

N° 263

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 avril 1988.

PROPOSITION DE LOI

*visant à permettre l'exercice des compétences des régions
en matière d'aménagement du territoire.*

PRÉSENTÉE

Par M. Michel GIRAUD,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements, des régions a confié aux régions un domaine de compétence très vaste :

« Promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et assurer la préservation de son identité dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes .»

Le contexte actuel de concurrence grandissante au sein de l'espace européen rend indispensable que les régions puissent conduire une action forte dans le domaine du développement économique en mobilisant l'ensemble des potentialités de leur territoire.

Il importe donc que les régions disposent des moyens législatifs et réglementaires leur permettant d'exercer leurs compétences, notamment en matière d'aménagement de leur territoire.

Si la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, définit en son titre II, articles 14 à 17, le contenu et les modalités d'élaboration des plans des régions qui « déterminent les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel pour la période d'application du Plan de la nation », il n'existe actuellement aucun dispositif législatif et réglementaire leur permettant de conjuguer les actions qu'elles proposent dans le domaine du développement avec l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement de leur territoire.

Certes, les moyens dont dispose la région pour aménager son territoire ont été précisés par la loi du 7 janvier 1983, article 36 : « les régions territorialement intéressées peuvent préparer l'élaboration des prescriptions particulières et sont consultées lors de la préparation des lois et des décrets fixant leurs conditions d'application ». Par ailleurs, la région peut, à sa demande, être associée à l'élaboration des schémas directeurs (art. 42), des plans d'occupation des sols (art. 50), et des plans d'aménagement de zone des zones d'aménagement concerté (art. 3, titre III de la loi du 13 juillet 1985).

Mais les lois de décentralisation n'ont pas prévu que les régions puissent prendre l'initiative d'élaborer un schéma d'aménagement de leur territoire. Seule, la région Corse a la possibilité d'adopter un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales en matière de protection, de mise en valeur et de développement de son territoire (art. L. 144-1 du code de l'urbanisme).

En ce qui concerne la région d'Ile-de-France, les modalités anciennes d'élaboration du schéma directeur régional n'ont pas été modifiées : la procédure continue à être conduite sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région. Malgré la décentralisation, il y a donc maintien des prérogatives de l'Etat sur l'aménagement du territoire d'Ile-de-France.

D'une façon générale, les régions, tout en étant responsables de « l'aménagement du territoire et du développement économique, social et culturel », n'ont pas la capacité d'initier et d'établir des schémas d'aménagement régional.

Il y a inadéquation entre l'esprit de la loi du 2 mars 1982 et les textes de lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, qui ont défini la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Depuis cette époque est intervenue, en 1986, l'élection des conseils régionaux au suffrage universel. La région étant désormais une collectivité territoriale, elle doit être dotée de la capacité juridique lui permettant d'exercer la mission qui lui a été confiée par le législateur dans le domaine de l'aménagement du territoire régional.

C'est pourquoi il est indispensable qu'un texte de loi permette de rétablir rapidement l'adéquation entre les missions assignées en 1982 et les moyens de leur exercice par les régions.

La présente proposition de loi comporte quatre articles :

— *l'article premier* crée les schémas d'aménagement régional et introduit dans le code de l'urbanisme les dispositions s'y rapportant ;

— *l'article 2* constitue les secteurs d'intérêt régional, où, si cela apparaît nécessaire, la région peut initier l'élaboration des schémas directeurs ;

— *l'article 3* permet à la région de créer des établissements publics régionaux d'aménagement ;

— *l'article 4* étend aux P.O.S. et aux P.A.Z. l'obligation de transmettre, pour information, les documents approuvés aux personnes publiques associées, ce qui est déjà le cas pour les schémas directeurs.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

I. — Le deuxième alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

« Les régions territorialement intéressées peuvent proposer l'élaboration de prescriptions particulières. Elles peuvent élaborer sur tout ou partie de leur territoire un schéma d'aménagement régional. Elles sont consultées lors de la préparation des lois et décrets fixant leurs conditions d'application. Les schémas directeurs, les schémas de secteurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec leurs dispositions. »

II. — Le premier alinéa de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

« Les prévisions et les règles d'urbanisme s'expriment par les schémas d'aménagement régional, les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols. »

III. — Le premier alinéa de l'article L. 132-3-2 du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

« Dans les communes non couvertes par un schéma directeur ou un schéma de secteur approuvé, l'acte rendant public le plan d'occupation des sols ou l'acte approuvant le plan d'occupation des sols ou sa modification devient exécutoire dans le délai d'un mois suivant sa transmission au représentant de l'Etat, sauf si, dans ce délai, celui-ci a notifié à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter à ce plan, lorsque certaines de ses dispositions sont, soit illégales, de nature à compromettre la réalisation d'un schéma d'aménagement régional, d'un schéma directeur, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer, en cours d'établissement, soit insuffisantes pour permettre la maîtrise de l'urbanisation future, ou ont fait apparaître des incompatibilités manifestes entre l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ».

IV. — Le chapitre premier du titre IV du livre premier du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

« CHAPITRE PREMIER

« *Dispositions particulières
aux régions de la France continentale.*

« *Art. L. 141-1.* — Les régions peuvent adopter sur tout ou partie de leur territoire un schéma d'aménagement régional qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement de leur territoire. Ce schéma d'aménagement doit respecter :

« — les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le présent code ;

« — les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national ;

« — la législation en matière de protection des sites et des paysages, de protection des monuments classés ou inscrits, et de protection de la nature.

« Le schéma d'aménagement régional prend en compte les programmes de l'Etat.

« Dans les régions concernées, le schéma d'aménagement régional vaut schéma de mise en valeur de la mer, tel qu'il est défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral. Les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du schéma d'aménagement régional. Ces dispositions doivent avoir recueilli l'accord du représentant de l'Etat préalablement à la mise à disposition du public de l'ensemble du projet de schéma d'aménagement.

« Le schéma d'aménagement régional a les mêmes effets que les prescriptions définies en application de l'article L. 111-1-1.

« *Art. L. 141-1-2.* — Le schéma d'aménagement régional est élaboré par la région ou, sous son contrôle, par un établissement public régional ayant compétence en matière d'urbanisme, selon une procédure déterminée par décret en Conseil d'Etat.

« Le représentant de l'Etat dans la région et les représentants des départements et des communes sont associés à cette élaboration. Les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les

chambres de métiers le sont également, à leur demande. Elles assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.

« Avant son adoption par le conseil régional, le projet de schéma d'aménagement assorti des avis du Comité économique et social et les conseils généraux des départements, est mis à la disposition du public.

« Le schéma d'aménagement régional est approuvé par décret en Conseil d'Etat.

« *Art. L. 141-1-3.* — En l'absence d'un schéma d'aménagement régional approuvé, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France tient lieu de schéma d'aménagement régional.

« Il est modifié selon la procédure fixée par l'article L. 141-1-2. »

Art. 2.

I. — Le chapitre premier du titre II du livre premier du code de l'urbanisme, est complété par un article L. 121-13 nouveau ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-13.* — Les régions peuvent délimiter sur leur territoire des secteurs d'intérêt régional. Les périmètres de ces secteurs sont fixés par décret sur proposition de la région et après avis des départements et communes concernés. »

II. — Il est inséré au chapitre II du titre II du livre premier du code de l'urbanisme, après l'article L. 122-1-4, un article L. 122-1-5 nouveau ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-1-5.* — Lorsque le périmètre d'un schéma directeur est compris en tout ou partie dans les limites d'un secteur d'intérêt régional, l'élaboration ou la révision du schéma directeur est confiée à un syndicat mixte regroupant les collectivités territoriales concernées et la région, comme prévu au cinquième alinéa de l'article L. 122-1-1. Le schéma directeur ne peut être approuvé si la région émet un avis défavorable sur le projet arrêté.

« Dans les secteurs d'intérêt régional, l'élaboration ou la modification d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur peut être demandée par la région. Si, dans un délai de deux ans à compter de cette demande, le schéma n'a pas été approuvé ou modifié, la région peut procéder à son établissement ou à sa modification selon une procédure déterminée par décret en Conseil d'Etat. L'Etat, les départements, et les communes concernés sont associés à cette procédure, ainsi qu'à leur demande, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture et les chambres de métiers. Le schéma directeur est approuvé par arrêté du commissaire de la République de la région après avis des conseils généraux et des conseils municipaux concernés. Le refus d'approbation ne peut être fondé que sur des motifs de légalité. »

III. — L'article L. 123-7-1 du code de l'urbanisme et complété par l'alinéa suivant :

« Dans les secteurs d'intérêt régional, la région peut demander au représentant de l'Etat la mise en œuvre de la procédure prévue par le présent article. Celle-ci devra être engagée dans les deux mois qui suivent cette demande. »

IV. — L'article L. 211-3 du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

« *Art. L. 211-3.* — A l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national, ou dans les secteurs d'intérêt régional, ou lorsqu'elle a pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics, l'autorité administrative peut demander au conseil municipal d'instituer ou, le cas échéant, de rétablir, le droit de préemption urbain et de le déléguer à l'une des personnes mentionnées à l'article L. 123-3. En cas de refus ou de silence de la commune pendant deux mois, le droit de préemption urbain peut être, en tant que de besoin, institué ou rétabli et délégué par décret en Conseil d'Etat.

« Ce décret en Conseil d'Etat peut, en outre, prévoir que le droit de préemption s'applique aux aliénations et aux cessions mentionnées à l'article L. 211-4. »

V. — L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 5° Dans les secteurs d'intérêt régional, les constructions et installations réalisées dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée ou d'un projet d'intérêt général créés à l'initiative de la région ».

Art. 3.

Il est créé au titre II du livre troisième du code de l'urbanisme un chapitre IV ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV

« *Etablissements publics régionaux d'aménagement.*

« *Art. L. 324-1.* — Les établissements publics régionaux d'aménagement créés en application du présent titre sont compétents pour réaliser pour leur compte ou, avec leur accord, pour le compte d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public ou pour faire réaliser toutes les interventions foncières et opérations d'aménagement prévues par les livres deuxième et troisième du présent code.

« *Art. L. 324-2.* — Les établissements publics créés en application de l'article L. 321-1 ont un caractère industriel et commercial. Ils sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

« *Art. L. 324-3.* — Ces établissements sont créés par délibération du conseil régional après avis du ou des conseils généraux et des conseils municipaux intéressés.

« Toutefois, lorsque leur zone d'activité territoriale s'étend sur plus de cent communes, la délibération ne sera prise qu'après avis des conseils généraux intéressés.

« *Art. L. 324-4.* — La délibération qui crée l'établissement détermine son objet, sa zone d'activité territoriale et éventuellement sa durée. Il fixe son statut, notamment en ce qui concerne la composition du conseil d'administration, la désignation du président, celle du directeur et, le cas échéant, les conditions de représentation à l'assemblée spéciale, prévue par l'article L. 324-5, des collectivités et établissements publics intéressés.

« *Art. L. 324-5.* — Lorsque en raison de leur nombre, les collectivités locales et, le cas échéant, les établissements publics intéressés aux opérations et aux travaux entrant dans l'objet de l'établissement ne peuvent être tous représentés directement au conseil d'administration, ceux d'entre eux qui ne le sont pas sont groupés dans une assemblée spéciale.

« Cette assemblée élit des représentants du conseil d'administration. Si l'assemblée spéciale ne désigne pas ses représentants au conseil d'administration de l'établissement, cette désignation peut être opérée par le président du conseil régional.

« *Art. L. 324-6.* — Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent chapitre. »

Art. 4.

I. — Il est inséré après le deuxième alinéa de l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme, un alinéa ainsi rédigé :

« Le plan d'occupation des sols approuvé est transmis pour information aux personnes publiques associées à son élaboration. »

II. — Il est inséré après le cinquième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme un alinéa ainsi rédigé :

« Le plan d'aménagement de zone approuvé est transmis pour information aux personnes publiques associées à son élaboration. »