

ASSEMBLEE DE CORSE

DELIBERATION N° 11/326 AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE PORTANT CREATION DE L'AGENCE D'AMENAGEMENT DURABLE, DE PLANIFICATION ET D'URBANISME DE LA CORSE

SEANCE DU 15 DECEMBRE 2011

L'An deux mille onze et le quinze décembre, l'Assemblée de Corse, régulièrement convoquée s'est réunie au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de M. Dominique BUCCHINI, Président de l'Assemblée de Corse.

ETAIENT PRESENTS : Mmes et MM.

ANGELINI Jean-Christophe, BARTOLI Marie-France, BASTELICA Etienne, BEDU-PASQUALAGGI Diane, BENEDETTI Paul-Félix, BIANCUCCI Jean, BUCCHINI Dominique, CASTELLANI Michel, CASTELLANI Pascaline, CASTELLI Yannick, FEDERICI Balthazar, FEDI Marie-Jeanne, FERRI-PISANI Rosy, GIACOMETTI Josepha, GRIMALDI Stéphanie, LACAVE Mattea, LUCCIONI Jean-Baptiste, LUCIANI Xavier, MOSCONI François, NATALI Anne-Marie, NICOLAI Marc-Antoine, NIELLINI Annonciade, NIVAGGIONI Nadine, ORSINI Antoine, ORSUCCI Jean-Charles, RISTERUCCI Josette, de ROCCA SERRA Camille, RUGGERI Nathalie, SANTINI Ange, SANTONI-BRUNELLI Marie-Antoinette, SCIARETTI Véronique, SIMONPIETRI Agnès, SINDALI Antoine, STEFANI Michel, TALAMONI Jean-Guy, VALENTINI Marie-Hélène, VANNI Hyacinthe

ETAIENT ABSENTS ET AVAIENT DONNE POUVOIR :

Mme BIANCARELLI Viviane à M. BUCCHINI Dominique
Mme CASALTA Laetitia à Mme NIELLINI Annonciade
M. CHAUBON Pierre à Mme VALENTINI Marie-Hélène
Mme COLONNA Christine à M. BIANCUCCI Jean
Mme DONSIMONI-CALENDINI Simone à M. CASTELLI Yannick
M. FRANCISCI Marcel à Mme RUGGERI Nathalie
Mme GIOVANNINI Fabienne à Mme NIVAGGIONI Nadine
Mme GUERRINI Christine à Mme NATALI Anne-Marie
Mme HOUEMER Marie-Paule à Mme BARTOLI Marie-France
Mme MARTELLI Benoite à M. ORSINI Antoine
M. SIMEONI Gilles à M. VANNI Hyacinthe
M. SUZZONI Etienne à Mme GRIMALDI Stéphanie

M. TATTI François à Mme CASTELLANI Pascaline

ETAIT ABSENT : M.

PANUNZI Jean-Jacques.

L'ASSEMBLEE DE CORSE

VU le Code Général des Collectivités Territoriales, Titre II, Livre IV, IV^{ème} partie,

SUR rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse,

SUR rapport de la Commission du Développement Economique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement,

SUR rapport de la Commission des Finances, de la Planification, des Affaires Européennes et de la Coopération,

CONSIDERANT la délibération n° 11/160 AC de l'Assemblée de Corse du 30 juin 2011 portant définition de la politique régionale du foncier et de l'habitat,

CONSIDERANT la volonté de la Collectivité Territoriale de Corse d'adopter une politique régionale pour tenter de réguler les questions du foncier et du logement,

APRES EN AVOIR DELIBERE

ARTICLE PREMIER :

APPROUVE la création d'une Agence dénommée : **Agence d'Aménagement Durable, de Planification et d'Urbanisme de la Corse.**

ARTICLE 2 :

APPROUVE le regroupement au sein de cet outil des missions d'intérêt public telles qu'elles ont été définies dans les fiches n° 13 et 18 du rapport issu des Assises du Foncier et du Logement et qui a fait l'objet d'un vote favorable de l'Assemblée en date du 30 juin 2011.

ARTICLE 3 :

DECIDE de créer cet outil sous la forme juridique d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

ARTICLE 4 :

ADOpte les statuts figurant en annexe du présent rapport, tels qu'amendés en séance publique.

ARTICLE 5 :

DONNE MANDAT au Président du Conseil Exécutif de Corse pour prendre toutes mesures et actes destinés à la mise en place de cet outil.

ARTICLE 6 :

La présente délibération fera l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la Collectivité Territoriale de Corse.

AJACCIO, le 15 décembre 2011

Le Président de l'Assemblée de Corse,

Dominique BUCCHINI

ANNEXES

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE
--

OBJET : Projet de délibération portant création de l'Agence d'Aménagement, de Planification et d'Urbanisme de la Corse

L'Assemblée de Corse réunie en session extraordinaire, le 30 juin 2011, a examiné le rapport n° 2011/E5/130 portant engagement territorial pour une politique foncière et du logement. Ce rapport faisait suite aux huit mois de travaux consacrés aux Assises du Foncier et du Logement de la Corse.

Une plate-forme organisée autour de 8 axes stratégiques et déclinée en 31 fiches-action a été adoptée dans le cadre de la délibération n° 11/160 lors de cette séance.

Les Assises ont clairement démontré la puissance et la complexité d'un certain nombre de mécanismes à l'œuvre en Corse qui débouchent bien souvent sur le renforcement de processus spéculatifs tant en matière de Foncier que de Logement.

La globalité des questions à traiter a légitimé la mise en œuvre d'une véritable stratégie publique d'intervention sur ces questions.

Un des axes majeurs contenu dans la plate-forme adoptée par l'Assemblée de Corse consiste à créer plusieurs outils publics d'intervention aujourd'hui encore absents du paysage institutionnel insulaire et qui seraient pour autant indispensables pour relayer concrètement sur le terrain les décisions politiques de l'Assemblée.

Trois fiches-action correspondant à 3 outils d'intervention ont été ainsi élaborées et adoptées :

1. Fiche n° 13 portant création d'une « Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Durable de la Corse.
2. Fiche n° 14 portant création d'un établissement public foncier d'Etat.
3. Fiche n° 18 portant création d'un outil public d'aménagement et de construction.

Il convient de prendre conscience que ces 3 outils constituent trois leviers complémentaires à partir desquels l'action publique pourra se réaliser :

- L'agence d'Urbanisme et d'Aménagement Durable de la Corse portera la vision stratégique de la Collectivité territoriale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elle aura en ce sens à assurer l'élaboration technique du PADDUC mais aussi l'assistance aux collectivités locales qui le souhaitent en matière de planification urbaine et d'aménagement. Ce rôle est rendu encore plus important du fait de la situation de très grande difficulté à produire des documents d'urbanisme locaux que rencontrent bon nombre de territoires sur l'île actuellement.
- L'Etablissement public foncier, au service de cette vision stratégique de l'aménagement de l'île, constituera le moteur de l'acquisition foncière sans

laquelle la planification stratégique ne serait qu'un exercice sans dimension opérationnelle concrète.

- L'outil public d'aménagement et de construction constitue le troisième pilier de cette action publique. Situé en aval de l'établissement public foncier, il permettra de réaliser techniquement et financièrement les montages opérationnels destinés à équiper les terrains bruts acquis, à y concevoir des projets d'aménagement et d'urbanisme au sein desquels il pourra réaliser tout ou partie des constructions au premier rang desquelles les logements sociaux qui manquent cruellement dans l'île et que les seuls opérateurs sociaux qui interviennent ne peuvent assurer en totalité.

L'état d'avancement dans la mise en œuvre de ces trois fiches-action est actuellement le suivant :

- L'établissement public foncier d'Etat est en cours de création, le décret en conseil d'Etat nécessaire étant annoncé pour le début de l'année 2012. Sa mise en place pourra intervenir dès la parution de ce décret.
- Concernant l'Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Durable de la Corse, une approche juridique a été réalisée. Cette approche a été menée d'une part, par les services de la CTC et d'autre part, au travers d'une expertise juridique extérieure.

Cette expertise avait comme double objectif :

- De balayer l'ensemble des formes juridiques possibles pour cette Agence en mettant en évidence les forces et faiblesses de chacune et de déboucher sur une préconisation. Cette expertise est fournie en **annexe 1** du présent rapport.
- De proposer des statuts adaptés au support juridique considéré comme le plus adéquat. Ce projet de statuts est inséré dans **l'annexe 2** du présent rapport.

Les lignes qui suivent constituent une synthèse de ces travaux, permettant de comprendre le cheminement réalisé et d'explicitier les solutions préconisées.

1° - Compatibilité Compétences de la CTC et outil à créer :

Le rapport d'expertise se saisit dans un premier temps de la question des missions que la Collectivité Territoriale de Corse souhaite confier à ce nouvel outil. Reprenant les termes de la fiche n° 13 déjà citée le rapport d'expertise liste ces principales missions :

Elle participe :

- *à la définition des politiques d'aménagement et de développement*
- *à l'élaboration des documents d'urbanisme (AMO, aide à la constitution des cahiers des charges ...)*
- *à la préparation des projets d'agglomération et/ou de territoire dans un souci d'harmonisation des politiques publiques*
- *au suivi de la mise en œuvre de la politique foncière et logement*

- à l'aide à la mise en compatibilité des documents locaux avec le PADDUC, à l'application du PADDUC, à son évaluation et ses éventuelles révisions
- à l'incitation à la mise en place de démarches d'aménagement foncier à vocation agricole, par une mobilisation des services de l'ODARC »

A partir des termes de la fiche n° 13, le rapport d'expertise synthétise les missions de la future agence de la manière suivante :

- La mise en œuvre de la politique foncière et du logement de la Collectivité Territoriale de Corse,
- La fourniture d'une ingénierie globale nécessaire à la mise en œuvre du PADDUC à son évaluation et à ses éventuelles révisions,
- L'assistance à la maîtrise d'ouvrage publique, communale et intercommunale, en matière d'aménagement et de planification.

La déclinaison des principales missions de la future Agence sont ensuite expertisées afin de vérifier leur compatibilité avec les compétences de la Collectivité Territoriale de Corse. Le résultat de cette analyse figure en page 3 de l'expertise et débouche sur la conclusion suivante :

...« Très clairement, les missions susceptibles d'être confiées à la future agence portent à la fois sur la conception de documents d'urbanisme, le suivi de leur exécution et sur l'étude de la mise en œuvre des politiques en matière d'urbanisme, de foncier et de logement sur l'ensemble du territoire de l'île.

La création de l'agence intervient alors que le législateur examine, en ce moment même, la révision des dispositions législatives applicables au PADDUC.

Le texte, dans la version adoptée par le Sénat, envisage effectivement une révision des dispositions législatives relatives au PADDUC, afin à la fois de faciliter les conditions de son adoption et de sa mise en œuvre, ainsi que de préciser son statut juridique et son contenu.

S'agissant de la compétence de la Collectivité Territoriale de Corse pour intervenir sur ces sujets, celle-ci ne fait guère de doute à la lumière notamment des dispositions actuelles de l'article L. 4424-9 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoyant le périmètre du PADDUC.

Il est à noter, à cet égard, que le projet de loi en cours de discussion devant le Parlement ne remet en aucune manière en cause cette compétence.

Comme le relève d'ailleurs le rapport sénatorial sur l'examen de ce projet de loi :

« Les compétences de la Collectivité Territoriale de Corse en matière d'aménagement du territoire sont définies dans la section 2 intitulée aménagement et développement durable du chapitre IV du titre 2 du livre 4 de la 4^{ème} partie du Code Général des Collectivités Territoriales, aux articles L. 4424-9 à L. 4424-15 ».

Ces compétences se traduisent notamment par l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) qui constitue le document stratégique d'aménagement de l'île. Le périmètre du PADDUC est particulièrement étendu, puisqu'il fixe les objectifs du développement économique, social et culturel et touristique de l'île ainsi que ceux de la préservation de son environnement.

De même, les dispositions de l'article L. 4424-26 du Code Général des Collectivités Territoriales qui n'ont pas vocation à être modifiées par le projet de loi en cours de discussion, prévoient que la Collectivité Territoriale de Corse définit, dans le cadre du PADDUC, « *ses priorités en matière d'habitat après consultation des départements et notamment au vu des propositions qui lui sont adressées par les communes* ».

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que la Collectivité Territoriale de Corse tient de ces dispositions pleine compétence pour créer un instrument du type de l'agence d'urbanisme »...

2°- Formes juridiques envisageables :

Le rapport d'expertise balaye dans un second temps les différents supports juridiques possibles pour accueillir la future Agence :

2.1 : la formule associative. Bien que souvent utilisée le rapport met en évidence des risques juridiques sévères rappelés ci-dessous :

...« Néanmoins, la solution associative présente deux séries d'inconvénients dont le poids ne peut être minoré.

En premier lieu, la Collectivité ne peut normalement pas décider de confier certaines missions ponctuelles à l'association sans mettre au préalable celle-ci en concurrence, sauf à constituer une « association transparente » qui, elle, peut susciter d'autres risques juridiques.

En second lieu, la structure associative fait courir un risque réel aux décideurs de la collectivité, au regard d'une **éventuelle qualification de « gestion de fait »**. Ce risque est d'autant plus élevé si la collectivité publique constitue une « association transparente » afin de répondre aux exigences de l'exception du « in house ». »...

2.2 : Le groupement d'intérêt public (GIP). Egalement possible cette forme juridique pose deux problèmes spécifiques pointés dans le rapport : l'un de gouvernance et l'autre de délais de constitution :

... « **la création d'un tel groupement suppose que la collectivité s'associe à un ou à plusieurs autres partenaires pour la constitution d'une structure de ce type.**

Bien évidemment, une telle solution n'est pas neutre en termes de gouvernance, puisqu'elle supposerait que la Collectivité Territoriale de Corse, pour la détermination au moins des orientations stratégiques du groupement d'intérêt public, consulte et s'associe à d'autres partenaires pour convenir des orientations et des décisions à retenir. En particulier, s'agissant de missions relatives à l'élaboration et au suivi de la

mise en œuvre du PADDUC, une telle situation peut sans doute être problématique »...

... « De plus, la constitution du groupement ne pourrait pas intervenir avant un certain délai, la consultation des partenaires et l'adoption par chacun d'entre eux de la Charte constitutive du groupement prenant nécessairement un certain temps » ...

2.3 : La société publique locale : Issue de la loi du 20 mai 2010. L'expertise met en évidence la faisabilité d'un tel montage et son adéquation aux compétences de la CTC. Comme dans le cas du GIP, par contre, il existerait dans un tel outil la nécessité pour la Collectivité Territoriale, de s'associer avec d'autres partenaires et par là même les risques en matière de gouvernance et de délais de mise en place se retrouveraient à l'identique.

2.4 : La société d'économie mixte « classique ». Bien que théoriquement possible, sa mise en œuvre poserait de véritables problèmes à la Collectivité Territoriale et transformerait sa logique d'intervention.

Deux objections majeures à son utilisation sont pointées dans l'expertise :

1. Le statut de SEM nécessiterait l'association d'un ou de plusieurs actionnaires privés dans son conseil d'administration. L'association de partenaires privés dans des démarches qui clairement relèvent de la planification stratégique publique (on peut penser au PADDUC à ce propos) pourrait devenir problématique.
2. De plus l'outil SEM contrairement à la SPL, ne serait plus de type « in house » ce qui signifie clairement qu'il ne pourrait être missionné qu'après mise en concurrence. Dans le cadre de missions d'ingénierie clairement au service de la Collectivité territoriale ceci poserait véritablement problème. En effet on passerait d'une logique qui consiste à créer son propre outil d'intervention à une logique qui consisterait à sous-traiter à des partenaires tiers mis en concurrence ces missions stratégiques d'ingénierie.

2.5 L'Etablissement public : Trois arguments décisifs, sont apportés dans le rapport d'expertise, qui plaident de façon très claire pour un choix de ce type :

... « La création d'un établissement public présente des avantages certains pour la collectivité territoriale :

- Placé sous la tutelle de la Collectivité Territoriale de Corse, l'établissement public est en situation d'être pleinement sous l'autorité et le contrôle de la collectivité qui exerce sur lui sa tutelle ;
- La définition de la gouvernance de l'établissement reste entre les mains de la Collectivité Territoriale de Corse (nomination du Président de l'Agence, composition de son conseil d'administration, pouvoirs respectifs du président et du conseil, rôle du directeur...);
- Un cadre d'action au regard de l'ensemble des lois et règlements qui facilite son action dans les domaines d'activité ici envisagés. En particulier, le statut d'établissement public permet à la Collectivité de le solliciter librement, sans mise

en concurrence préalable, dès lors que les missions confiées ne dépassent pas son objet statutaire.

En particulier, dès lors que son statut prévoirait un cadre d'intervention régional, son action pourrait s'effectuer auprès de l'ensemble des acteurs de l'île. »...

Reste dans un second temps le choix possible entre deux formes d'établissements publics :

- L'établissement public administratif.
- L'établissement public industriel et commercial.

Cette problématique est fondamentale dans la mesure où l'objectif à rechercher est la mise en place d'un outil dont la forme juridique ne puisse pas être contestée dans un second temps ou même au moment de l'exercice du contrôle de légalité.

Les différences essentielles entre ces deux formes d'établissement public sont bien connues et du reste clairement rappelées dans l'expertise juridique.

S'appuyant très largement sur la jurisprudence et utilisant des exemples de structures existantes et non contestables (Grand Paris, Paris-Saclay) le rapport d'expertise juridique formule une proposition tout à fait pertinente **dans la mesure où elle donne des garanties juridiques mais aussi économiques pour la constitution de ce nouvel outil.**

La suggestion formulée dans l'expertise consiste à agréger au sein de cette future Agence deux types de mission :

- Des missions d'ingénierie publique soit au profit direct de la Collectivité (PADDUC) soit en appui aux collectivités locales (Aide technique et ingénierie en matière d'aménagement et d'urbanisme), missions habituelles des agences d'urbanisme par exemple.
- Des missions d'aménagement et de construction, telles qu'elles ont été définies et qui doivent relever de l'établissement public d'aménagement et de construction tel que défini dans la fiche-action n°18 approuvée par l'Assemblée de Corse le 30 juin dernier.

L'association de ces deux grandes familles de missions au sein d'un même outil serait de nature à répondre à plusieurs problématiques importantes :

1. Mutualisation de moyens et optimisation de l'outil.
2. Economie financière dans le fonctionnement.
3. Sécurisation de l'outil pour lequel la logique d'aménagement et de construction relèverait directement du champ concurrentiel et qui donc légitimerait pleinement la classification d'EPIC.
4. Totale maîtrise de l'outil par la collectivité du fait d'une gouvernance de type établissement public.

De fait la constitution d'un Etablissement Public à caractère industriel et commercial répondrait très clairement aux attentes de la Collectivité.

Si ce choix est validé par l'Assemblée de Corse, les deux outils opérationnels issus des Assises du Foncier et du Logement en juin 2011 pourraient voir le jour et être opérationnels dès 2012.

En conclusion, le rapport d'expertise, après avoir indiqué les intérêts multiples d'un tel choix, indique la perspective à terme de pouvoir inclure dans les missions de l'EPIC un troisième volet, le volet Etablissement public Foncier, une fois mise en œuvre la transformation de l'EPF d'Etat initial en EPF Territorial.

3°- Dimension statutaire : Un projet de statuts est joint en annexe n° 2 du présent rapport. Ce projet a été largement inspiré des statuts des divers établissements publics déjà constitués par la Collectivité Territoriale de Corse.

A partir des arguments présentés de façon synthétique dans le présent rapport et qui figurent de façon plus détaillée dans les deux annexes jointes, il vous est proposé :

- D'approuver la création d'une Agence dénommée : **Agence d'Aménagement, de Planification et d'Urbanisme de la Corse.**
- D'approuver le regroupement au sein de cet outil des missions d'intérêt public telles qu'elles ont été définies dans les fiches n° 13 et 18 du rapport issu des Assises du Foncier et du Logement et qui a fait l'objet d'un vote favorable de l'Assemblée en date du 30 Juin 2011.
- De créer cet outil sous la forme juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).
- D'approuver le projet de statuts figurant en annexe 2 du présent rapport.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

STATUTS DE L'AGENCE D'AMENAGEMENT DURABLE, DE PLANIFICATION ET D'URBANISME DE LA CORSE

Titre I - DISPOSITIONS GENERALES

Article 1^{er}

Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et sur lequel la Collectivité Territoriale de Corse exerce son pouvoir de tutelle.

Son siège social est fixé à Ajaccio (Corse-du-Sud).

Cet établissement public est dénommé AGENCE D'AMENAGEMENT DURABLE, DE PLANIFICATION ET D'URBANISME DE LA CORSE (ci-après « *l'Agence* »).

Article 2

1. Outil de mutualisation des savoirs et de mise en cohérence des projets d'aménagement et de développement durable des territoires, l'Agence participe :

- à la définition des politiques d'aménagement et de développement,
- à l'assistance à l'élaboration des documents d'urbanisme (AMO, aide à la constitution des cahiers des charges ...), ainsi qu'à l'assistance pour l'élaboration des chartes paysagères et architecturales en partenariat avec les CAUE,
- à la préparation des projets d'agglomération et/ou de territoire dans un souci d'harmonisation des politiques publiques,
- au suivi de la mise en œuvre de la politique foncière et logement,
- à l'aide à la mise en compatibilité des documents locaux avec le PADDUC, à l'application du PADDUC, à son évaluation et ses éventuelles révisions,
- à l'incitation à la mise en place de démarches d'aménagement foncier à vocation agricole par une mobilisation des services de l'ODARC,
- à la formation continue des praticiens publics et privés de l'aménagement du territoire, au travers d'un partenariat avec les CAUE.

2. L'Agence pourra également réaliser toutes actions ou toutes opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme ou toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière répondant à un des objectifs énoncés au même article pour son compte ou celui de l'Etat, des

collectivités territoriales, des établissements publics ou toute autre personne publique ou privée y ayant vocation.

De manière plus générale, l'Agence réalisera toutes les opérations financières, commerciales, industrielles, civiles, immobilières ou mobilières qui sont compatibles avec cet objet, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation.

Pour la réalisation de sa mission d'aménagement, l'Agence exerce les compétences reconnues aux établissements publics d'aménagement.

De plus, elle peut agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme, dans les cas et conditions prévus par ledit code.

Dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par le droit national et le droit communautaire, des objectifs du développement durable, de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité sociale dans l'habitat, l'Agence peut, par voie de convention, exercer sa mission d'aménagement et de construction par l'intermédiaire de toute personne privée ou publique ayant des compétences en matière d'aménagement ou de construction.

3. L'Agence pourra également à terme, et sous réserve de faisabilité juridique, se voir transférer les missions de l'Etablissement Public Foncier de l'Etat qui doit être créé en application de la délibération de l'Assemblée de Corse n° 11/160 AC du 30 juin 2011.

TITRE II - ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Article 3

L'Agence est présidée par un Conseiller Exécutif désigné par le Président du Conseil Exécutif.

Elle est administrée par un Conseil d'administration de 27 membres, comprenant, outre le Président :

1. Le Président de l'Assemblée de Corse ou son représentant ;
2. Dix membres désignés par l'Assemblée de Corse ;
3. Pour chaque département de la Corse, un représentant désigné par le Conseil Général ;
4. Un représentant du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement ;
5. Dans chaque département, un représentant des communes, désigné par l'association des maires ;
6. Un membre désigné par la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie ;
7. Un membre désigné par la Chambre Régionale d'Agriculture ;
8. Un membre désigné par la Chambre Régionale de Métiers ;
9. Un membre désigné par l'Agence du Tourisme de la Corse ;
10. Un membre désigné par l'Office des Transports de la Corse ;
11. Un membre désigné par l'Office de l'Environnement de la Corse ;

12. Un membre désigné par l'Agence du Développement Economique de la Corse ;
13. Un membre désigné par l'Office de Développement Agricole et Rural de la Corse ;
14. Un membre désigné par l'Office d'Equipeement Hydraulique de la Corse ;
15. Un représentant du personnel de l'Agence.

Article 4

Les Conseillers territoriaux sont désignés par l'Assemblée de Corse en son sein lors de chaque renouvellement.

Les autres membres du Conseil d'administration sont désignés sur proposition de leurs organismes respectifs par arrêté du Président du Conseil exécutif pour une durée de 3 ans.

Le mandat des membres sortants peut être renouvelé.

Les membres du Conseil d'administration décédés ou démissionnaires et ceux qui, en cours de mandat, perdent la qualité au titre de laquelle ils sont désignés, sont remplacés. Dans ce cas, le mandat des nouveaux membres expire à la date à laquelle aurait pris fin celui de leur prédécesseur.

Les membres du Conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'Agence pour des marchés de travaux ou des marchés de fournitures ou assurer des prestations pour ces entreprises. Ils ne peuvent en aucun cas prêter leur concours à titre onéreux à l'Agence.

Article 5

Les membres du Conseil d'administration bénéficient du remboursement des frais de déplacement ou de séjour à des réunions de travail auxquelles ils participent pour le compte de l'Agence, sur la base des taux applicables aux fonctionnaires dans les conditions prévues au décret du 28 mai 1990.

Le Président de l'Agence perçoit une rémunération dont le montant est fixé par délibération du Conseil d'administration.

Article 6

Le Préfet de Corse, ou son représentant, et le Président du Conseil Exécutif de Corse, ou son représentant, assistent avec voix consultative aux réunions du Conseil d'administration.

Article 7

Le Conseil d'administration se réunit au moins quatre fois par an sur convocation de son Président qui fixe l'ordre du jour.

En outre, le Président réunit le Conseil d'administration, sur un ordre du jour déterminé, à la demande de la majorité des membres.

Article 8

Le Conseil d'administration peut associer à ses travaux toute personne ou organisme qu'il juge utile et constituer auprès de lui tout groupe de travail consultatif. Les relations entre le Conseil d'administration et le comité consultatif ainsi que la composition de ce comité sont définis par le règlement intérieur.

Article 9

Le Conseil d'administration peut valablement siéger lorsque les trois quarts au moins de ses membres ont été régulièrement désignés.

Dans le cas où le Conseil d'administration ne disposerait plus de ce nombre minimum de membres, le Président en exercice serait tenu d'assurer la gestion des affaires courantes jusqu'à ce qu'un arrêté du Président du Conseil Exécutif désigne un nouveau Conseil d'administration pouvant valablement siéger.

Article 10

Le Conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres est présente. Sont considérés comme présents les membres participant à la séance du Conseil d'administration par téléphone. Si ce quorum n'est pas atteint, le Conseil est à nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai maximum de quinze jours ; il délibère alors sans condition de quorum.

Les délibérations du Conseil sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

Un administrateur ne peut se faire représenter que par un autre administrateur désigné par lettre, télégramme ou e-mail ; un administrateur ne peut représenter comme mandataire qu'un seul de ses collègues.

Les procès-verbaux des délibérations signés par le Président sont notifiés aux membres du Conseil d'administration, au Préfet de Corse, au Président du Conseil Exécutif et au Président de l'Assemblée de Corse.

Article 11

Le Directeur et le comptable public chargé de l'Agence assistent aux séances du Conseil d'administration avec voix consultative.

Article 12

Le Conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'Agence.

Il délibère notamment sur les objets suivants :

- 1°) l'organisation générale et fonctionnement de l'Agence ;
- 2°) les conditions générales de passation des contrats, conventions et marchés passés par l'Agence ;
- 3°) l'état annuel des prévisions de recettes et de dépenses et le cas échéant, les états rectificatifs ;
- 4°) le rapport annuel d'activités ;
- 5°) le compte financier et le bilan annuel ;
- 6°) les emprunts ;
- 7°) l'acceptation ou refus des dons et legs ;
- 8°) les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération des personnels ;
- 9°) l'examen de toutes questions posées par le Préfet de Corse ou par le Président de l'Assemblée de Corse ou par le Président du Conseil Exécutif ;
- 10°) le règlement intérieur et le règlement comptable et financier.

Le Conseil d'administration peut déléguer ses attributions au Président de l'Agence, à l'exception de celles ayant trait aux questions financières et budgétaires.

Article 13

Le Président de l'Agence est un Conseiller exécutif nommé par arrêté du Président du Conseil Exécutif de Corse.

Outre les attributions qui lui sont déléguées par le Conseil d'administration, il négocie et signe les conventions, prépare et exécute les délibérations du Conseil d'administration et du bureau.

Il met en œuvre les opérations d'aménagement décidées par le Conseil d'administration et exerce notamment les droits de préemption.

Il représente l'Agence en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il peut, sous sa surveillance, déléguer sa signature au directeur de l'Agence ainsi qu'à des responsables des services de l'Agence. Sa signature ne peut être subdéléguée.

Article 14

Le Conseil d'administration désigne en son sein un bureau composé, outre du Président du Conseil d'administration, de dix membres, dont six administrateurs désignés en leur sein par les Conseillers à l'Assemblée de Corse siégeant au Conseil, les quatre autres membres étant désignés en leur sein par les autres administrateurs siégeant au Conseil.

Il rend régulièrement compte au conseil d'administration des décisions qu'il a prises. Le bureau est seul compétent pour procéder à la répartition des aides et subventions en application d'un règlement des aides adopté par l'Assemblée de Corse.

Le bureau peut, en outre, exercer les attributions légales qui lui sont déléguées par le Conseil d'administration.

Les conditions de quorum, de validité des voix, de représentation des membres absents et de validité de ses décisions sont identiques à celles prescrites pour le Conseil d'administration.

Article 15

Le directeur de l'Agence est nommé, sur proposition du Président de l'Agence, par arrêté du Président du Conseil Exécutif de Corse, délibéré en Conseil Exécutif.

La rémunération du directeur est fixée en Conseil Exécutif, en même temps qu'il est procédé à sa nomination. Il est également mis fin à ses fonctions selon les mêmes modalités.

Les fonctions de directeur sont incompatibles avec la qualité de membre du Conseil d'administration.

Sous l'autorité du Président, le directeur dirige l'Agence et assure le fonctionnement régulier des services et la gestion courante du personnel. Il prépare les réunions du Conseil d'administration et met en œuvre ses décisions. Dans le cadre des règles définies par le Conseil d'administration, il a notamment qualité pour :

- Engager, liquider et ordonnancer les dépenses,
- Administrer les recettes,
- Déterminer l'emploi des fonds disponibles et le placement des réserves et procéder aux acquisitions et aliénations,
- Décider les prises et cessions de bail de biens immobiliers lorsque la durée du bail n'est pas supérieure à 3 ans,
- Approuver les marchés de travaux et de fournitures dans les limites fixées par le Conseil d'Administration et passer au nom de l'établissement tous actes, contrats et marchés,
- Engager, gérer et licencier les agents de l'Agence.

Le Directeur peut sous sa responsabilité donner délégation de signature à des agents de l'Agence.

Il est chargé de la préparation du budget annuel et de la présentation des rapports annuels et des comptes.

Titre III - DU CONTROLE DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE

Article 16

La tutelle de la Collectivité Territoriale de Corse sur l'Agence s'exerce dans les conditions suivantes sur tous les actes, unilatéraux ou conventionnelles, qu'ils soient pris par le Conseil d'administration ou par le bureau le Président ou le Directeur ou par toute personne ayant reçu délégation, et qui doivent faire l'objet de la publication prévue au g) du présent article.

- a) l'ordre du jour et les rapports, soumis à l'examen du Conseil d'administration et du bureau, font l'objet d'une transmission préalable au Président du Conseil Exécutif huit jours avant la réunion.

Tout rapport qui n'aura pas fait l'objet d'une transmission préalable ne pourra donner lieu à délibération. En cas d'urgence avérée, le délai de transmission est réduit à deux jours.

- b) les actes, une fois adoptés, sont transmis sans délai au Président du Conseil exécutif qui en accuse aussitôt réception.
- c) Le Président du Conseil Exécutif peut demander des informations complémentaires à l'Agence, que celle-ci doit fournir dans un délai de huit jours.
- d) Lorsqu'un acte lui apparaît contraire aux orientations fixées par l'Assemblée de Corse ou à ses décisions budgétaires, le Président du Conseil Exécutif en suspend l'exécution et en saisit l'Assemblée de Corse dans le délai prévu au e) ci-dessous. Celle-ci délibère sur le maintien, la modification ou le retrait de l'acte. Cette délibération est mise en œuvre par un arrêté du Président du Conseil Exécutif, délibéré en Conseil Exécutif.
- e) Sont définitifs huit jours après leur réception par le Président du Conseil Exécutif, si celui-ci ne prononce pas la suspension prévue au « d » ci-dessus :
- les actes relatifs au budget et ses modifications, au compte financier, aux emprunts, aux acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles et aux participations à des organismes dotés de la personnalité morale,
 - les actes portant sur les créations de filiales, et les prises, cessions ou extensions de participations financières,
 - en général, les actes créateurs de droits.

En cas d'urgence, le Président du Conseil Exécutif peut en autoriser l'exécution immédiate.

- f) Sera réputé nul et sans effet tout acte qui n'aura pas fait l'objet d'une transmission au Président du Conseil exécutif dans les conditions susvisées ainsi que d'une transmission aux services de l'Etat chargés du contrôle de la légalité.
- g) Les actes de l'Agence sont publiés dans le recueil des actes administratifs de la Collectivité Territoriale de Corse.

Article 17

1. Les politiques qui doivent être mises en œuvre par l'Agence sont élaborées sous la responsabilité du Conseil Exécutif. Elles peuvent comporter des préconisations pour favoriser la mise en œuvre d'actions concertées. Elles sont arrêtées par l'Assemblée de Corse. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un « mandat » donné au Président de l'Agence.

2. Le Président du Conseil Exécutif adresse au Conseiller Exécutif, Président de l'Agence, une lettre de cadrage pour l'exercice budgétaire à venir, déterminant le pourcentage d'évolution des crédits par catégorie (fonctionnement, en distinguant les frais de personnel, investissement, interventions) et le nombre d'emplois à ouvrir.

Préparés sur cette base, les orientations budgétaires, puis le projet de budget de l'Agence, sont pris en compte dans la préparation des orientations budgétaires puis du budget primitif de la Collectivité Territoriale de Corse.

Le tableau détaillé des effectifs et des créations de postes prévues est annexé au projet de budget (ou ses modifications) soumis à l'Assemblée de Corse.

Le budget primitif de la Collectivité Territoriale de Corse comportant le projet de budget de l'Agence, fixe les dotations de la Collectivité Territoriale de la Corse ainsi que les emplois dont la création est autorisée, et précise les politiques qui doivent être mises en œuvre.

Le Conseil d'administration de l'Agence adopte ensuite le budget primitif de l'Agence détaillant les masses des crédits et les emplois.

3. Le compte financier de l'Agence est communiqué au Conseil Exécutif qui le transmet à l'Assemblée de Corse.

Article 18

La tutelle de la Collectivité Territoriale de Corse sur l'Agence s'exerce également dans les conditions suivantes :

- a) un délégué de la Collectivité Territoriale de Corse, nommé par arrêté du Président du Conseil Exécutif, délibéré en Conseil Exécutif, après avis conforme de l'Assemblée de Corse et choisi parmi les agents des services de la Collectivité Territoriale de Corse, prend connaissance des projets d'actes, assiste de plein droit à toutes les réunions du Conseil d'administration, bureau ou autres organes, avec voie consultative. Il peut y présenter des observations dans le cas où certaines décisions sembleraient contraires aux intérêts de la Collectivité Territoriale de Corse et signaler le risque pour l'Agence que le Président du Conseil Exécutif ne prononce la suspension de l'acte. Pour lui permettre d'exercer sa mission, le délégué de la Collectivité Territoriale de Corse dispose des pouvoirs les plus étendus pour l'examen de tous documents, écritures, comptes et bilans, en toutes circonstances.
- b) Un compte rendu annuel d'activités et de gestion de l'Agence est transmis au Président du Conseil Exécutif qui le soumet à l'examen et l'approbation de l'Assemblée de Corse, sur rapport de sa commission de contrôle.

Le délégué de la Collectivité Territoriale de Corse établit, chaque année, un compte-rendu de sa mission. L'Assemblée de Corse prend acte de ce compte-rendu sur rapport du Président du Conseil Exécutif.

c) Une charte précisant les conditions concrètes de réalisation des actions de communication de l'Agence est signée entre le Président du Conseil Exécutif et le Président de l'Agence.

TITRE IV - DISPOSITIONS FINANCIERES ET COMPTABLES

Article 19

Les ressources de l'Agence comprennent notamment :

- Les crédits versés par la Collectivité Territoriale de Corse ;
- Les crédits versés par l'Etat dans le cadre d'une ligne budgétaire spécifique gérée par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des transports et du Logement ;
- Les subventions et dotations des collectivités et organismes publics et privés.
- Les emprunts ;
- Les revenus des biens meubles et immeubles de l'Agence et le produit de leur aliénation ;
- Le produit des dons et les legs ;
- La rémunération des services rendus ;
- Les produits financiers et, de façon générale, tous produits de l'activité de l'Agence autorisés par les lois et règlements ;
- Les subventions de l'Union Européenne.

Les fonds de l'Agence sont déposés au Trésor, au service des chèques postaux, à la banque de France ou en banque.

Article 20

Un agent comptable est nommé par arrêté du Ministre chargé du budget après avis du Conseil d'administration de l'établissement et du Conseil Exécutif.

Des régies de dépenses et de recettes peuvent être créées par décision du Président, après avis conforme de l'agent comptable dans les conditions fixées par le décret n° 64-486 du 28 mai 1964.

TITRE V - DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES**Article 21**

Le personnel de l'Agence relève du statut de droit privé.

Dans le respect des règles de financement de l'Agence, des fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités territoriales peuvent être détachés ou mis à disposition auprès de l'Agence.

Le Directeur de l'Agence peut, dans la limite des crédits budgétaires et à titre exceptionnel, faire appel à des personnels temporaires, contractuels, occasionnels ou saisonniers, sous réserve d'en informer le Conseil d'administration.

Il sera procédé, conformément au Code du Travail, à l'élection des délégués du personnel et le cas échéant, du comité d'entreprise.

Article 22

La présente délibération qui pourra être diffusée partout où besoin sera, fera l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la Collectivité Territoriale de Corse.

RAPPORT DEFINITIF
CREATION D'UNE AGENCE D'URBANISME

La Collectivité Territoriale de Corse a sollicité le Cabinet ADAMAS afin d'étudier les conditions de constitution d'une agence d'urbanisme par la Collectivité.

Pour répondre à l'ensemble des questions posées, on examinera successivement les points suivants.

- Rappel des missions de l'agence et du contexte de création,
- Examen des différentes formules juridiques envisageables,
- Les conditions de constitution d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

I - Rappel des missions de l'agence et contexte de sa création

La délibération du 30 juin 2011, par laquelle l'Assemblée de Corse a adopté la politique régionale du foncier et du logement, a prévu la mise en place d'une agence, de la planification, de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement durable

La fiche action n° 13, annexée à la délibération du 30 juin 2011 précitée, énumère les missions de la future agence.

Aux termes de cette fiche :

« *Elle participe :*

- *à la définition des politiques d'aménagement et de développement*
- *à l'élaboration des documents d'urbanisme (AMO, aide à la constitution des cahiers des charges ...)*
- *à la préparation des projets d'agglomération et/ou de territoire dans un souci d'harmonisation des politiques publiques*
- *au suivi de la mise en œuvre de la politique foncière et logement*
- *à l'aide à la mise en compatibilité des documents locaux avec le PADDUC, à l'application du PADDUC, à son évaluation et ses éventuelles révisions*
- *à l'incitation à la mise en place de démarches d'aménagement foncier à vocation agricole, par une mobilisation des services de l'ODARC »*

La fiche action précise, d'une part, que le personnel de la future agence sera soumis à un statut de droit privé et que, d'autre part, les ressources de l'agence proviendront principalement d'un financement budgétaire (en particulier grâce au versement d'une subvention exceptionnelle du FNADT).

Les missions de l'agence peuvent être ainsi résumées sous trois thèmes :

- La mise en œuvre de la politique foncière et du logement de la Collectivité Territoriale de Corse,
- La fourniture d'une ingénierie globale nécessaire à la mise en œuvre du PADDUC à son évaluation et à ses éventuelles révisions,
- L'assistance à la maîtrise d'ouvrage publique, communale et intercommunale, en matière d'aménagement et de planification.

Très clairement, les missions susceptibles d'être confiées à la future agence portent à la fois sur la conception de documents d'urbanisme, le suivi de leur exécution et sur l'étude de la mise en œuvre des politiques en matière d'urbanisme, de foncier et de logement sur l'ensemble du territoire de l'île.

La création de l'agence intervient alors que le législateur examine, en ce moment même, la révision des dispositions législatives applicables au PADDUC.

Le texte, dans la version adoptée par le Sénat, envisage effectivement une révision des dispositions législatives relatives au PADDUC, afin à la fois de faciliter les conditions de son adoption et de sa mise en œuvre, ainsi que de préciser son statut juridique et son contenu.

S'agissant de la compétence de la Collectivité Territoriale de Corse pour intervenir sur ces sujets, celle-ci ne fait guère de doute à la lumière notamment des dispositions actuelles de l'article L. 4424-9 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoyant le périmètre du PADDUC.

Il est à noter, à cet égard, que le projet de loi en cours de discussion devant le Parlement ne remet en aucune manière en cause cette compétence.

Comme le relève d'ailleurs le rapport sénatorial sur l'examen de ce projet de loi :

« Les compétences de la Collectivité Territoriale de Corse en matière d'aménagement du territoire sont définies dans la section 2 intitulée aménagement et développement durable du chapitre IV du titre 2 du livre 4 de la 4^{ème} partie du Code Général des Collectivités Territoriales, aux articles L. 4424-9 à L. 4424-15 ».

Ces compétences se traduisent notamment par l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) qui constitue le document stratégique d'aménagement de l'île. Le périmètre du PADDUC est particulièrement étendu, puisqu'il fixe les objectifs du développement économique, social et culturel et touristique de l'île ainsi que ceux de la préservation de son environnement.

De même, les dispositions de l'article L. 4424-26 du Code Général des Collectivités Territoriales qui n'ont pas vocation à être modifiées par le projet de loi en cours de discussion, prévoient que la Collectivité Territoriale de Corse définit, dans le cadre du PADDUC, « *ses priorités en matière d'habitat après consultation des départements et notamment au vu des propositions qui lui sont adressées par les communes* ».

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que la Collectivité Territoriale de Corse tient de ses dispositions pleine compétence pour créer un instrument du type de l'agence d'urbanisme.

Il est à noter que la délibération du 30 juin 2011 prévoit également la création de deux autres instruments nouveaux d'intervention en ce domaine : un établissement d'aménagement et la constitution d'un établissement public foncier d'Etat.

II - Panorama des différentes formules envisageables

S'agissant de la création de la future agence d'urbanisme, cinq solutions s'offrent à la Collectivité Territoriale de Corse : l'établissement public, le groupement d'intérêt public, l'association, la société publique locale et la société d'économie mixte.

a) L'établissement public

La formule de l'établissement public est bien évidemment celle à laquelle on pense tout naturellement, compte tenu des offices déjà existants en Corse, qui disposent tous d'un tel statut juridique.

La création d'un établissement public présente des avantages certains pour la collectivité territoriale :

- Placé sous la tutelle de la Collectivité Territoriale de Corse, l'établissement public est en situation d'être pleinement sous l'autorité et le contrôle de la collectivité qui exerce sur lui sa tutelle ;
- La définition de la gouvernance de l'établissement reste entre les mains de la Collectivité Territoriale de Corse (nomination du Président de l'Agence, composition de son conseil d'administration, pouvoirs respectifs du président et du conseil, rôle du directeur...);
- Un cadre d'action au regard de l'ensemble des lois et règlements qui facilite son action dans les domaines d'activité ici envisagés. En particulier, le statut d'établissement public permet à la Collectivité de solliciter librement, sans mise en concurrence préalable, dès lors que les missions confiées ne dépassent pas son objet statutaire.

En particulier, dès lors que son statut prévoirait un cadre d'intervention régional, son action pourrait s'effectuer auprès de l'ensemble des acteurs de l'île.

La création d'un établissement public correspond sans doute à la formule qui serait la plus rapide à mettre en place pour sa constitution même, puisqu'il suffit que soit adoptée une délibération statutaire prévoyant les missions,

l'organisation et le fonctionnement de l'agence pour que cette dernière soit mise en place.

Resterait la qualification d'établissement public à caractère administratif ou à caractère industriel ou commercial dont on verra qu'elle dépend du périmètre exact des missions confiées à l'agence.

Or, ce point n'est pas neutre, s'agissant en particulier du régime juridique applicable au fonctionnement de l'établissement (régime de droit public ou de droit privé).

b) Création d'un groupement d'intérêt public

La Collectivité Territoriale de Corse pourrait envisager la constitution d'un groupement d'intérêt public pour accomplir les missions qui seraient confiées à l'agence d'urbanisme.

Toutefois, la création d'un tel groupement suppose que la collectivité s'associe à un ou à plusieurs autres partenaires pour la constitution d'une structure de ce type.

Bien évidemment, une telle solution n'est pas neutre en termes de gouvernance, puisqu'elle supposerait que la Collectivité Territoriale de Corse, pour la détermination au moins des orientations stratégiques du groupement d'intérêt public, consulte et s'associe à d'autres partenaires pour convenir des orientations et des décisions à retenir.

En particulier, s'agissant de missions relatives à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du PADDUC, une telle situation peut sans doute être problématique.

De plus, la constitution du groupement ne pourrait pas intervenir avant un certain délai, la consultation des partenaires et l'adoption par chacun d'entre eux de la Charte constitutive du groupement prenant nécessairement un certain temps.

En revanche, le statut de groupement d'intérêt public, surtout depuis l'intervention de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, offre un certain nombre de facilités qui doivent être mentionnées.

En particulier, au terme de l'article 99 de ladite loi, le groupement peut désormais être constitué à durée indéterminée, ce qui assimile davantage son statut à celui d'un établissement public.

De même, l'article 109 de la loi du 17 mai 2011 prévoit, de manière explicite aujourd'hui, la possibilité pour le groupement d'intérêt public de disposer d'un personnel de droit privé. Les instances dirigeantes du GIP doivent ici choisir ab initio le statut auquel seront soumis ses agents, sans exclure toutefois la possibilité d'y affecter des fonctionnaires titulaires selon les règles statutaires qui sont les leurs (mise à disposition, détachement...).

L'article 112 prévoit également que la comptabilité du groupement est, en principe, tenue selon des règles de droit privé, sauf si les parties contractantes en décident autrement.

Enfin, les relations contractuelles entre les membres du groupement et le GIP lui-même échappent à l'obligation d'une mise en concurrence préalable, dès lors que l'exception du « in house » a été reconnue par le juge comme pouvant être valablement invoquée dans une telle situation (CE 4 mars 2009 Syndicat national des industries d'information de santé (SNIIS) n° 300481, Note P. Soler-Couteaux - Contrats et Marchés Publics n° 4 avril 2009).

Encore faut-il bien entendu que les « prestations » demandées se situent dans l'objet statutaire du groupement.

La constitution d'un groupement d'intérêt public pour gérer les missions qui seraient confiées à la future agence peut paraître tout à fait adaptée, notamment en ce que cette formule permet de disposer d'une gestion privée tant du personnel que de la comptabilité.

Ce choix est aujourd'hui, du fait de la loi du 17 mai 2011, tout à fait indépendant de la nature des missions confiées au groupement, qu'elles correspondent à un service public à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial (voir pour la situation antérieure TC 15 décembre 2003 Préfet du Val d'Oise et Fossard c/ « Mission intercommunale jeunesse » de Bezons-Argenteuil n° 3395, Note J. Moreau - Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 10, 1^{er} mars 2004 p.329).

En revanche, et même si la convention constitutive peut être rédigée en des termes laissant toute sa place à la Collectivité Territoriale de Corse, **elle suppose l'association d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé à la gestion et au fonctionnement du groupement, ce qui peut poser un certain nombre de questions, notamment au regard des attributions de la future agence en matière d'élaboration et de suivi du PADDUC.**

Par ailleurs, la question des délais de mise en œuvre ne paraît pas répondre aux objectifs de la Collectivité qui souhaite que l'agence puisse être constituée rapidement.

c) L'association

Le recours à une association correspond à peu près à l'ensemble des avantages et inconvénients qui viennent d'être décrits, s'agissant du groupement d'intérêt public : possibilité de gestion privée, mais nécessité d'avoir d'autres membres au sein de l'association que la seule Collectivité Territoriale de Corse.

Néanmoins, la solution associative présente deux séries d'inconvénients dont le poids ne peut être minoré.

En premier lieu, la Collectivité ne peut normalement pas décider de confier certaines missions ponctuelles à l'association sans mettre au préalable celle-ci

en concurrence, sauf à constituer une « association transparente » qui, elle, peut susciter d'autres risques juridiques.

En second lieu, la structure associative fait courir un risque réel aux décideurs de la collectivité, au regard d'une **éventuelle qualification de « gestion de fait »**. Ce risque est d'autant plus élevé si la collectivité publique constitue une « association transparente » afin de répondre aux exigences de l'exception du « in house ».

On fera néanmoins remarquer que plusieurs Régions se sont dotées d'observatoires fonciers sous une forme associative. Tel est le cas du Centre d'Echange et de Ressources Foncières (CERF) créé par la Région Rhône-Alpes le 3 novembre 2009 et qui s'est constitué sous une forme associative.

Néanmoins, les missions confiées à ce centre sont sans doute davantage compatibles avec un format associatif que le projet d'agence d'urbanisme poursuivi par la Collectivité Territoriale de Corse, dès lors qu'il s'agit essentiellement d'une structure d'observation des évolutions et des politiques foncières, même s'il est prévu que le centre, qui associe d'ailleurs tant des partenaires publics que privés, pourra assurer des prestations de conseil sur les questions foncières au profit de ses membres.

En revanche, ledit centre n'est en rien chargé de l'élaboration de documents d'urbanisme alors même que, comme on l'a vu précédemment, il s'agira d'une mission importante pour l'agence de l'urbanisme de la Collectivité Territoriale de Corse.

En revanche, il convient de rappeler que la plupart des agences d'urbanisme des villes et agglomérations existantes mêlent à la fois des fonctions d'étude et, pour certaines d'entre elles, des missions opérationnelles d'élaboration de documents d'urbanisme sous un statut associatif (voir « Agences d'urbanisme en France, Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet » sous la direction de M. Prévot, Revue Métropoles n° 3 2008).

Celui-ci permet d'associer à la collectivité territoriale maître d'ouvrage d'autres acteurs (chambres consulaires, associations compétentes dans le domaine du logement et des transports, universités, centres de recherche ...)¹.

d) Création d'une société publique locale

La loi n° 2010-559 du 20 mai 2010 a créé une nouvelle catégorie de personnes morales, les sociétés publiques locales. L'article L. 1531-1 du Code général des collectivités territoriales dispose :

« les collectivités territoriales et leur groupement peuvent créer dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital ».

¹ Il existe aujourd'hui environ 50 agences d'urbanisme en France

Le même article précise « *Ces sociétés exercent leur activité exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres* ».

Enfin, le même article L. 1531-1 prévoit que ces sociétés peuvent réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, des opérations de construction ou exploiter tout service public à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général.

La société publique locale est une société anonyme de droit privé. Par voie de conséquence, ces personnels sont régis par le Code du travail et sa comptabilité obéit aux règles du droit privé.

Comme pour les groupements d'intérêt public, la constitution d'une société publique locale passe par le fait que la Collectivité Territoriale de Corse trouve au moins un autre partenaire public pour constituer une telle société.

Là encore, une telle condition n'est pas neutre en termes de gouvernance.

De même, il faut, pour s'en tenir à la lettre des dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT, que l'autre collectivité locale dispose d'une compétence reconnue par la loi dans le domaine d'activité de la SPL.

S'agissant de l'objet de la société publique locale, il est nécessairement très large dès lors qu'il vise toute activité d'intérêt général relevant des compétences des collectivités qui les créent. Compte tenu des compétences attribuées par le législateur à la Collectivité Territoriale de Corse en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, il ne fait ici guère de doutes que la création d'une SPL se situerait effectivement dans le champ des attributions de la collectivité.

Toutefois, s'agissant de la constitution d'une société commerciale, la logique voudrait qu'elle soit investie d'une mission répondant plus particulièrement à un service à caractère industriel et commercial.

Aussi, s'agissant de missions en matière d'urbanisme, la constitution d'une telle société publique locale serait certainement beaucoup plus pertinente en cas d'élargissement des activités de l'agence d'urbanisme à des missions opérationnelles d'aménagement et de construction, comme le prévoit d'ailleurs expressément l'article L. 1531-1 du Code général des collectivités territoriales.

Il convient de signaler que les sociétés publiques locales ont été très largement inspirées par les sociétés publiques locales d'aménagement, créées en 2006, et dont l'existence est prévue à l'article L. 327-1 du Code de l'urbanisme. Ces sociétés sont constituées essentiellement pour accomplir des missions dans le domaine de l'aménagement.

En effet, le 3^{ème} alinéa de l'article L. 327-1 prévoit que :

« Ces sociétés sont compétentes pour réaliser toutes opérations d'aménagement au sens du présent code. Elles sont également compétentes pour réaliser des études

préalables, procéder à toute acquisition et cession d'immeuble en application des articles L. 221-1 et L. 221-2, procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300-1, ou procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux dans les conditions prévues au chapitre IV du titre 1^{er} du livre 2 du présent code. Elles peuvent exercer par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le présent code et agir par voie d'expropriation dans les conditions fixées par des conventions conclues avec l'un de leurs membres ».

Il est certain que le statut de SPL ou de SPLA pourrait apparaître plus adapté dans l'hypothèse où la Collectivité Territoriale de Corse choisissait, au final, de regrouper au sein d'une même structure les missions de la future agence d'urbanisme et la création d'un opérateur d'aménagement, également prévue au demeurant par la délibération adoptée le 30 juin 2011.

Si la soumission au droit privé de cette nouvelle personne répond également à une des conditions posées par la Collectivité Territoriale de Corse, restera la question de l'éventuel ou des éventuels partenaires pour la constitution d'une telle société publique locale (contrairement au droit commun des sociétés, il suffit de deux personnes morales de droit public pour constituer une société publique locale).

Là encore, cette condition « partenariale » est loin d'être neutre en termes de délai de création de la structure.

e) La création d'une société d'économie mixte

On retrouve, s'agissant de la constitution d'une société d'économie mixte, le même type d'avantages et de contraintes que ceux afférents à la création d'une société publique locale.

Néanmoins, la particularité de la société d'économie mixte est la présence obligatoire d'un partenaire privé en son sein.

S'agissant des missions « régaliennes » confiées à la future agence portant notamment sur l'élaboration et la mise en œuvre du PADDUC, on peut avoir quelques doutes sur la possibilité de déléguer à une société d'économie mixte de telles missions.

Par ailleurs, il convient de signaler ici une vraie difficulté tenant au fait que la Collectivité Territoriale de Corse, dans ses relations avec la société d'économie mixte, sera tenue d'appliquer les règles préalables de mise en concurrence, dès lors que l'exception du « in house » ne joue pas dans les relations entre une collectivité et les sociétés d'économie mixte dans lesquelles elle détient une part même majoritaire du capital (CJCE, 11 janvier 2005, Stadt Halle, C-26/03, AJDA 2005 p. 898 note Rolin ; CJCE, 21 juillet 2005, Coname aff. C-231/03 à l'AJDA 20051541 ;

CJCE, 13 octobre 2005, Parking Brixen GmbH, aff. C-458/03 à l'AJDA 2005 p. 1983)².

Cet élément constitue très certainement un handicap majeur à la constitution d'une telle société d'économie mixte. En effet, les missions que l'agence est susceptible d'accomplir peuvent s'analyser comme des prestations de services. Si la future agence doit intervenir à titre gratuit, se posera également nécessairement la question de la nature des ressources de la SEM qui doivent comporter une part substantielle de recettes commerciales.

De plus, pour l'ensemble des missions que la collectivité souhaiterait lui confier, l'obligation d'une mise en concurrence préalable constitue à l'évidence un handicap majeur.

*

Il résulte de ce panorama comparatif que la formule de l'établissement public est certainement celle qui répond le mieux au « cahier des charges » défini par la Collectivité Territoriale de Corse pour la création de la future agence de l'urbanisme.

Toutes les autres formules posent la question du (ou des) partenaire(s) associé(s) à la collectivité territoriale pour la constitution de l'agence et renvoient inévitablement à des questions de gouvernance et de contrôle qui ne sont pas nécessairement faciles à résoudre.

Dans le même sens, la recherche de partenaires et la négociation avec eux des statuts de la nouvelle structure entraînera nécessairement des délais de création de la future agence (d'au moins 6 mois à 1 an), difficilement compressibles dans la pratique.

Si, dans le cadre d'une structure partenariale, la formule du GIP serait sans doute préférable à celle de l'association, plus fragile juridiquement, en revanche la solution de la société publique locale ou de la société d'économie mixte n'aurait véritablement de sens que si l'agence se voyait confier des responsabilités opérationnelles importantes, générant au surplus des recettes commerciales pour une partie substantielle de son activité.

En particulier, le statut de société publique locale ne serait véritablement pertinent que si l'agence d'urbanisme se voyait également confier des compétences principales d'aménageur.

S'agissant enfin de la solution de la société d'économie mixte, l'obligation de mise en concurrence préalable pour toute intervention au profit de la Collectivité Territoriale de Corse ou de tiers (mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration des documents d'urbanisme) paraît à ce stade constituer un handicap majeur.

² Il est à noter que cette difficulté n'existe pas dans les relations entre la SPL et les collectivités territoriales qui participent à son capital, l'absence à celui-ci de tout partenaire privé rendant possible la reconnaissance de l'exception « in house »

III - La possibilité de constituer un établissement public à caractère industriel et commercial

La question se pose de savoir si le futur établissement public pourrait être constitué sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Depuis l'intervention de la décision du Conseil d'Etat d'Assemblée du 16 novembre 1956, « Union Syndicale des Industries Aéronautiques », le Conseil d'Etat apprécie le caractère administratif ou industriel et commercial d'un établissement public à partir de trois critères distincts mais cumulatifs :

- L'objet du service,
- L'origine de ses ressources,
- Les modalités de son organisation et de son fonctionnement.

Tant en ce qui concerne l'objet du service que s'agissant des modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, la jurisprudence n'est pas très restrictive sur la qualification donnée aux établissements publics par les personnes publiques qui les créent.

On indiquera simplement que le Tribunal des Conflits a eu l'occasion de considérer qu'un établissement public dont l'essentiel de l'activité consistait en une mission d'étude et d'information (s'agissant de l'Institut National de la Consommation) constituait, compte tenu de son objet, un établissement public à caractère administratif (**Tribunal des Conflits, 19 février 1990, Monsieur ESPIÉ / Institut National de la Consommation, à l'AJDA 1990, p.468 et suivantes avec les conclusions de Bernard STIRN**).

En revanche, **la question de l'origine des ressources** a donné lieu à une jurisprudence particulièrement abondante.

A la lumière des solutions jurisprudentielles intervenues sur cette question, on retiendra les deux orientations principales suivantes.

1) Lorsque l'établissement public intervient à titre gratuit, le juge refuse de lui reconnaître la qualité d'établissement public à caractère industriel et commercial.

Comme l'indique, Monsieur DUPLAT, dans ses conclusions sur l'arrêt du Tribunal des Conflits du 21 mars 2005 Madame ALBERTI-SCOTT / Commune de Tournefort, BJCL 2005 p. 396 et suivantes :

« Conformément au principe posé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juillet 1930 Benoit, seule la gratuité du service serait un obstacle à la reconnaissance d'un service public à caractère industriel et commercial ».

Il ressort donc de cette jurisprudence qu'un établissement public qui ne percevrait aucune recette d'exploitation pour son activité et dont les prestations seraient

complètement gratuites, ne peut se voir reconnaître la qualité d'établissement public à caractère industriel et commercial.

2) Dans le même sens, dès lors que les subventions présentent une part prépondérante dans l'origine des recettes, le juge qualifiera l'établissement public d'administratif et non d'industriel et commercial.

Dans sa décision du 4 juillet 1986 « Berger » (au recueil aux tables p. 564), le Conseil d'Etat a estimé qu'alors même qu'un décret qualifiait d'établissement public à caractère industriel et commercial le Centre Français du Commerce Extérieur, une telle qualification était erronée *« dès lors que l'essentiel des ressources du Centre provient de subventions de l'Etat destinées au financement de ses missions de service public et que ses ressources propres, résultant d'opérations de nature commerciale, n'entrent que pour une très faible part dans le total de son budget »*.

De même, dans la décision du 19 février 1990, « Cnasea c/ Madame FILLON » (recueil p. 388), le Tribunal des Conflits a qualifié le Cnasea d'établissement public à caractère administratif en relevant *« qu'à l'exception des produits financiers, les dépenses de fonctionnement de cet établissement sont couvertes par des subventions de l'Etat et des régions, provenant de fonds publics et que ces crédits ont un caractère limitatif et sont soumis à l'approbation du Ministre de l'Agriculture »*.

Il résulte de cette situation que les établissements dont les recettes commerciales seraient très minoritaires par rapport aux subventions reçues de plusieurs collectivités publiques, ne peuvent se voir reconnaître la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial.

Pour contourner cet obstacle, seule une intervention législative serait de nature à imposer une telle qualification.

Si la collectivité décidait de créer sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial la future agence de l'urbanisme, le risque est celui de voir ses missions requalifiées. Dans cette situation, la nature juridique de l'établissement public serait remise en cause, ce qui pourrait avoir des conséquences notamment en matière de statut des personnels puisque, selon la jurisprudence, un établissement public à caractère administratif gérant des missions de service public administratif doit normalement disposer d'agents de droit public.

Ce risque pourrait se révéler au moment d'un éventuel contentieux entre l'agence et un de ses personnels.

De même, on ne peut exclure une intervention du Préfet au titre du contrôle de légalité, lors de l'examen de la délibération créant l'agence, voire un contrôle ultérieur de la Chambre régionale des comptes.

Une telle situation pourrait être particulièrement perturbatrice pour le fonctionnement de la future agence.

Il est vrai que le législateur, dans les dernières années, est venu qualifier d'établissement public à caractère industriel et commercial différents établissements intervenant dans le domaine de l'aménagement et de la construction.

Tel a, par exemple, été le cas, en 2008, des offices publics d'habitat qui, en vertu de l'article L. 421-1 du Code de la construction et de l'habitation, sont des établissements publics à caractère industriel et commercial.

De même, la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a créé deux nouveaux établissements publics à caractère industriel et commercial : d'une part, l'établissement public « Société du Grand Paris » (article 7), d'autre part l'établissement public de Paris-Saclay (article 25).

Néanmoins, lorsque l'on s'intéresse aux missions de ces deux derniers établissements publics, il en résulte que leur champ d'action est particulièrement large puisqu'ils disposent l'un et l'autre de compétences étendues, notamment en matière d'aménagement.

Dans ces conditions, si la Collectivité Territoriale de Corse souhaitait retenir une solution d'établissement public à caractère industriel et commercial, il lui est fortement recommandé d'élargir les missions de l'agence d'urbanisme pour lui permettre de conduire des opérations d'aménagement, au sens des dispositions de l'article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme.

Les statuts de l'établissement public doivent donc confier à ce dernier des missions d'aménageur, en plus de celles que la délibération du 30 juin 2011 confie à l'agence d'urbanisme. A cet égard, il est d'ailleurs tout à fait possible que la montée en puissance de la future agence soit progressive, ses missions d'aménageur n'étant mises en place que dans un second temps.

Avec un tel périmètre, il est en revanche certain qu'il n'y aurait aucune difficulté à voir reconnaître la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial à la future agence de l'urbanisme de Corse.

**

En conclusion :

1) Compte tenu des éléments de contexte et des missions aujourd'hui envisagées pour l'agence de l'urbanisme, le statut d'établissement public est certainement aujourd'hui le plus adapté, tant en ce qui concerne la gouvernance de la future agence que pour ce qui a trait aux délais de constitution. Cet outil est bien connu de la Collectivité Territoriale de Corse qui dispose d'une expérience réelle de ce type de structures.

Toute autre formule suppose l'adjonction à la Collectivité Territoriale de Corse d'un ou de plusieurs autres partenaires. Toutes les autres formules posent des questions sérieuses en termes de maîtrise de l'instrument au service de la Collectivité ainsi que de délais de constitution.

Ces deux éléments justifient de manière forte le recours à la formule de l'établissement public.

2) La reconnaissance du caractère industriel et commercial au futur établissement public que constituerait l'agence d'urbanisme n'est possible qu'avec un élargissement des missions de ladite agence.

En effet, son intervention au profit d'autres collectivités territoriales, selon le principe de gratuité fait aujourd'hui obstacle à une telle qualification.

L'adjonction aux missions initialement prévues pour la future agence de compétences en matière d'aménagement rendrait en revanche possible la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial.

L'autre intérêt de cette solution consisterait en une certaine rationalisation des acteurs intervenant dans ce domaine, le regroupement d'attributions en matière d'appui à l'élaboration des documents d'urbanisme et d'action d'aménageur étant à l'évidence de nature à susciter des synergies utiles, tout en étant facteur d'économie de moyens et d'une efficacité renforcée.

Si, s'agissant de l'action en matière de politique foncière, le souhait de la Collectivité Territoriale de Corse de constituer un Etablissement Public Foncier d'Etat empêche le regroupement de ses missions avec celles assumées par l'agence³, au moins dans un premier temps, les statuts du futur établissement public peuvent en revanche tout à fait prévoir qu'à terme, le futur établissement assumera également ces missions.

Tel est d'ailleurs le sens de la délibération adoptée le 30 juin 2011 par l'Assemblée de Corse qui, tout en décidant du principe de la constitution de cet Etablissement Public, prévoit que : « *Cet établissement aura vocation à terme à se transformer en Etablissement Public Territorial* ».

Gilles LE CHATELIER

³ La différence de tuteur entre les deux établissements publics à caractère administratif empêche en effet dans un premier temps que l'ensemble des missions soit regroupée dans un même établissement.