

**Le rattachement des Offices Publics de l'Habitat
aux Etablissements publics territoriaux
de la Métropole du Grand Paris
en vertu de
la loi n° 2015-991 du 7 août 2015
portant nouvelle organisation territoriale de la République**

réalisée par

MM. les Professeurs Norbert Foulquier, Yves Jégouzo, Frédéric Rolin

La création de la Métropole du Grand Paris (MGP) modifie le futur rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) actuellement rattachés aux communes de Paris et de la petite couronne. En effet, en vertu de l'article L. 5219-5 VI du Code général des collectivités territoriales, tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : *« Les offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans le périmètre des établissements publics territoriaux sont rattachés à ces derniers à compter de l'approbation du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, et au plus tard le 31 décembre 2017. Parmi les représentants de l'établissement public territorial au sein du conseil d'administration de l'office figurent, dans une proportion d'au moins la moitié, des membres proposés par la commune de rattachement initial dès lors qu'au moins la moitié du patrimoine de l'office est située sur son territoire. »*

L'importance des offices publics de l'habitat pour la réalisation des politiques publiques du logement, enjeu national de premier ordre, commande d'analyser la portée de cette réforme législative sur leur gouvernance et leurs missions. Cette étude nécessite de définir la nature juridique des établissements publics territoriaux auxquels (EPT) sont rattachés les OPH se trouvant dans le périmètre de la métropole du Grand Paris (Partie 1), leurs compétences, tant celles qui leur sont dévolues de plein droit que celles qui sont susceptibles de l'être à terme par la voie de la délégation ou de tout autre mécanisme fixé par la loi (Partie 2), les modalités de rattachement des OPH aux EPT (Partie 3), ainsi que les conséquences que cela peut avoir sur le ou les OPH qui lui sont rattachés (Partie 4).

Table des matières

Partie 1 - La nature des établissements publics territoriaux	4
I – Des syndicats de communes atypiques	4
II – Des EPCI sans fiscalité propre	5
Partie 2 – La répartition des compétences relatives aux politiques du logement et de l’habitat en Ile-de-France et son impact sur les activités des OPH	8
I – Les compétences de la MGP	9
A – Les compétences de la MGP dans le domaine de l’habitat.....	9
1 – Les compétences propres de plein droit de la MGP.....	10
2 – Les compétences conjointes de la MGP et des EPT.....	12
3 – Les compétences pouvant être transférées par l’Etat à la MGP.....	12
4 – Les compétences pouvant être déléguées par les communes à la MGP.....	14
B – Les compétences de la MGP dans les domaines périphériques à l’habitat.....	14
II – Les compétences des EPT	16
A - La signature de la « convention intercommunale » et la participation à la conférence intercommunale du logement.....	16
B - L’exercice des compétences métropolitaines pour lesquelles l’intérêt métropolitain n’a pas été défini.....	17
1°) La situation jusqu’au transfert de compétences opéré au profit de la MGP.....	17
2°) La situation entre le 1 ^{er} janvier 2017 et la définition de l’intérêt métropolitain.....	17
3°) La situation à la suite de la définition d’un intérêt métropolitain et avant la définition d’un intérêt territorial.....	18
4°) La définition d’un intérêt territorial et la situation après cette définition.....	18
C – La compétence consultative sur le projet de plan métropolitain de l’habitat.....	20
D – L’abrogation de la possibilité de délégation de la Métropole au « conseils de territoires » et ses conséquences.....	20
III - Les compétences des collectivités franciliennes autres que la MGP et les EPT	21
A – Les compétences de la région.....	21
1 – Le SDRIF.....	21
2 – Le SRDEII.....	21
B – Les compétences du département.....	22
C - Les compétences des communes.....	23
1 – Les compétences propres des communes.....	23

2 – Les compétences d'intérêt ni métropolitain ni territorial.....	24
3 – La question des délégations de compétence	26
Partie 3 - Les modalités de rattachement des OPH aux EPT	28
I - Les modalités techniques de rattachement.....	29
II - La question de la date du changement de collectivité de rattachement.	30
III - La problématique des OPH d'ores et déjà intercommunaux.....	31
IV - la restructuration des OPH rattachés aux EPT	32
Partie 4 – La gouvernance des OPH, l'impact des lois ALUR et NOTRe	34
I - Hypothèses visées par l'article L 5219-5 VIII du CGCT	35
II – Effets et mise en œuvre de l'article L 5219-5 VIII du CGCT	36

Partie 1 - La nature des établissements publics territoriaux

Pour déterminer la nature des établissements publics territoriaux (EPT), il faut tout d'abord se reporter à l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales qui date de la loi dite ALUR n°2014-58 du 27 janvier 2014 et qui a été modifié par la loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015. Selon cette disposition qui se trouve dans le titre sur les structures de coopérations entre les collectivités territoriales,

« Dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, sont créés, au 1er janvier 2016, des établissements publics de coopération intercommunale dénommés « établissements publics territoriaux ». Sous réserve du présent chapitre, ces établissements publics sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. »

Il ressort de ces dispositions que les EPT sont des EPCI d'un type nouveau, c'est-à-dire des syndicats de communes atypiques (I), qui n'entrent pas dans la catégorie des EPCI à fiscalité propre (II).

I – Des syndicats de communes atypiques

Les EPT sont des établissements publics administratifs de coopération intercommunale nouveaux, car si leur régime suit en principe celui des syndicats de communes, le législateur a prévu que c'est sous réserve des dispositions du chapitre consacré aux EPT.

L'EPT diffère du syndicat de communes par le fait que

- l'EPT détient des compétences de plein droit (voir ci-dessous), alors que celles du syndicat de communes sont définies par l'accord de leurs communes membres
- son territoire doit être d'un seul tenant, alors qu'un syndicat de communes peut regrouper des territoires non contigus
- son territoire doit correspondre à un minimum d'habitants fixé par le législateur et le pouvoir réglementaire, alors qu'aucune contrainte démographique ne pèse sur le syndicat de communes
- les communes ne peuvent appartenir qu'à un seul EPT, alors qu'une commune peut participer à plusieurs syndicats de communes
- l'EPT ne peut pas changer de nature, alors qu'un syndicat de communes peut se transformer en une autre forme d'EPCI

- un EPT ne peut accueillir une commune extérieure à la métropole du Grand Paris (art. L. 5212-8 CGCT)
- si une commune peut se retirer de l'EPT dans les mêmes conditions que d'un syndicat de communes, elle le peut à la condition supplémentaire d'entrer dans un autre EPT.

II – Des EPCI sans fiscalité propre

Les EPT ne sont pas des EPCI à fiscalité propre puisqu'ils suivent le régime des syndicats de communes et qu'aucune disposition ne confère aux EPT le pouvoir de lever des impôts ou des taxes. Ils bénéficient d'un « fonds de compensation des charges territoriales » (art. L. 5219-5, XI CGCT), alimenté par la métropole du Grand Paris et les communes rattachées aux EPT.

En effet, selon l'article L. 5219-5 XI CGCT,

« XI.-A.-Il est institué au profit de chaque établissement public territorial un fonds de compensation des charges territoriales destiné à leur financement. A compter de 2016, le président de l'établissement public territorial assure la gestion des recettes et des dépenses de ce fonds, dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget.

B.-Il est perçu au profit de chaque fonds de compensation des charges territoriales :

1° Une fraction égale au produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 l'année précédant la création de la métropole du Grand Paris ou, le cas échéant, une quote-part du produit de ces mêmes impositions perçu par les communes isolées existant au 31 décembre 2015 l'année précédant la création de la métropole du Grand Paris ;

C.-La fraction mentionnée au 1° du B est reversée par chaque commune membre de l'établissement public territorial :

1° A hauteur du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 sur le territoire de la commune l'année précédant la création de la métropole du Grand Paris, majoré de la fraction d'attribution de compensation perçue par la commune en contrepartie de la perte de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 du présent

code correspondant au montant antérieurement versé en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ;

2° Ou, pour les communes isolées existant au 31 décembre 2015, à raison d'une quote-part du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par celles-ci l'année précédant la création de la métropole du Grand Paris, déterminée par délibérations concordantes du conseil de territoire et du conseil municipal de la commune intéressée.

Cette fraction peut être révisée, après avis de la commission mentionnée au XII, par délibérations concordantes du conseil de territoire et du conseil municipal de la commune intéressée. Cette révision ne peut avoir pour effet de minorer ou de majorer la participation de la commune de plus de 15 % du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 sur le territoire de la commune l'année précédant la création de la métropole du Grand Paris.

Le montant de la fraction mentionnée au 1° du B et révisée, le cas échéant, dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent C est actualisé chaque année par application du taux d'évolution des valeurs locatives foncières de l'année figurant à l'article 1518 bis du code général des impôts.

Le versement de cette fraction aux fonds de compensation des charges territoriales constitue pour les communes une dépense obligatoire.

D.-La fraction mentionnée au 2° du B est reversée par chaque commune membre de l'établissement public territorial à hauteur du produit de la cotisation foncière des entreprises perçu sur le territoire de la commune en 2020.

Cette fraction peut être révisée, après avis de la commission mentionnée au XII, par délibérations concordantes du conseil de territoire et du conseil municipal de la commune intéressée. Cette révision ne peut avoir pour effet de minorer ou de majorer la participation de la commune de plus de 50 % de la part de la cotisation foncière des entreprises perçu sur le territoire de la commune en 2020 correspondant à la différence entre le produit de cette imposition perçu au titre de ce même exercice et le même produit perçu en 2016 sur le territoire de la commune intéressée.

Le montant de la fraction mentionnée au 2° du B et révisée, le cas échéant, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent D est actualisé chaque année par application du taux d'évolution des valeurs locatives foncières de l'année figurant à l'article 1518 bis du code général des impôts.

Le versement de cette fraction aux fonds de compensation des charges territoriales constitue pour les communes une dépense obligatoire. »

Le code général des collectivités territoriales ne donne pas une définition générique des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Mais à travers la liste qu'il en donne, se dégagent des caractéristiques de cette catégorie d'établissements. Plus que les impôts concernés, un EPCI à fiscalité propre se distingue par le fait qu'il établit en lieu et place des communes qui en sont membres le taux de ces impôts. Il se substitue *entièrement* à celles-ci dans la détermination du taux, la perception et le bénéfice de ces impôts.

Or, comme cela est souligné dans l'article L. 5219-5 CGCT, si les EPT peuvent intervenir dans la détermination de la quote-part du produit des impôts qui lui est reversée par les communes membres, c'est seulement avec l'accord des communes que les EPT peuvent augmenter le taux de cette quote-part. De plus, ce sont les communes qui perçoivent ces impôts et en reversent une partie aux EPT et enfin les EPT ne sont, du fait de ce versement partiel, pas les seuls bénéficiaires de ces impôts : ils les partagent avec les communes. D'où la conclusion que les EPT ne sont pas des EPCI à fiscalité propre.

Le fait que les EPT ne sont pas des EPCI à fiscalité propre emporte des conséquences importantes en matière de politique de l'habitat, notamment en matière de droit de préemption. En effet, selon l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme,

« Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre.

Toutefois, la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que celle de la métropole de Lyon en matière de plan local d'urbanisme, emporte leur compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain ».

Dès lors, même si les EPT sont compétents en matière de plan local d'urbanisme (art. L. 5219-5, II), ils n'exercent pas obligatoirement le droit de préemption urbain. Comme ce ne sont pas des EPCI à fiscalité propre, ils ne détiennent pas de droit cette compétence. Ils n'en disposent que si les communes la leur délèguent ou si l'EPT prend la suite d'un EPCI à fiscalité propre.

Partie 2 – La répartition des compétences relatives aux politiques du logement et de l’habitat en Ile-de-France et son impact sur les activités des OPH

L’analyse des questions qui figurent dans l’objet social des offices de l’habitat telles que les énumère l’article L 421-1 du CCH fait apparaître un écart significatif entre les compétences des établissements publics territoriaux auxquels sont, en principe, désormais rattachés les offices et les missions que peuvent légalement assumer les offices.

En schématisant, mais ceci sera développé dans la présente analyse :

- les compétences essentielles en matière d’habitat sont exercées par la métropole du Grand Paris, soit au titre de ses compétences propres, soit au titre des compétences déléguées par l’Etat, tels que l’octroi des aides financières.
- A l’inverse, les établissements publics territoriaux auxquels sont désormais rattachés les offices publics de l’habitat n’ont, tout au moins à première vue, qu’assez peu de compétences concernant directement l’habitat au sens étroit (construction, gestion d’immeubles, etc.) mais ont des compétences importantes dans des domaines périphériques qui conditionnent la mise en œuvre par les offices de leurs missions. C’est le cas tout particulièrement des compétences en matière d’urbanisme (PLUI, etc.), de politique de la ville, d’action sociale, etc.

Cette assez large déconnection entre les missions des offices et les compétences des établissements publics de rattachement n’est pas sans poser questions dans la mesure où, traditionnellement, il est considéré que les établissements publics locaux qui, par nature, ont des compétences spécialisées (principe de spécialité des établissements publics) sont rattachés aux collectivités qui disposent de ces compétences. Toutefois, comme le soutient le Professeur Etienne Fatôme dans une étude rédigée pour la Fédération des Offices de l’habitat¹, il en va différemment si le législateur en a décidé autrement de manière explicite, c’est-à-dire (comme l’a fait l’article L 5219-5 VIII) s’il a rattaché les offices à des EPT n’ayant pas la compétence dans le domaine de l’habitat nonobstant la circonstance que celle-ci appartienne à la MGP. Et, toujours selon Etienne Fatôme, rien ne permet de considérer que le législateur ne puisse opérer de la sorte dans la mesure où il n’existe apparemment pas de principes constitutionnels interdisant le rattachement d’établissements locaux à des personnes publiques n’ayant pas les mêmes compétences que les siennes.

Cette difficulté et l’identification des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements avec lesquels les OPH seront en relation pour réaliser leurs missions ne peuvent se comprendre pleinement sans une étude des compétences de la MGP (I), des

¹ Note relative au rattachement des offices publics de l’habitat, 4 mai 2015,

établissements publics territoriaux (II) et des autres collectivités territoriales franciliennes (III), dont, évidemment, en premier lieu les communes.

I – Les compétences de la MGP

Il faut mentionner, de manière préliminaire un impact potentiel de la délimitation du périmètre de la MGP sur les structures des offices.

En effet, si la MGP englobe de manière obligatoire l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (CGCT, art. L 5219-1), elle peut englober également les communes des autres départements de la région d'Ile-de-France qui appartiendraient au 31 décembre 2014 à un EPCI comprenant au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne si le conseil municipal en décide ainsi avant le 30 septembre 2014 (CGCT, art. L. 5219-I 3) ainsi que, dans certaines conditions, quelques communes en continuité avec au moins une commune membre de la métropole². (CGCT, art. L. 5219-1 I, 4°).

Si du fait de la délimitation initiale du périmètre de la MGP ou des adhésions volontaires de certaines communes périphériques intervenant dans les conditions exposées ci-dessus, un établissement public de coopération intercommunale ne comprenait plus qu'une seule commune membre située hors du périmètre métropolitain, il serait dissous de plein droit à la date de création de la métropole du Grand Paris ainsi que les offices de l'habitat qui lui sont rattachés (CGCT, art. L. 5219-5 IX).

Les délais prévus étant expirés, cette situation mérite d'être vérifiée.

Cette précision donnée, il convient de distinguer les compétences de la MGP dans le domaine de l'habitat au sens strict – le cœur de métier des offices – et celles qui lui sont attribuées dans des domaines périphériques qui conditionnent la mise en œuvre par les offices de leurs missions, et, en particulier, dans le domaine de l'urbanisme.

A – Les compétences de la MGP dans le domaine de l'habitat

Dans le domaine de l'habitat, la MGP dispose à la fois de compétences propres qui lui sont attribuées de plein droit par la loi, de compétences qu'elle peut exercer conjointement avec les EPT, de compétences qui peuvent lui être déléguées par l'Etat et, enfin, de compétences qui peuvent lui être déléguées par les communes comprises dans son périmètre.

² « Toute commune en continuité avec au moins une commune répondant aux conditions fixées au 2°, dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014, à la condition que les deux tiers des communes de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle appartient représentant au moins la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne s'y soient pas opposées par délibération avant le 31 décembre 2014 »

1 – Les compétences propres de plein droit de la MGP

L'article L 5219-1 II 2° transfère à compter du 1er janvier 2017, la compétence en matière de politique locale de l'habitat, à savoir :

- a) *Programme local de l'habitat ou document en tenant lieu ;*
- b) *Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;*
- c) *Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain ;*
- d) *Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;*

La compétence « habitat » est conçue dans des termes assez proches de ceux utilisés pour le bloc de compétences entrant dans les compétences de plein droit des communautés urbaines. En effet, l'article L. 5215-20 du CGCT dans sa rédaction antérieure à la loi du 6 août 2015 attribue aux communautés « 3° *En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire les attributions suivantes a) Programme local de l'habitat ; b) Politique du logement d'intérêt communautaire; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire; c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire* ».

Il faut souligner

1°) que le II de l'article L 5219-1 disposant que la MGP «*exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences suivantes*», les compétences transférées à la métropole ne concernent que celles qu'ont les communes – et qu'elles avaient pu transférer aux communautés -. Le transfert opéré laisse donc aux autres collectivités les compétences dont elles disposaient jusque-là. Ainsi, le département conserve les compétences qui sont les siennes en ce qui concerne les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées :

2°) que le transfert de compétences ne prend pas effet immédiatement mais seulement à compter du 1^{er} janvier 2017. Donc jusqu'à cette date, les compétences en matière d'habitat restent exercées par les entités qui en disposent actuellement, les intercommunalités ou les EPT qui leur ont succédé (cf. *infra* II) et les communes non membres d'EPCI (cf. *infra* III). Le dispositif retenu comporte toutefois une difficulté. Un certain nombre de transferts de compétences ou de délégations sont subordonnées à l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. Or, la MGP ne disposant de la compétence lui permettant d'élaborer ce plan qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, cela aura pour effet de repousser les transferts et possibilités de délégation prévus bien au-delà de cette date compte tenu des délais nécessaires pour élaborer ce document. Sauf dans les hypothèses où le législateur, prudent, a prévu une date butoir (par exemple, le 31 décembre 2017 pour le rattachement des offices aux EPT (art. L 5219-5 VIII)).

3°) la disposition définissant la compétence donnée à la MGP en matière de PLH doit, à notre avis, se lire en même temps que celles qui concernent le « plan métropolitain de

l'habitat et de l'hébergement », l'article L 5219-1 disposant d'ailleurs expressément que ce plan « *tient lieu de programme local de l'habitat et poursuit, à ce titre, les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Il comporte également une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation de places d'accueil et de services associés en faveur de l'insertion des personnes sans domicile fixe et des populations les plus fragilisées* ».

Sous des appellations différentes, les deux documents sont de même nature et ont un contenu très proche. A notre sens, on peut en déduire que les dispositions actuelles du CCH (articles L 302-1 et suivants) relatives aux PLH s'appliquent au plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement à l'exception des dispositions spécifiques à la MGP qui s'écarteraient du droit commun (dispositions concernant la procédure d'élaboration notamment).

Par contre, la répartition des compétences adoptée par le législateur exclut le recours à la technique du PLU intégrateur, c'est-à-dire le PLUI intégrant le PLH. Le PLUI est de la compétence des EPT alors que le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement est de la compétence de la MGP. Les deux documents ne peuvent donc être fusionnés. Cela risque de rendre plus complexe l'articulation des deux documents cependant juridiquement liés puisque le PLU doit être compatible avec le PLH dans les conditions prévues par l'article L 123-1-9 du code de l'urbanisme.

Toutefois, il ne faut pas omettre de souligner que parmi les compétences de plein droit de la MGP, certaines sont soumises à la condition de la reconnaissance de leur « intérêt métropolitain ». C'est le cas de la compétence de la MGP en matière d' « amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain ». Le champ d'application de cette exigence n'est pas aussi étendu qu'il l'était pour les communautés (CGCT ancien article L 5215-20 cf. *supra*) dont la plupart des compétences en matière d'habitat ne pouvaient concerner que les questions « d'intérêt communautaire ». Toutefois la reconnaissance ou non d'un intérêt métropolitain par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers de ses membres comporte des conséquences importantes.

Cette reconnaissance doit intervenir « au plus tard deux ans après la création de la métropole du Grand Paris. Jusqu'à cette délibération, et au plus tard jusqu'à l'expiration du délai de deux ans mentionné à la première phrase du présent alinéa, ces compétences sont exercées, dans les mêmes conditions, par les établissements publics territoriaux dans les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 ou par les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au 31 décembre 2015. A l'expiration du délai de deux ans et à défaut de délibération, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées. (CGCT art. L 5219-1 II avant dernier alinéa).

Cette disposition ne manque pas de soulever certaines questions délicates qu'il faut examiner en distinguant deux hypothèses.

Il faut, tout d'abord, apparemment comprendre qu'en l'absence de délibération définissant l'intérêt métropolitain dans le délai de deux ans, la MGP hérite de l'intégralité des compétences énumérées dans le bloc de compétences « habitat » que les questions

présentent ou non un intérêt métropolitain. Faut-il comprendre, pour aller jusqu'au bout de cette interprétation qui donne à la MGP l'exclusivité de la compétence habitat, que le délai de deux ans prévu par la loi étant écoulé, cela aura pour conséquence, pour ne prendre que ces exemples, d'interdire aux communes d'accorder des aides financières au logement ou de réaliser des opérations de résorption de l'habitat insalubre d'intérêt purement communal. Ceci mériterait des éclaircissements de la part du législateur.

Dans l'hypothèse où intervient la reconnaissance d'intérêt métropolitain prévue par le texte, la détermination des compétences permettant de mener les interventions « non reconnues d'intérêt métropolitain » dépendra tout d'abord de la conception plus ou moins ambitieuse que le conseil de la MGP se sera fait de l'intérêt métropolitain, (sous le contrôle du juge). La répartition des compétences dépendra également des transferts de compétences intervenus antérieurement (cette question est approfondie dans les développements consacrés aux EPT).

2 – Les compétences conjointes de la MGP et des EPT

Aux termes de l'article L. 5219-5, I d), la MGP peut « conjointement » avec un EPT conclure une convention intercommunale (loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine). (V. infra)

On remarquera que le contenu de cette convention intercommunale couvrant de nombreuses questions concernant la compétence « habitat », les EPT sont ainsi associés très étroitement à la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat au sens de l'article L 5219-1 II 2°.

3 – Les compétences pouvant être transférées par l'Etat à la MGP

Le VI de l'article L 5219-1 du CGCT permet à l'Etat de déléguer à la MGP certaines de ses compétences. Ce texte s'inscrit dans la lignée de l'ancien article L 301-2 du CCH permettant notamment de déléguer aux départements et aux EPCI certaines aides financières de l'Etat :

*VI.- Afin de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens et la résorption de l'habitat indigne, l'Etat peut déléguer, par convention, à la demande de la métropole du Grand Paris, dès lors qu'elle dispose d'un **plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement exécutoire**, les compétences mentionnées aux 1° et 2° du présent VI :*

Trois observations s'imposent à la lecture de cet alinéa

La délégation est conditionnée par l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, ce qui pose la question du sort des délégations actuelles, ce plan ne pouvant être rendu exécutoire avant plusieurs années (v. supra).

La délégation ne peut être imposée, elle doit se faire à la demande de la MGP.

L'objet général de la délégation est inscrit en facteur commun à l'ensemble des délégations énumérées au VI.

La délégation est subordonnée à la passation d'une convention entre l'Etat et la MGP dont le contenu est précisé ci-dessous

1° Sans dissociation possible :

a) L'attribution des aides au logement locatif social et la notification aux bénéficiaires ainsi que, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat, l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé et la signature des conventions mentionnées à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation ;

b) La gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, dans le respect des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que le financement des organismes et des dispositifs qui y contribuent, mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 et aux articles L. 322-1 et L. 345-2 du même code et aux articles L. 365-1, L. 631-11 et L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation ;

2° Sans dissociation possible :

a) La garantie du droit à un logement décent et indépendant mentionné au chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation et aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code ;

Pour les demandeurs demeurant dans le périmètre de la métropole du Grand Paris reconnus, au moment de la délégation de la présente compétence, comme prioritaires en application de l'article L. 441-2-3-1 dudit code, l'Etat continue de verser le produit des astreintes au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement institué en application de l'article L. 300-2 du même code ;

b) La délégation de tout ou partie des réservations dont le représentant de l'Etat dans le département bénéficie en application de l'article L. 444-1 dudit code, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'Etat ;

Les compétences déléguées en application des a et b du 2° du présent VI, ainsi que celles déléguées en application du b du 1° relatives à l'aide sociale prévue à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles pour l'accueil dans les organismes mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 du même code sont exercées par le président du conseil de la métropole.

Les compétences déléguées en application des 1° et 2° du présent VI sont exercées au nom et pour le compte de l'Etat.

Cette délégation est régie par une convention conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'Etat dans le département à l'issue d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole du Grand Paris, dans les mêmes délais, en cas de non-respect des engagements de l'Etat.

Cette convention est un contrat administratif qui, en principe, devrait être susceptible de résiliation pour motif d'intérêt général à tout moment, mais le législateur a encadré l'exercice de ce pouvoir de résiliation.

VII.- L'Etat peut déléguer, à la demande de la métropole du Grand Paris, dès lors qu'elle dispose d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement exécutoire, tout ou partie des compétences suivantes :

1° La mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire prévue au chapitre II du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation ;

2° L'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des conventions d'utilité sociale prévues à l'article L. 445-1 du même code pour la partie concernant le territoire de la métropole ;

3° La délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements prévue aux articles L. 443-7, L. 443-8 et L. 443-9 dudit code et situés sur le territoire métropolitain.

Les compétences déléguées en application des 1° à 3° du présent VII sont exercées au nom et pour le compte de l'Etat. Elles s'ajoutent, le cas échéant, aux compétences déléguées en application du VI et sont régies par la même convention.

La métropole du Grand Paris propose à l'Etat et aux collectivités territoriales un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant dans son ressort.

4 – Les compétences pouvant être déléguées par les communes à la MGP

En vertu de l'article L. 5219-1, III

« Les communes membres de la métropole du Grand Paris peuvent transférer à celle-ci certaines de leurs compétences dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17. Pour l'application du même article L. 5211-17, les conditions de majorité requises sont celles prévues au II de l'article [L. 5211-5](#) ».

Cette majorité est celle des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou celle de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Elle permet de transférer à la MGP une ou plusieurs des compétences restées communales, c'est-à-dire non attribuées par la loi à la MGP ou à un EPT.

La question se pose toutefois de savoir si cette extension de compétences de la MGP doit réunir l'unanimité des communes comprises dans le périmètre de la MGP ou si elle peut se faire commune par commune. La première interprétation semble s'imposer sous peine de rendre illisibles les compétences de la métropole, transformée en « métropole à la carte ».

B – Les compétences de la MGP dans les domaines périphériques à l'habitat

Si l'élaboration du PLU qui conditionne principalement l'activité de construction et de rénovation de logements par les offices est confiée aux EPT, il faut noter le souci du législateur d'attribuer à la MGP des compétences dérogatoires lui permettant exceptionnellement de mettre en œuvre le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

Ces compétences sont définies dans les deux avant-derniers alinéas du V de l'article L 5219-1 :

« Pour mettre en œuvre le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, la métropole du Grand Paris réalise des programmes d'aménagement et de logement. Elle peut demander à l'Etat de la faire bénéficier, par décret en Conseil d'Etat, de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté et la délivrance d'autorisations d'urbanisme. » « La métropole du Grand Paris peut également proposer à l'Etat, pour la réalisation de programmes de construction et de rénovation de logements ou des équipements nécessaires à ces logements, d'engager une procédure de projet d'intérêt général. La proposition est adoptée par le conseil de la métropole du Grand Paris et transmise au représentant de l'Etat dans le département intéressé. »

Ces dispositions visent à permettre à la MGP de conduire de grandes opérations pouvant déborder du périmètre d'un EPT en lui conférant des compétences exceptionnelles en matière d'aménagement, création de ZAC pour la réalisation de programmes de logements éventuellement déclarés d'intérêt général (selon la procédure des P.I.G.) et d'autorisations d'urbanisme.

Ces dispositions appellent plusieurs remarques.

Leur objectif est exclusivement la réalisation de programmes de logements, l'aménagement et la réalisation d'équipements n'étant prévus qu'en tant qu'ils sont l'accessoire («nécessaires») de ces programmes. Il faut même s'interroger sur la possibilité d'utiliser ces procédures avant que soit adopté le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, sa « mise en œuvre » étant expressément l'objet des ZAC métropolitaines.

Il s'agit de procédures dérogatoires dont on peut penser qu'elles ne peuvent être mises en œuvre que pour une opération spécifique. La loi ne permet pas un transfert de portée générale à la MGP de la compétence ZAC ou autorisations d'urbanisme. On remarquera d'ailleurs que ces dispositions ne sont pas incorporées dans le code de l'urbanisme.

Ces procédures dépendent discrétionnairement de l'Etat, la MGP pouvant seulement « proposer » un PIG ou « demander » à exercer exceptionnellement la compétence en matière de ZAC et d'autorisations d'urbanisme, cette dernière extension de compétences étant en outre encadrée par un décret en Conseil d'Etat.

Sous ces réserves, la loi donne à la MGP les moyens juridiques d'imposer à des EPT et aux communes réticents des programmes de logements en les faisant préalablement qualifier par l'Etat de projet d'intérêt général avant de les mettre en œuvre sous la forme d'une ZAC, et en délivrant elle-même les permis de construire.

II – Les compétences des EPT

Ainsi qu'on l'a indiqué, la MGP exerce l'essentiel des compétences « habitat » sur son territoire. Toutefois, les EPT peuvent disposer d'un certain nombre de compétences partielles dans les conditions suivantes.

A - La signature de la « convention intercommunale » et la participation à la conférence intercommunale du logement.

Aux termes de l'article L. 5912-5-I d), les EPT sont compétents *« Conjointement avec la métropole du Grand Paris, (pour la) signature de la convention intercommunale mentionnée à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et, dans le cadre de son élaboration et du suivi de sa mise en œuvre, (la) participation à la conférence intercommunale du logement mentionnée à l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation ».*

Le contenu de cette convention est signée avec les acteurs suivants *« le département, les bailleurs sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire intercommunal et les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction titulaires de droits de réservation sur ce patrimoine ».*

Son contenu est le suivant :

« elle définit, en cohérence avec la politique intercommunale en matière d'attributions de logements sociaux et les objectifs du contrat de ville :

1° Les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations, en tenant compte de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans le respect des articles L. 300-1 et L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation ; ces objectifs sont fixés en fonction du critère de revenu mentionné au 2° du I de l'article 5 de la présente loi et des engagements pris en matière de relogement des personnes relevant des accords collectifs prévus aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation ;

2° Les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain ;

3° Les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation pour mettre en œuvre les objectifs de la convention.

Cette convention, annexée au contrat de ville, est conclue après consultation des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement ».

Cette convention intervient donc bien dans le périmètre de la compétence habitat de la MGP qui comprend la « politique du logement ».

Il reste à déterminer ce que signifie la compétence conjointe pour signer la convention considérée.

En principe, lorsqu'un texte met en œuvre une compétence conjointe, cela signifie que les acteurs considérés sont co-compétents en la matière et, par suite, cette compétence doit être exercée en commun et ne peut l'être par une seule des autorités de manière autonome (v. par ex. CE 31 juillet 1996, req. n° 153299).

Ainsi, il semble qu'en la matière, les EPT disposent bien d'un pouvoir de veto lorsqu'ils considèrent que le projet de convention ne répond pas aux objectifs qu'ils se sont fixés.

B - L'exercice des compétences métropolitaines pour lesquelles l'intérêt métropolitain n'a pas été défini.

1°) La situation jusqu'au transfert de compétences opéré au profit de la MGP

Aux termes de l'article L. 5219-1 CGCT, on le sait, bien que la MGP soit créée au 1^{er} janvier 2016, le transfert de compétences s'opère au 1^{er} janvier 2017, notamment pour la compétence « habitat ». En revanche, la création des EPT et les transferts de compétences associés sont opérés dès la création de ceux-ci soit le 1^{er} janvier 2016.

Il en résulte que durant une période d'un an, les EPT vont être amenés à exercer la compétence habitat par substitution des EPCI existant antérieurement. Toutefois, si des communes ne faisaient pas partie d'EPCI, et qu'elles n'avaient donc pas transféré la compétence habitat, elles conserveront celle-ci jusqu'à son transfert à la MGP le 1^{er} janvier 2017.

2°) La situation entre le 1^{er} janvier 2017 et la définition de l'intérêt métropolitain

Aux termes des dispositions de l'avant dernier alinéa de l'article L. 5219-1 CGCT :

« Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par délibération du conseil de la métropole à la majorité des deux tiers de ses membres, au plus tard deux ans après la création de la métropole du Grand Paris. Jusqu'à cette délibération, et au plus tard jusqu'à l'expiration du délai de deux ans mentionné à la première phrase du présent alinéa, ces compétences sont exercées, dans les mêmes conditions, par les établissements publics territoriaux dans les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 ou par les communes n'appartenant à aucun

*établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au 31 décembre 2015.
A l'expiration du délai de deux ans et à défaut de délibération, la métropole exerce
l'intégralité des compétences transférées »*

En matière d'habitat, parmi les compétences de la MGP, comme on l'a vu, deux d'entre elles exigent la définition d'un intérêt métropolitain. Il s'agit de « l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain » et de « la réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain ».

Il en résulte que tant que la MGP n'aura pas défini l'intérêt métropolitain sur ces deux points, les EPT continueront d'exercer cette partie de la compétence habitat en lieu et place des anciens EPCI. En revanche, là encore, les communes non membres d'EPCI au 31 décembre 2015 continueront d'exercer elles-mêmes cette partie de compétences.

Si la MGP ne définit pas d'intérêt métropolitain avant le 1^{er} janvier 2018, l'ensemble de ces compétences basculeront à la MGP. En revanche, si un intérêt métropolitain est défini, cela nous conduit au point suivant.

3°) La situation à la suite de la définition d'un intérêt métropolitain et avant la définition d'un intérêt territorial

Aux termes du IV de l'article L. 5219-5 CGCT

« L'établissement public territorial exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences prévues au II de l'article L. 5219-1 du présent code, soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles ».

Cette disposition vise donc les parties de la compétence habitat assorties d'un intérêt métropolitain, pour la période postérieure à la définition de cet intérêt par la MGP.

Il en résulte que dans ces domaines, les EPT seront compétents pour exercer la partie de ces compétences qui n'aura pas été incluse dans ledit intérêt métropolitain.

Il reste, qu'en l'état, on ignore si la MGP aura une conception large ou étroite de cet intérêt métropolitain et partant si elle confèrera aux EPT une réelle marge de manœuvre.

Mais encore faut-il souligner que ces composantes de la compétence habitat semblent elles-mêmes devoir être soumises à la définition d'un intérêt territorial.

4°) La définition d'un intérêt territorial et la situation après cette définition

Aux termes du V 2°) du même article :

Lorsque l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 était subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, un intérêt territorial est déterminé par délibération du conseil de territoire, à la majorité des deux tiers de ses membres. Il est défini au plus tard deux ans après la création de l'établissement public territorial. Par dérogation, cette délibération est facultative pour les établissements publics territoriaux dont le périmètre correspond à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015.

Or, aux termes de l'article L. 5216-5 CGCT qui définit la compétence habitat des communautés d'agglomération, celle-ci est ainsi énoncée :

« 3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ».

L'application de la combinaison de ces textes pose des difficultés considérables qui tiennent au fait que la compétence habitat de la MGP n'est pas définie de la même manière que la compétence habitat des communautés d'agglomération !

D'où, de notre point de vue, trois sous-situations.

a) Les composantes de la compétence habitat de la MGP, assorties d'un intérêt métropolitain correspondant à une compétence existante des communautés d'agglomération, assortie d'un intérêt communautaire

Ce premier cas ne semble viser que la seule composante « amélioration du parc immobilier bâti ».

Pour celle-ci, l'application du V de l'article L. 5219-5 CGCT devra conduire l'EPT à définir un intérêt territorial. S'il ne le fait pas, il exercera cette composante de compétence dans son ensemble.

b) Les composantes de la compétence habitat de la MGP, assorties d'un intérêt métropolitain ne correspondant pas à une compétence existante des communautés d'agglomération

Ce deuxième cas vise la « réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain » qui est une compétence de la MGP mais pas une compétence des communautés d'agglomération.

Si on lit bien le texte du V précité, alors il semble que, pour celle-ci, il n'y ait pas lieu à définition d'un intérêt territorial et que l'EPT exerce complètement cette composante de la compétence pour la partie qui n'est pas englobée dans l'intérêt métropolitain.

c) les composantes de la compétence habitat des communautés d'agglomération qui ne font pas partie de la compétence habitat de la MGP.

Ce point est tout particulièrement important. Il existe en effet dans les items de la compétence habitat des communautés d'agglomération un point qui n'est pas repris dans la compétence habitat de la MGP. Il s'agit de la constitution de « réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ».

Dès lors, il semble qu'en application du V de l'article L. 5219-5 CGCT précité, l'EPT devienne compétent pour exercer cette composante de compétence et qu'il doive définir un intérêt territorial se substituant à l'intérêt communautaire antérieurement défini.

C – La compétence consultative sur le projet de plan métropolitain de l'habitat.

Aux termes du V de l'article L. 5219-1 CGCT, les EPT sont consultés sur le projet de plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

Il s'agit toutefois d'une consultation simple qui ne donne aucun pouvoir de codécision aux EPT.

D – L'abrogation de la possibilité de délégation de la Métropole au « conseils de territoires » et ses conséquences.

Dans sa rédaction issue de la loi MAPTAM, l'article L. 5219-3 CGCT prévoyait en son III que « Les conseils de territoire exercent, par délégation du conseil de la métropole, l'administration des offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans leur périmètre ».

S'appuyant sur cette disposition, la loi ALUR avait par son article 75 prévu un transfert des polices spéciales de l'habitat au profit des conseils de territoires délégataires de la Métropole (art. L. 5211-9-2 CGCT)

Cependant, l'article L. 5219-3 CGCT a été abrogé par la loi NOTRe et aucune procédure de délégation de la compétence habitat n'a été prévu au profit des EPT. Il en résulte que les dispositions précitées de la loi ALUR ne peuvent plus être appliquées dans le périmètre de la MGP et que seule la Métropole conservera la compétence en matière de polices spéciales de l'habitat.

III - Les compétences des collectivités franciliennes autres que la MGP et les EPT

L'analyse des compétences en matière de logements et d'habitat de la MGP et de ses EPT ne peut faire abstraction des nouvelles compétences de la région en la matière ni de celles des départements ainsi que des communes et des EPCI préexistant à la MGP.

A – Les compétences de la région

C'est par l'adoption de deux plans que la région Île-de-France peut agir sur les politiques de l'habitat et de la construction qui intéressent directement les OPH : le SDRIF et le SRDEII.

1 – Le SDRIF

Tout d'abord, si la région d'Île-de-France ne peut pas adopter un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires qui, en vertu de l'article L. 4251-1 CGCT entrant en vigueur le 7 août 2016, porte entre autres sur l'habitat, c'est parce que cette région dispose déjà d'un schéma directeur : le SDRIF, prévu à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, à compter du 1er janvier 2016, en vertu de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme. Cet article L. 123-1 n'affirme pas explicitement que l'habitat constitue l'un des objets du SDRIF. Mais comme le SDRIF doit respecter « *les règles générales d'aménagement et d'urbanisme* » mentionnées à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme recodifié et que celles-ci comprennent notamment « *3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile* », le SDRIF contient des dispositions relatives à l'habitat avec lesquels les documents d'urbanisme que les OPH doivent respecter doivent être compatibles.

2 – Le SRDEII

Ensuite, en vertu de l'article L. 4251-13. CGCT,

« La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation » et « Ce schéma définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et

solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire ».

Certes, ce schéma ne concerne pas directement les politiques de logements, mais comme les OPH sont compétents pour « construire, acquérir, réaliser des travaux, gérer des immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation en vue de leur location-accession » (art. L. 421-1 CCH), les opérations des OPH en la matière seront conditionnées par ce nouveau schéma régional. Toutefois, si le CGCT dispose que « *Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* » (Art. L. 4251-17 CGCT), il se montre moins exigeant pour la MGP : ses « *actes prennent [seulement] en compte le schéma régional* ». Certes, cette souplesse n'est indiquée que pour la MGP, mais comme l'article L. 4251-17 renvoie au chapitre du CGCT consacré à la MGP et que celui-ci comprend ses EPT, par extension, cette souplesse vaut pour les EPT et les établissements qui leur sont rattachés, les OPH.

B – Les compétences du département

1 - Quant au département, il peut continuer à garantir les emprunts des organismes HLM. En effet, l'article L. 3231-4-1 du code général des collectivités territoriales précise que :

I. - Les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 3231-4 [qui plafonnent la garantie accordée par le département à un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget départemental] ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par un département :

1° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ;

2° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ;

3° En application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

4° Pour les opérations prévues à l'article L. 312-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

II. - Les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 3231-4 ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts accordées par un département pour des opérations d'aménagement réalisées dans les conditions définies par les articles L. 300-4 à L. 300-5-2 du code de l'urbanisme, à la double condition que ces opérations :

- concernent principalement la construction de logements ;

- soient situées dans des communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts ou dans des communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique identifiées en application des dispositions du septième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Les OPH pourront donc toujours, même dans le cadre de la Métropole du Grand Paris, solliciter les départements de l'Île-de-France pour que ceux-ci garantissent les emprunts nécessaires au financement de leurs opérations de construction.

2 - De plus, les départements sont toujours compétents pour adopter le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (art. L. 312-5-3 du CASF).

3 - Les départements gèrent aussi le fonds de solidarité pour le logement (FSL), prévu par l'article 6-de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Toutefois, il ne faut pas oublier que « *le conseil départemental peut créer des fonds locaux pour l'octroi de tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement et en confier la gestion, par convention, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande* », les EPT se substituant dorénavant à ces EPCI. A rebours de ce que prévoit l'article 5217-2 IV du CGCT pour les métropoles, le législateur n'impose pas à la MGP et aux départements franciliens de conclure des conventions ayant pour objet le transfert ou la délégation d'un minimum de compétences en matière sociale des départements au profit de la métropole.

A noter : « *La création d'un fonds de solidarité intercommunal est de droit lorsque la demande en émane d'un établissement public de coopération intercommunale qui a conclu une convention avec l'Etat dans les conditions définies à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation* » (art. 7 de la loi du 31 mai 1990). Or la MGP pourrait conclure une telle convention avec l'Etat.

C - Les compétences des communes

Dès lors que les communes perdent leurs compétences dans tous les domaines qui relèvent de la compétence de plein droit de la MGP et des EPT, et que ces établissements publics exercent les compétences en matière d'habitat et de logement, les communes ne peuvent plus agir en ces domaines. Toutefois, elles conservent certaines de leurs compétences, soit qu'elles leur restent propres, soit qu'elles n'ont pas été revendiquées par la MGP ou l'EPT. En revanche, elles ne peuvent compter sur des délégations de compétences de la part de ces EPCI.

1 – Les compétences propres des communes

Les communes gardent la possibilité d'accorder des garanties d'emprunts pour les logements sociaux et de les aider, soit par des subventions, soit par du foncier.

En effet, selon l'article L. 2252-5 CGCT,

« Nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un établissement public de coopération intercommunale, la commune conserve la possibilité d'accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux visées à l'article L. 2252-2 et d'apporter à ces opérations des subventions ou des aides foncières. »

Conformément à la clause générale de compétence et à la jurisprudence du Conseil d'Etat en vertu de laquelle une commune peut apporter son soutien financier à une opération qui se réalise hors de son territoire si celle-ci présente pour elle un intérêt suffisant (CE, 16 juin 1997, n° 170069, *Département de l'Oise*), une commune peut garantir un emprunt ou accorder son cautionnement pour des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logement sociaux situés hors de son territoire. Le fait qu'il se trouve dans le périmètre de l'EPT dont la commune est membre devrait même renforcer la présomption que ce soutien financier ne méconnaît pas son intérêt local.

Les communes pourraient également ainsi conserver leurs compétences en matière de « construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations et d'équipement des locaux destinés au logement des étudiants » (art. 822-1 du code de l'éducation) si l'Etat leur avait confié cette mission. En cas d'abstention de la MGP et des EPT, les communes pourraient demander à l'Etat de leur transférer cette compétence, si cela n'a pas été déjà fait.

2 – Les compétences d'intérêt ni métropolitain ni territorial

Les communes conservent également les compétences qu'elles n'avaient pas transférées à un EPCI à fiscalité propre, qui ont été déclarées ne pas être d'intérêt métropolitain et que l'EPT n'a pas revendiquées.

En effet, selon le paragraphe V de l'article L. 5219-5 du CGCT,

« Sans préjudice du même II, l'établissement public territorial exerce, sur l'ensemble de son périmètre, les compétences qui étaient, au 31 décembre 2015, transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existants.

Toutefois :

1° Jusqu'à ce que l'établissement public territorial délibère sur l'élargissement de l'exercice de chacune de ces compétences à l'ensemble de son périmètre, et au plus tard le 31 décembre 2017, les compétences obligatoires et optionnelles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 sont exercées :

a) Par l'établissement public territorial dans les mêmes conditions et dans les seuls périmètres correspondant à ceux de chacun des établissements publics de coopération

intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015. Lorsque les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre adhéraient à des syndicats pour l'exercice de ces compétences, l'établissement public territorial se substitue à ces établissements au sein des syndicats concernés jusqu'à ce que l'établissement public territorial délibère sur l'élargissement de l'exercice de chacune de ces compétences à l'ensemble de son périmètre, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2017. A l'issue de cette période, l'établissement public territorial est retiré de plein droit des syndicats concernés ;

b) Ou par les communes dans les autres cas ;

2° Lorsque l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 était subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, un intérêt territorial est déterminé par délibération du conseil de territoire, à la majorité des deux tiers de ses membres. Il est défini au plus tard deux ans après la création de l'établissement public territorial. Par dérogation, cette délibération est facultative pour les établissements publics territoriaux dont le périmètre correspond à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015.

Jusqu'à cette délibération, et au plus tard jusqu'à l'expiration du délai de deux ans mentionné à la deuxième phrase du premier alinéa du présent 2°, les compétences qui faisaient l'objet d'une définition d'un intérêt communautaire continuent d'être exercées dans les mêmes conditions dans les seuls périmètres correspondant à chacun des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015. Les compétences soumises à la définition d'un intérêt communautaire et non reconnues d'intérêt communautaire continuent d'être exercées par les communes dans les mêmes conditions.

« A l'expiration du délai de deux ans, pour les compétences qui n'ont pas fait l'objet de cette délibération, l'établissement public territorial exerce l'intégralité de la compétence transférée »

Autrement dit, les communes qui ne faisaient pas partie d'un EPCI à fiscalité propre le 31 décembre 2015 ou, si elles en avaient intégré un, qui ne leur avaient pas transféré leurs compétences en matière d'habitat, conservent cette partie de la compétence habitat jusqu'à la délibération du conseil du territoire.

Par exemple, comme indiqué dans la partie 1, si les communes faisaient partie d'un EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, elles ne disposent plus du droit de préemption.

De plus, selon l'article VII de l'article L. 5219-5,

« Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt territorial, cet intérêt est déterminé par délibération du conseil de territoire à la majorité des deux tiers de ses membres, au plus tard deux ans après la création de la

métropole du Grand Paris. Jusqu'à cette délibération, et au plus tard jusqu'à l'expiration du délai de deux ans mentionné à la première phrase du présent VII, ces compétences sont exercées par l'établissement public territorial dans les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 et dans les mêmes conditions. A l'expiration du délai de deux ans et à défaut de délibération, l'établissement public territorial exerce l'intégralité des compétences transférées. Les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au 31 décembre 2015 exercent, sur leur périmètre, les compétences prévues au I soumises à la définition d'un intérêt territorial mais non reconnues comme telles ».

Les compétences mentionnées à l'article L. 5219-5, I qui sont subordonnées à la reconnaissance de leur intérêt territorial sont les suivantes :

« - 2° Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial ; »

« - 5° Action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat. L'établissement public territorial peut en confier la responsabilité, pour tout ou partie, à un centre intercommunal d'action sociale créé dans les conditions prévues à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles et dénommé " centre territorial d'action sociale »

Il est vrai que ces compétences des communes ne sont pas le cœur de métier des OPH.

3 – La question des délégations de compétence

La logique de la coopération intercommunale est que les compétences dévolues aux EPCI ne puissent pas ensuite retourner aux communes membres. Admettre le contraire viderait de leur sens les structures de coopération imposées par le législateur, tels que les métropoles. C'est donc de façon très cohérente que « *le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre* » ; l'article L. 5211-4-1 impose ici que le transfert de compétences s'accompagne d'une perte des moyens matériels et humains nécessaires à leur exercice.

Si le CGCT ne prévoit pas expressément de prohibition des délégations par les EPCI de leurs compétences à leurs communes membres, l'analyse de ses dispositions abonde malgré tout en faveur de cette interdiction.

Tout d'abord, le CGCT envisage des transferts de compétences, mais seulement au profit des EPCI, par exemple de la part des régions et des départements (art. L. 5210-4 CGCT).

Ensuite, concernant les mouvements des compétences des EPCI vers les communes, le CGCT ne prévoit que des restitutions (art. L. 3633-4 CGCT ; art. L. 5211-4-1, IV bis

introduit par la loi du 7 août 2015). Et encore, faut-il que cette restitution soit possible : ce ne peut être le cas que lorsque la commune avait délégué une compétence complémentaire à celles de droit de l'EPCI. L'article L. 5219-5 relatif aux EPT le confirme en prévoyant expressément que ce sont les compétences déléguées de façon complémentaire par les communes aux EPCI à fiscalité propre que le conseil de territoire de l'EPT peut restituer aux communes (art. 5219-5, V, 3° CGCT).

3° Le conseil de territoire de l'établissement public territorial peut, par délibération, restituer les compétences transférées à titre supplémentaire par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015, dans un délai de deux ans suivant la création de l'établissement public territorial. Jusqu'à cette délibération, et au plus tard jusqu'à l'expiration du délai de deux ans mentionné à la première phrase du présent 3°, l'établissement public territorial exerce les compétences transférées en application du premier alinéa du présent V et non prévues au I dans le périmètre des anciens établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015. A l'expiration du délai de deux ans et à défaut de délibération, l'établissement public territorial exerce l'intégralité des compétences transférées.

Enfin, certes, la métropole de Lyon, une communauté urbaine ou une communauté de communes peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion d'équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public (art. L. 5215-27 CGCT ; art. L. 5214-16-1), mais il ne s'agit pas d'un transfert de compétence et cette disposition n'existe pas pour la MGP ni pour les EPT ni pour les syndicats de communes dont les EPT empruntent l'essentiel de leur régime. Les OPH pourraient le regretter car, comme la notion d'équipement est large, elle pourrait comprendre des logements !

Partie 3 - Les modalités de rattachement des OPH aux EPT

Il existe dans la loi NOTRe deux dispositions qui traitent de la question du rattachement des OPH aux EPT.

Tout d'abord, le nouvel article L. 5219-5 du CGCT dont le VIII est rédigé ainsi

« Les offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans le périmètre des établissements publics territoriaux sont rattachés à ces derniers à compter de l'approbation du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, et au plus tard le 31 décembre 2017. Parmi les représentants de l'établissement public territorial au sein du conseil d'administration de l'office figurent, dans une proportion d'au moins la moitié, des membres proposés par la commune de rattachement initial dès lors qu'au moins la moitié du patrimoine de l'office est située sur son territoire ».

Ensuite, l'article L. 421-6 CCH qui reçoit la nouvelle rédaction suivante :

« A partir du 1^{er} janvier 2017 et, pour les communes situées dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, à partir de l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et au plus tard au 31 décembre 2017, un office public de l'habitat ne peut être rattaché à une commune si celle-ci est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou d'un établissement public territorial mentionné à l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales.

Dans ce cas, au plus tard à la même date, après mise en demeure, le représentant de l'Etat dans le département prononce, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, le rattachement d'un office public communal à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat dont la commune est membre.

Dès lors que la commune à laquelle il est rattaché devient membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, l'office public de l'habitat ne peut plus être rattaché à cette commune. Le changement de rattachement s'opère dans un délai de quatre ans à compter de l'installation du conseil communautaire de l'établissement public de coopération intercommunale nouvellement constitué ou de la transmission au représentant de l'Etat dans le département de la délibération communautaire décidant d'exercer la compétence en matière d'habitat.

Ce délai échu, après mise en demeure, le représentant de l'Etat dans le département prononce, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, le rattachement d'un office public communal à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat dont la commune est membre ».

Ces textes, on le sait, organisent le transfert du rattachement des OPH vers les EPT créés par la même loi NOTRe. Ils posent toutefois une série de difficultés qu'il convient d'analyser ici.

I - Les modalités techniques de rattachement

La première question est celle de savoir comment s'opère juridiquement le rattachement de l'OPH à l'EPT. Les deux dispositions qui viennent d'être rappelées sont très laconiques sur ce point. Elles ne permettent pas en effet de déterminer si le transfert a lieu de plein droit ou s'il nécessite une délibération du conseil de l'EPT.

Dans le sens du transfert de plein droit, les dispositions du CGCT paraissent claires : elles posent une règle, fixent une date (il faudra revenir ultérieurement sur le régime de la date) et ne prévoient ni intervention de l'organe délibérant ni d'aucun autre acteur.

En revanche, quoique de manière implicite, les dispositions du CCH semblent laisser à penser que le rattachement doit être le produit d'une décision de l'organe délibérant de l'EPT et peut-être également de la commune de rattachement initial.

En effet, dans son 2^e alinéa, il prévoit une mise en demeure du représentant de l'Etat et une décision de celui-ci prononçant le rattachement. Ceci laisse donc à penser que si on prévoit une intervention du représentant de l'Etat en cas de carence, c'est bien que l'on considère qu'il y a une décision à prendre et que celle-ci peut ne pas avoir été prise par les collectivités concernées.

Il y a donc là une contradiction apparente.

Elle peut toutefois être résolue si l'on donne du 2^e alinéa de l'article L. 421-6 CCH une interprétation au champ d'application territorial réduit. Cette interprétation repose sur le fait que cet alinéa ne vise que le rattachement sur décision préfectorale à des EPCI « compétents en matière d'habitat ». Or, on le sait, les EPT ne sont pas compétents en matière d'habitat. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que cette décision préfectorale ne concerne pas la MGP et que, pour cette dernière, c'est bien un système de rattachement de plein droit qui est applicable.

Il reste que le transfert de plein de droit emportera toutefois l'obligation de prendre des actes, dont certains sont prévus par le CCH tandis que d'autres ne le sont pas.

Parmi les actes prévus par le CCH, il faut en particulier souligner que le changement de collectivité de rattachement conduit à un renouvellement complet du Conseil d'administration (R. 421-1 4^e alinéa CCH), sauf pour les administrateurs représentant les locataires (R. 421-1 5^e alinéa CCH).

Parmi ceux qui ne sont pas prévus par un texte particulier, se pose notamment la question des relations financières entre l'ancienne collectivité de rattachement et l'OPH. Sans qu'il soit possible ici d'en dresser une liste typologique, il faut à tout moins évoquer la question

des garanties d'emprunt fréquemment accordées par les collectivités aux OPH qui leurs sont rattachés. Une collectivité peut-elle légalement continuer d'accorder une garantie d'emprunt à un établissement qui ne relève plus de sa compétence ? Comme, indiqué ci-dessus, la question est tranchée par l'affirmative à l'article L. 2252-5 du CGCT.

Enfin, on peut souligner que pour des raisons politiques et symboliques, les EPT et les OPH peuvent souhaiter que le rattachement soit formellement acté quand bien il s'opère de plein droit. Cela n'est nullement inconcevable : un acte superfétatoire de l'administration n'est pas illégal pour ce motif. Mais en revanche il est impératif qu'il ne comporte aucun décalage par rapport au transfert de plein droit en particulier sur la question de la date du transfert.

II - La question de la date du changement de collectivité de rattachement.

Le choix de la date de transfert repose sur une logique peu courante en droit administratif institutionnel. En effet, la date de transfert est une date glissante en fonction d'un événement à intervenir, l'adoption du plan métropolitain pour l'habitat, avec toutefois un butoir, le 31 décembre 2017.

Comment faut-il interpréter cette disposition ?

On pourrait, dans un premier temps de l'analyse, considérer qu'elle impose une date butoir pour l'adoption du plan métropolitain pour l'habitat. Mais les dispositions relatives au régime de son adoption contenues dans la loi MAPTAM (art. L. 5219-1-V CGCT) montrent que la procédure décrite par ce texte est complète et on ne voit pas que les dispositions de la NOTRe qui concernent exclusivement les OPH puissent avoir pour objet de remettre en cause partiellement ce dispositif. Il y a donc lieu de considérer que le 31 décembre 2017 constitue la date butoir à laquelle le transfert sera opéré dans le cas où le plan métropolitain pour l'habitat n'aurait pas été « adopté ».

Il se présente ici une deuxième difficulté qui provient de l'emploi du terme « adopté » à propos du plan métropolitain pour l'habitat dans les dispositions de l'article L. 421-6 CCH.

En effet, la loi MAPTAM ne mentionne aucune « adoption » de ce plan. Si l'on suit les étapes de la procédure que décrit ce texte, le plan passe par les phases suivantes :

- le projet de plan est d'abord « élaboré » par la Métropole ;
- le projet de plan est ensuite « arrêté » par le conseil de la Métropole ;
- puis il est « approuvé » après diverses consultations, par ce même conseil de la Métropole ;

- enfin, il «devient exécutoire» deux mois après la transmission de la délibération l'approuvant au représentant de l'Etat.

Parmi ces étapes, les trois dernières au moins peuvent être considérées comme une forme d'« adoption » du plan. Même si on peut raisonnablement penser, car la confusion est fréquemment faite entre les deux termes, que l'on a entendu désigner l'« approbation » sous le vocable d'« adoption », cela d'autant plus que les dispositions du CGCT quant à elles emploient bien le terme d'« approbation ».

III - La problématique des OPH d'ores et déjà intercommunaux.

En examinant la liste et les collectivités de rattachement des OPH d'Ile-de-France, 4 cas d'OPH d'ores et déjà intercommunaux ont été identifiés qui peuvent entrer dans le champ de la problématique de la métropole du Grand Paris :

- Seine Ouest Habitat qui est rattaché à la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest
- Plaine – Commune habitat qui est rattaché à la communauté d'agglomération Plaine Commune
- Opaly qui est rattaché aux communes de Gentilly et d'Arcueil
- AB Habitat qui est rattaché à la communauté d'agglomération Argenteuil-Bezons
- Marne et Chantereine Habitat qui est rattaché à la communauté d'agglomération Marne et Chantereine.

Ces cinq cas posent des questions différentes.

Seine Ouest Habitat et Plaine – Commune habitat

La situation des deux premiers OPH est assez simple : ils sont rattachés à des communautés d'agglomération qui sont entièrement dans le périmètre de la MGP et, par chance, ils sont également inclus dans le même EPT. Bien plus, ces deux communautés d'agglomération constituent le périmètre de leurs EPT respectifs, de sorte qu'en réalité, le transfert sera purement formel puisque c'est la communauté d'agglomération transformée en EPT qui continuera de constituer la collectivité de rattachement.

Opaly

La situation d'Opaly n'est pas très différente de la précédente puisqu'il s'agit d'un OPH rattaché à un syndicat de communes composé de deux communes.

AB Habitat

La situation d'AB Habitat est plus problématique et mobilise une autre disposition. En effet, si Argenteuil rejoindra la MGP, Bezons restera en dehors. Nous nous trouverons alors dans la situation décrite par le IX de l'article L. 5219-5 CGCT :

« IX.-Lorsque, du fait de la création de la métropole du Grand Paris, un établissement public de coopération intercommunale ne comprenant plus qu'une seule commune membre située hors du périmètre métropolitain est dissous et que l'établissement était la collectivité de rattachement d'un office public de l'habitat, cet office est dissous de plein droit à la date de création de la métropole du Grand Paris ».

Au cas précis, cet OPH sera donc dissous et sera appliquée la disposition selon laquelle

« Par dérogation à l'article L. 421-7-1 du code de la construction et de l'habitation, le patrimoine de l'office ainsi que l'ensemble de ses biens, droits et obligations sont transmis à titre universel à un organisme d'habitations à loyer modéré désigné par le représentant de l'Etat dans le département au plus tard le 31 décembre 2015 ».

Marne et Chantereine Habitat

La situation de Marne et Chantereine Habitat pourrait présenter une problématique différente si la Ville de Chelles rejoignait finalement la MGP. On sait que pour l'instant et malgré sa demande, elle en est exclue, de sorte que toute la communauté d'agglomération Marne et Chantereine se trouve en dehors de la MGP. Mais si finalement la décision était prise de l'intégrer, elle quitterait la communauté d'agglomération Marne et Chantereine pour intégrer un EPT. Mais la communauté d'agglomération Marne et Chantereine ne serait pas dissoute car compte tenu du nombre de communes restantes les dispositions sus-rappelées du IX de l'article L. 5219-5 CGCT ne seront pas applicables. Dans ces conditions, la communauté d'agglomération Marne Chantereine conserverait le rattachement de l'OPH et cela alors même que celui-ci est l'héritier de l'ancien OPHLM communal de la Ville de Chelles.

IV - la restructuration des OPH rattachés aux EPT

Il reste enfin une question à résoudre qui est celle des EPT qui vont se voir rattacher les OPH. En effet, certains EPT vont être la collectivité de rattachement de plusieurs OPH. La question se pose par suite de savoir si les EPT auront la possibilité de fusionner ces OPH ou s'ils devront les maintenir autonomes.

Le texte ne résout pas cette question. On peut toutefois considérer qu'implicitement, la disposition qui oblige à maintenir la moitié des représentants au conseil d'administration de l'OPH « proposés par la commune de rattachement initial » interdit en réalité tout rapprochement puisque dans le cas où deux ou trois OPH seraient fusionnés, cette disposition ne pourrait pas être appliquée.

Partie 4 – La gouvernance des OPH, l'impact des lois ALUR et NOTRe

La question posée par la Fédération nationale des OPH est la suivante :

« Il s'agit d'évaluer la portée des dispositions relatives au poids de la commune initiale de rattachement dans la nouvelle gouvernance et les difficultés qu'elles sont susceptibles de poser compte tenu des règles de gouvernance prévues par le code de la construction et de l'habitation. »

Au terme de la publication des lois ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 et NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015, la définition des modalités de la gouvernance des offices publics de l'habitat dans le périmètre de la métropole du Grand Paris résulte de la combinaison de dispositions de quatre origines :

- celles issues des articles L 421-8 et suivants du CCH qui, pour une part essentielle, n'ont pas été modifiées par les lois ALUR et NOTRe
- les dispositions réglementaires du CCH des articles R* 421-4 et suivants telles qu'elles résultent du décret n° 2008-566 du 18 juin 2008 relatifs à l'administration des offices publics de l'habitat non modifiées depuis ;
- les dispositions de la loi ALUR qui, d'une part, posent le principe du rattachement des offices (art. 114 de la loi modifiant l'article L 421-6 du CCH) aux EPCI et qui, d'autre part, introduisent dans le CCH un article L 421-8-1 spécifiquement consacré aux problèmes de la gouvernance des offices à l'intérieur du périmètre de la MGP ainsi rédigé

« Par dérogation au 1° de l'article L. 421-8, sur le territoire de la métropole du Grand Paris, le conseil de territoire désigne des représentants au conseil d'administration de l'office, en son sein et parmi des personnalités qualifiées au regard des interventions de l'office dans le domaine des politiques de l'habitat. »

- enfin, la disposition de la loi NOTRe qui introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L 5219-5 dont le paragraphe VIII est ainsi rédigé

« Les offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans le périmètre des établissements publics territoriaux sont rattachés à ces derniers à compter de l'approbation du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, et au plus tard le 31 décembre 2017. Parmi les représentants de

l'établissement public territorial au sein du conseil d'administration de l'office figurent, dans une proportion d'au moins la moitié, des membres proposés par la commune de rattachement initial dès lors qu'au moins la moitié du patrimoine de l'office est située sur son territoire ».

Ce dernier texte est issu d'un amendement présenté par MM. Marseille et autres le 26 mai 2015 dont l'objectif est, selon ses auteurs « *d'aménager la composition du conseil d'administration de l'office public de l'habitat désormais rattaché à un établissement public territorial (EPT) afin de tenir compte du poids de la commune de rattachement initiale* ».

Toujours pour ses auteurs, ce texte vise à concilier « *la volonté de rattacher l'organisme au niveau territorial où la politique locale de l'habitat se décline opérationnellement et la préservation des « droits historiques » de la commune initiale de rattachement afin que cette dernière demeure intéressée au développement de l'office* ».

A partir de la combinaison de ces textes, il convient d'analyser quels sont les cas visés par la disposition de la loi NOTRe concernant la composition des instances dirigeantes des offices publics de l'habitat et quels sont les problèmes que pose leur mise en œuvre.

I - Hypothèses visées par l'article L 5219-5 VIII du CGCT

Deux conditions doivent être réunies pour que s'applique le VIII de l'article L 5219-5 CGCT.

I-1 - La première est que l'OPH dont il s'agit soit un office municipal. En effet, la seconde phrase du paragraphe VIII de l'article indique clairement que la représentation spéciale prévue au sein du conseil d'administration de l'office se compose de « membres proposés par la commune de rattachement initial ». La disposition de l'article L 5219-5 VIII du CGCT ne concerne donc que les 43 offices municipaux situés dans le périmètre de la métropole du Grand Paris appelés à devenir des offices intercommunaux après rattachement aux nouveaux établissements publics territoriaux. Ne sont donc pas concernés les quatre offices actuellement déjà rattachés à un EPCI existant, Seine-Ouest Habitat, Plaine-Commune Habitat, AB Habitat et Marne et Chantier Habitat.

Il faut rappeler, par ailleurs, que le CCH, dans sa version actuelle, ne semble pas envisager l'hypothèse où un Office serait rattaché à plusieurs communes. Il y est fait référence, de manière constante, à « la collectivité territoriale ou à l'EPCI de rattachement ». C'est le cas, notamment, de l'article L 421-6 du CCH relatif au rattachement qui utilise toujours le singulier, interprétation renforcée par le fait que la loi ALUR a interdit, parallèlement, le rattachement d'un office à plusieurs départements (cas de l'OPIEVOY).

Quant à l'office OPALY, comme il est rattaché à un syndicat de communes comprenant Gentilly et Arcueil, il entre donc dans le champ d'application de l'article L 5219-5 VIII du CGCT.

I-2- Une seconde condition est exigée. « *Au moins la moitié du patrimoine de l'office doit être située sur le territoire de la commune de rattachement initial* ». Cela signifie que dans le cas où un office municipal intervient en dehors du territoire de la commune de rattachement – ce qui est possible et fréquent - celle-ci ne pourra bénéficier d'une représentation privilégiée qu'à la condition que plus de la moitié de son patrimoine soit située sur son territoire³. La notion de patrimoine n'est pas définie par la loi. Mais, elle l'a déjà été par la loi ALUR au sujet des offices interdépartementaux. Désormais, ceux-ci ne peuvent être rattachés qu'à la région ou au département « *dans lequel est situé plus de la moitié du patrimoine de l'office* » (CCH art. L 421-6). Il résulte des travaux préparatoires de la loi ALUR que l'on se référerait ici au nombre de logements figurant dans le patrimoine de chaque office, quelle que soit leur valeur vénale.

II – Effets et mise en œuvre de l'article L 5219-5 VIII du CGCT

Les auteurs de l'amendement à l'origine de l'article L 5219-5 VIII du CGCT ont assuré que cet amendement « ne modifie pas les règles relatives au nombre d'administrateurs au sein des différents collèges du conseil d'administration d'un office public de l'habitat telles que fixées par le code de la construction et de l'habitation et, par voie de conséquence, les règles de majorité qui en résultent ».

Ceci doit être nuancé.

Cela est exact en ce qui concerne le statut des représentants de la collectivité de rattachement au sein du conseil d'administration de l'office. Ce sont les représentants de l'EPT de rattachement qui sont désignés au sein du conseil d'administration de l'office et non ceux de la « commune de rattachement initial » en dépit du fait que le CGCT dispose que les personnes désignées le soient sur la proposition de cette commune. A ce titre, ils sont désignés par le conseil de territoire (organe délibérant de l'EPT de rattachement, CCH article L 421-8) et suivent son sort, à savoir que leur mandat cesse à chaque renouvellement du conseil de territoire (CCH art. R* 421-8)⁴. La spécificité réside dans leur désignation. Le conseil de territoire les désignant sur « proposition » de la commune de rattachement initial (et non après avis), il ne peut désigner un représentant qui n'aurait

3 Les auteurs de l'amendement considèrent que la condition des 50 % « est actuellement vérifiée dans tous les cas de figure dans le périmètre de la MGP »

4 Article R*421-8 I.-Les membres du conseil d'administration, à l'exception des représentants des locataires désignés en application de l'article R 421-7, font l'objet d'une nouvelle désignation après chaque renouvellement total de l'organe délibérant ou de la date de renouvellement d'une série sortante de l'organe délibérant, selon que l'office est rattaché à une commune ou un établissement public de coopération intercommunale ou à un département

pas l'aval de cette commune (a priori, il faut penser qu'il appartiendra à l'organe délibérant de la commune de se prononcer sur les propositions qu'elle opère).

La désignation des représentants de l'EPT de rattachement au sein du conseil d'administration de l'office va présenter une autre originalité. En droit commun, ils restent désignés selon les modalités de l'article R 421-5 du CCH. Ce texte précise le nombre de membres que peut comporter le conseil d'administration d'un office public de l'habitat (de 17 à 27 membres), la répartition précise par catégorie des membres (locataires, etc.) et leur qualité. L'application cumulée de ces règles du CCH dans la rédaction qui était la leur avant 2014 et de l'article L 5219-5 VIII du CGCT se serait révélée difficile.

C'est donc d'une manière quelque peu prémonitoire que la loi du 24 mars 2014 a introduit dans le CGCT un article L 421-8-1 disposant que « *par dérogation au 1° de l'article L 421-8 sur le territoire de la métropole du Grand Paris, le conseil de territoire désigne des représentants au conseil d'administration de l'office, en son sein et parmi des personnalités qualifiées au regard des interventions de l'office dans le domaine des politiques de l'habitat* ». On notera que ce texte permet d'écarter le seul 1°) de l'article L 421-8 du CCH disposant que « *Le conseil d'administration de l'office est composé : 1° De membres représentant la collectivité territoriale ou l'établissement public de rattachement, qu'ils désignent au sein de leur organe délibérant et parmi des personnalités qualifiées au regard des interventions de l'office dans le domaine des politiques de l'habitat* ». Par contre, demeurent applicables toutes les autres dispositions de l'article L. 421-8 dans la mesure où elles ne seraient pas contraires à l'article L 421-8-1 et à l'article L 5219-5 VIII du CGCT, c'est-à-dire les dispositions relatives aux catégories représentées, leur nombre, etc.⁵.

Si on combine les articles L 421-8-1, L 421-8, l'article L 5219-5 VIII du CGCT et les articles réglementaires du code et en prenant l'hypothèse d'un conseil d'administration d'office comprenant 27 membres (CCH art R 421-5 III), on peut faire la simulation suivante :

5 Article L421-8

Le conseil d'administration de l'office est composé :

2° De personnalités qualifiées désignées par les institutions dont elles sont issues, parmi les caisses d'allocations familiales, l'union départementale des associations familiales du département du siège, les associés des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction dans le département du siège, les organisations syndicales les plus représentatives dans le département du siège ;

3° D'au moins un représentant d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ;

4° De locataires représentant les locataires de l'office,

5° D'un représentant du comité d'entreprise de l'office, conformément aux articles L. 2323-62 à L. 2323-66 du code du travail, qui dispose d'une voix consultative.

Les membres désignés par la collectivité territoriale ou l'établissement public de rattachement disposent de la majorité des sièges. Les représentants des locataires disposent d'au moins un sixième des sièges.

1°) le conseil de territoire désigne les représentants de l'EPT au conseil d'administration de l'office dont ils doivent détenir la majorité (14 ou 15) en application du 6ème alinéa de l'article L 421-8. Il faut considérer qu'ils sont désignés en tant que représentants de l'EPT en dépit de ce qu'ils siègent au conseil de territoire en tant que « délégués des communes incluses dans le périmètre de l'EPT ».

2°) ces représentants sont choisis parmi les délégués des communes siégeant au sein du conseil de territoire ou des « personnalités qualifiées au regard des interventions de l'office dans le domaine des politiques de l'habitat » (formule inchangée). Ces personnalités qualifiées ne siègent pas au titre de leurs compétences et qualifications (qui ne sont qu'une condition préalable à leur désignation) mais en tant que représentants de l'EPT.

3°) la moitié au moins des représentants de l'EPT au sein du conseil d'administration de l'office doivent avoir été proposés par la commune de rattachement initial de l'office.

Compte tenu de la rédaction du nouvel article L. 421-8-1, la question peut se poser de savoir si la commune de rattachement initial a la possibilité de ne proposer que des élus du conseil territorial, ce qui pourrait conduire, pour les grosses communes (Boulogne, Créteil, etc.) à ne proposer que ses seuls représentants au conseil territorial. Les personnalités qualifiées dont la désignation est imposée par la loi (leur nombre n'étant pas déterminé) seraient alors choisies par le conseil territorial parmi les représentants qu'il peut désigner librement.