

RAPPORT

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'Etat et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne

NOR: DEVX1116948P

Monsieur le Président de la République,
L'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a habilité le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à une clarification des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), afin de mieux distinguer le régime juridique qui leur est applicable, en précisant leurs compétences, leurs missions et en rénovant leur mode de gouvernance.

I. - Article 1er de l'ordonnance

L'article 1er de l'ordonnance prévoit une nouvelle rédaction du chapitre Ier du titre II du livre III du code de l'urbanisme. Ce chapitre sera divisé en trois sections : la section 1 est relative aux établissements publics fonciers de l'Etat, la section 2 est relative aux établissements publics d'aménagement et la section 3 traite de l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

A. — La section 1 relative aux établissements publics fonciers de l'Etat

L'article L. 321-1 définit les missions et compétences des établissements publics fonciers de l'Etat. Il précise notamment que leur action en matière de mobilisation du foncier pour favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain qu'ils exercent pour l'Etat, des collectivités territoriales ou un autre établissement public est une mission relevant de l'intérêt général, qui s'inscrit dans le cadre de conventions.

L'article L. 321-2 définit les conditions de création de ces établissements et indique les différentes collectivités territoriales dont la consultation est obligatoire. Concernant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), seuls doivent être consultés ceux à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme. Cette rédaction a pour objet de clarifier la désignation des EPCI à consulter en donnant la priorité aux intercommunalités qui se dotent d'instruments de planification permettant une stratégie foncière efficace.

L'article L. 321-3 est un article nouveau qui précise que les établissements publics fonciers sont habilités à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions. Ces dispositions sont désormais inscrites dans la loi et non plus dans les décrets de création des établissements publics fonciers.

L'article L. 321-4 prévoit la possibilité pour les EPF d'exproprier et d'exercer le droit de préemption.

Les articles L. 321-5 à L. 321-7 portent sur le programme pluriannuel d'intervention (PPI) et le rôle de l'Etat dans son élaboration.

L'article L. 321-5 prévoit le contenu du PPI et le rôle de l'Etat dans la définition d'orientations stratégiques prises en compte par programmes pluriannuels d'intervention

des établissements publics fonciers. La nouvelle écriture de cet article confirme le rôle de pilotage des établissements publics fonciers par l'Etat et modernise son rôle de tutelle.

L'article L. 321-6 prévoit l'approbation de ce programme pluriannuel d'intervention par le conseil d'administration de l'établissement ainsi que sa révision qui peut être motivée, le cas échéant, par la proposition de nouvelles orientations stratégiques de l'Etat.

L'article L. 321-7 concerne le caractère exécutoire de la délibération approuvant le PPI. Il précise qu'à défaut d'approbation par le conseil d'administration dans les délais prévus le programme pluriannuel d'interventions initial ou révisé peut être adopté par le représentant de l'Etat compétent.

Les articles L. 321-8 et L. 321-9 sont relatifs à la gouvernance des établissements publics fonciers.

L'article L. 321-8 conserve la répartition antérieure des sièges du conseil d'administration conférant au moins la moitié de ces sièges aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre. La nouvelle rédaction exclut les chambres consulaires. Elle prévoit cependant que le décret instituant l'établissement public peut prévoir la possibilité pour d'autres personnes d'assister de manière permanente aux réunions du conseil d'administration.

L'article L. 321-9 énonce les conditions de désignation directe ou indirecte des représentants des collectivités. Les régions et départements bénéficient d'une représentation directe. Lorsque les représentants des EPCI et communes sont désignés de manière indirecte, ils le sont par une assemblée composée des présidents de ces établissements et des maires de ces communes ou par les associations départementales des maires et des EPCI des départements concernés.

Ces dispositions clarifient celles de l'article L. 321-5 du code de l'urbanisme en vigueur, qui prévoyait la création d'une assemblée spéciale, sans suffisamment préciser les modalités de désignation des représentants.

L'article L. 321-10 est relatif au contrôle du représentant de l'Etat compétent sur les activités de l'établissement. Ce contrôle porte sur les délibérations du conseil d'administration.

L'article L. 321-11 porte sur les attributions du directeur général.

L'article L. 321-12 codifie les dispositions relatives aux agences des cinquante pas géométriques, introduites par le I de l'article 32 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Ces dispositions prévoient que les missions de régularisation des agences pourront être reprises par des établissements publics fonciers d'Etat dont la création a été décidée par le comité interministériel de l'outre-mer. Cette passation de pouvoir interviendra au plus tard en 2013, date à laquelle le texte prévoit la cession de l'activité des agences des cinquante pas.

L'article L. 321-13 prévoit un décret en Conseil d'Etat d'application de la présente section.

B. — La section 2 relative aux établissements publics d'aménagement

L'article L. 321-14 définit les missions et compétences des établissements publics d'aménagement (EPA) ayant vocation à favoriser l'aménagement et le développement durables de territoires présentant un caractère d'intérêt national. Il place l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique comme des missions de premier plan, sans exclure l'intervention de missions complémentaires, comme c'est déjà le cas dans le cadre de projets de restructuration urbaine lourde. Ces dispositions sont désormais inscrites dans la loi et non plus dans les décrets de création des EPA.

L'article L. 321-15 modifie la liste des personnes à consulter pour créer un EPA. Sont à présent consultés tous les EPCI à fiscalité propre.

L'article L. 321-16 : ce nouvel article autorise les EPA à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions. Ces dispositions sont désormais inscrites dans la loi et non plus dans les décrets de création des établissements publics d'aménagement.

L'article L. 321-17 indique les conditions dans lesquelles les EPA peuvent agir par voie

d'expropriation et exercer le droit de préemption et de priorité. Le choix de créer un nouvel article clarifie la capacité des EPA à agir dans ces domaines.

Les articles L. 321-18 et L. 321-20 portent sur le projet stratégique et opérationnel et le rôle de l'Etat dans son élaboration.

L'article L. 321-18 institue pour tous les EPA un projet stratégique et opérationnel (PSO) élaboré par eux et prenant en compte les orientations stratégiques de l'Etat. Ce nouvel article vise à doter ces établissements d'un instrument permettant d'améliorer la visibilité de leurs activités et de confirmer et de moderniser le rôle de tutelle et de pilotage de l'Etat.

L'article L. 321-19 prévoit l'approbation de ce PSO par le conseil d'administration de l'établissement ainsi que sa révision qui peut être motivée, le cas échéant, par la proposition de nouvelles orientations stratégiques de l'Etat.

L'article L. 312-20 concerne le caractère exécutoire de la délibération approuvant le PSO. Il précise qu'à défaut d'approbation par le conseil d'administration dans les délais prévus le PSO initial ou révisé peut être adopté par le représentant de l'Etat dans la région.

Les articles L. 321-21 et L. 321-22 ont trait à la gouvernance des EPA.

L'article L. 321-21 réserve la moitié au moins des sièges à des représentants de collectivités territoriales et d'EPCI. Toutefois, parmi les EPCI, seuls peuvent siéger ceux qui sont à fiscalité propre, ce qui permet de limiter le nombre d'établissements publics représentés. Comme le droit actuel le prévoit, la composition du conseil d'administration peut être complétée par des personnalités qualifiées et, dans le cas d'établissements créés en vue de la réalisation de villes nouvelles, des représentants des communautés et syndicats d'agglomération nouvelle et de représentants du personnel.

L'article L. 321-22 énonce les conditions de désignation des représentants des collectivités ne pouvant être toutes directement représentées au conseil d'administration. Dans ce cas, les représentants des EPCI à fiscalité propre et communes sont désignés par une assemblée composée des présidents de ces établissements et des maires de ces communes ou par les associations départementales des maires et des EPCI des départements concernés.

Ces dispositions clarifient celles de l'ancien article L. 321-5 du code de l'urbanisme, qui nécessitaient d'être complétées sur les modalités de désignation de ces représentants.

L'article L. 321-23 autorise et encadre l'intervention des EPA hors de leur périmètre.

Celle-ci, déjà possible dans les décrets constitutifs de certains EPA, se fera sur autorisation de l'autorité administrative compétente, après avis des EPCI à fiscalité propre et des communes territorialement concernés. Dans ce cas, chacun de ces EPCI et communes désignera un représentant au conseil d'administration doté d'une voix consultative sur les délibérations relatives aux opérations les concernant.

L'article L. 321-24 est relatif au contrôle du représentant de l'Etat compétent sur les activités de l'établissement. Il renvoie au décret d'application pour établir la liste des délibérations qui ne sont exécutoires qu'après son approbation.

L'article L. 321-25 précise, dans le cas d'un EPA créé pour l'aménagement d'une agglomération nouvelle, les modalités de désignation des représentants des communes comprises dans l'agglomération nouvelle. Dans un but de simplification, il supprime cependant par rapport aux dispositions antérieures la représentation des communes autres « liées à l'établissement par une délégation de maîtrise d'ouvrage ».

L'article L. 321-26 reprend les dispositions mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 321-6 en vigueur qui prévoient que les présidents des communautés et syndicats d'agglomération nouvelle sont membres de droit du conseil d'administration, en sus de la représentation statutaire des collectivités prévue aux articles L. 321-28 et L. 321-29.

L'article L. 321-27 a trait aux compétences des directeurs généraux des établissements.

L'article L. 321-28 prévoit un décret d'application en Conseil d'Etat de la présente section.

C. — La section 3 relative à l'Agence foncière et technique de la région parisienne

L'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) est un établissement public qui exerce des missions d'établissement public foncier et des missions d'aménageur. La nouvelle écriture du code de l'urbanisme nécessite de prévoir également des dispositions législatives concernant cet établissement, reprenant pour l'essentiel des dispositions existant actuellement dans ses statuts.

L'article L. 321-29 prévoit que l'AFTRP est un établissement public d'Etat à caractère industriel et commercial et énonce sa mission principale qui consiste à conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement et le développement urbains et durables du territoire de la région d'Ile-de-France. Cet article énonce également les compétences de l'AFTRP. En sus de ses compétences principales, elle peut également y conduire des missions présentant un caractère complémentaire à ses missions principales en vue de favoriser le développement durable du territoire.

L'article L. 321-30 autorise l'AFTRP à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

L'article L. 321-31 indique les conditions dans lesquelles l'AFTRP peut agir par voie d'expropriation et exercer le droit de préemption et de priorité. Le choix de créer un nouvel article clarifie sa capacité à agir dans ces domaines.

L'article L. 321-32 prévoit que le contrat d'objectifs signé avec l'Etat met en œuvre les orientations stratégiques de l'Etat.

L'article L. 321-33 précise la composition du conseil d'administration de l'Agence foncière et technique de la région parisienne : pour moitié de membres représentant la région d'Ile-de-France et les départements d'Ile-de-France, et pour moitié de représentants de l'Etat. Il peut être complété par des personnalités qualifiées.

L'article L. 321-34 prévoit que le président du conseil d'administration exerce les fonctions de directeur général.

L'article L. 321-35 est relatif au contrôle du représentant de l'Etat dans la région sur les activités de l'établissement. Il porte sur les délibérations du conseil d'administration et du bureau et renvoie au décret d'application la liste des délibérations transmises à ce représentant pour approbation ainsi que les conditions dans lesquelles elles deviennent exécutoires.

L'article L. 321-36 prévoit un décret d'application en Conseil d'Etat de la présente section.

II. - Les articles 2 et 3 de l'ordonnance

Ces articles contiennent des dispositions transitoires.

Les établissements publics d'aménagement et les établissements publics fonciers de l'Etat existants à la date de publication de la présente ordonnance et l'AFTRP sont soumis aux nouvelles dispositions du code de l'urbanisme dès la publication de l'ordonnance.

Leurs décrets constitutifs doivent être modifiés pour être conformes à l'ordonnance dans les deux ans de cette publication.

Les établissements publics d'aménagement existant à la date de publication de l'ordonnance qui ne disposent pas d'un document équivalent au projet stratégique et opérationnel doivent faire approuver dans le même délai un tel projet.

Concernant les conseils d'administration des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers existant à la date de publication de la présente ordonnance et de l'AFTRP, ils demeurent en fonction jusqu'à la première réunion du conseil d'administration constitué dans les conditions prévues aux articles L. 321-12, L. 321-28 et L. 321-40 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la présente ordonnance. Cette réunion doit avoir lieu au plus tard dans un délai de six mois à compter de la date de publication des modifications du décret constitutif.

Par ailleurs, une mesure transitoire est prévue pour permettre aux établissements publics fonciers concernés de terminer les opérations d'aménagement autorisées et décidées avant la publication de la présente ordonnance.

L'établissement public d'aménagement en Guyane reste soumis, lui, au droit en vigueur jusqu'au 1er janvier 2016.

III. - L'article 4 de l'ordonnance

Cet article ajoute les EPF et l'AFTRP, à l'instar de ce qui existe déjà pour les EPA, à l'annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Il met en cohérence la disposition qui existe déjà pour les EPA et qui prévoit leur inscription à l'annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public

IV. - L'article 5 de l'ordonnance

Cet article abroge le I de l'article 32 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui est codifié à l'article L. 321-12 du code de l'urbanisme.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.