses interventions sont recevables, compte tenu de son intérêt à obtenir l'annulation du décret.

Rappelons encore que les deux premiers départements avaient soulevé une question prioritaire de constitutionnalité que vous n'avez pas jugée suffisamment sérieuse pour en saisir le

Conseil constitutionnel et formé un référé suspension que vous avez rejeté pour défaut d'urgence.

Les quatre premiers moyens de ces recours sont des moyens de procédure qui mettent en cause la régularité des consultations préalables à l'édiction du décret.

Dans sa rédaction issue de la loi du 21 janvier 2014, l'article L. 321-2 du code de l'urbanisme dispose que *"les établissements publics fonciers de l'Etat sont créés par décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux, des conseils départementaux, des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme ainsi que des conseils municipaux des communes de 20 000 habitants et plus non membres de ces établissements, situés dans leur périmètre de compétence."*

Le premier moyen est pour le moins curieux, puisqu'il consiste en substance à soutenir que la consultation des collectivités territoriales concernées aurait été irrégulière dès lors que la dissolution des établissements publics fonciers existants ayant été décidée par le législateur, leur avis n'y pouvait rien changer. C'est exact, et cela signifie simplement que ce n'est pas sur le principe de la substitution d'un établissement unique pour l'ensemble de la région Ile-de-France aux établissements existants qu'elles étaient consultées mais sur ses modalités.

Le deuxième moyen n'est guère plus sérieux. Il est tiré de ce que certains établissements publics de coopération intercommunale auraient été consultés alors qu'ils n'avaient pas à l'être, n'ayant pas de compétence en matière d'aménagement foncier. L'Etat en convient. Il a d'ailleurs procédé ensuite à la consultation des communes membres de ces établissements qui n'avaient pas transféré leur compétence en la matière. Le moyen ne porte donc que sur ces consultations inutiles. Or vous savez qu'à condition qu'elle soit régulièrement faite, ce qui n'est pas contesté en l'espèce, la consultation d'une personne ou d'un organisme qui n'était pas obligatoire n'entache jamais d'irrégularité la procédure.

Les deux derniers moyens de légalité externe portent sur le contenu de la consultation. Les départements requérants soutiennent que le projet qui leur a été soumis a substantiellement évolué après qu'ils ont rendu leur avis et qu'il était affecté d'inexactitudes qui ne permettaient pas d'en apprécier la portée.

Ces moyens ne nous retiendront guère plus que les précédents. D'une part, il est de jurisprudence constante que la consultation est régulière lorsque l'organe consulté a été saisi des questions faisant l'objet des dispositions du projet de texte et non de la version définitive de ce dernier (10 février 1978, *B... et confédération nationale des retraités militaires de carrière*, T. p. 291; 6 juin 1979, *H...*, n° 09161, p. 263; Ass, 10 avril 1992, *Association nationale de protection des salmonidés et autres*, n° 77313). Or, en l'espèce, la différence entre le projet de décret soumis aux collectivités et le texte final tient aux modalités de désignation de l'un des deux vice-présidents du nouvel établissement public, qui se trouve dans la version finale élu par le collège des représentants de l'Etat et en son sein, alors qu'il était dans la version antérieure élu par le conseil d'administration parmi ses membres. Non seulement cette différence ne porte pas sur un point essentiel, mais la question des modalités de désignation des organes dirigeants de l'établissement a bien été soumise aux collectivités consultées.

D'autre part, les inexactitudes rédactionnelles invoquées par les requérants ne sont certainement pas susceptibles d'avoir affecté l'intelligibilité du texte ni la compréhension de sa portée. La plus importante figure au 1er alinéa de l'article 2 qui indiquait que "l'établissement est habilité à procéder à toutes acquisitions foncières et opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement. Il peut aussi effectuer les études et travaux nécessaires à l'accomplissement

et, le cas échéant, participer à leur financement". Il n'était pas très difficile de comprendre qu'il s'agissait de l'accomplissement des opérations mentionnées à la phrase précédente et de remplacer l'article indéfini par "leur".

Les autres erreurs sont encore plus vénielles; il ne nous paraît pas utile de nous y attarder pour vous convaincre d'écartier ce moyen.

Le principal moyen de légalité interne est tiré de ce que la composition du conseil d'administration du nouvel établissement, qui compte trente-trois membres, porterait atteinte au principe d'égalité entre organismes de même nature en prévoyant quatre représentants de la métropole du Grand Paris, autant que pour tous les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont aucun ne disposera à lui seul d'un représentant.

Ce moyen est opérant, comme vous l'avez admis par votre décision du 18 novembre 2009, *communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée* (n° 320465, T. p. 598). La métropole du Grand Paris est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier (art L. 5219-1 du CGCT), de même nature que les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de la région.

Le principe d'égalité, vous le savez, n'interdit pas d'instituer des différences de traitement à condition qu'elles soient justifiées par une différence de situation ou par un intérêt général, l'une comme l'autre devant être en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit, et que la différence de traitement qui en résulte ne soit pas manifestement disproportionnée avec ce qui la justifie.

En l'espèce, la métropole du Grand Paris est, à plusieurs égards en rapport avec l'objet de l'établissement créé, dans une situation différente des autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de la région. Tout d'abord, cet établissement réunit à lui seul plus de la moitié (56 %) de la population francilienne, contre un peu moins de 44 % pour les autres établissements de la région. L'attribution de 4 sièges pour cet établissement et d'autant pour les autres correspond donc aux équilibres démographiques. Par ailleurs, ces autres établissements publics de coopération intercommunale de la région ont, pour quatre d'entre eux, une assiette départementale qui représente, pour chacun, à peine plus de 10 % de la population francilienne, les autres regroupant quelques communes, de sorte qu'il n'aurait pas été possible, en tout état de cause, de leur accorder un représentant particulier.

Ensuite, les caractéristiques géographiques de la métropole du Grand Paris, qui regroupe Paris, les départements de la petite couronne et un certain nombre d'autres communes des autres départements de la région, justifie que lui soit accordée une représentation particulière.

Enfin, ces particularités démographiques, géographiques et économiques se traduisent par un statut juridique particulier qui, là-encore, caractérise une différence de situation qui justifie un traitement différent en termes de représentation au sein du conseil d'administration.

Ce traitement différent n'est pas disproportionné, puisque nous avons vu que la métropole du Grand Paris pèse à lui seul d'un poids démographique et économique plus lourd que l'ensemble des autres établissements de même nature. Le pouvoir réglementaire pouvait donc lui attribuer une représentation qui correspond à ce poids.

Le dernier moyen n'est soulevé que par le département des Hauts-de-Seine qui soutient que le décret crée "un risque important de désorganisation de la politique foncière départementale", remet "en cause un modèle de décision de proximité", se traduit "par la perte d'un savoir-faire

technique" et se caractérise "par une absence de rationalisation de la gestion et d'effet de levier nouveau". Ces critiques, qui ne sont pas plus développées que ce que nous venons de vous en citer, sont davantage dirigées contre le principe de la substitution d'un établissement public unique aux quatre préexistants, qui procède de la loi, que contre les dispositions du décret, dont aucune n'est particulièrement visée. Même en faisant l'effort de diriger les deux derniers contre le décret, qui pourraient à la rigueur l'être, leur absence de précision conduirait à les écarter. On ne voit notamment pas quelle perte de savoir-faire serait à déplorer, les personnels étant repris par le nouvel établissement.

EPCMNC : Rejet des requêtes.