

CONSEIL D'ETAT

Assemblée générale

Séance du mercredi 13 juillet 2016

Section de l'intérieur
Section des finances
Section des travaux publics
Section de l'administration

N° 391748

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain NOR : ARCX1617470L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 27 juin 2016 d'un projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain complété, le 12 juillet 2016, par une saisine rectificative portant sur les dispositions relatives à la composition de la commission permanente du Conseil de Paris.

2. Ce projet est organisé autour de trois titres.

Le premier titre consacré au statut de Paris, comprend quatre volets.

Le chapitre I^{er} crée la collectivité à statut particulier dénommée « Ville de Paris » qui est appelée à se substituer, au 1^{er} janvier 2019, à la commune et au département de Paris. Il précise les règles d'organisation et de fonctionnement qui lui seront applicables, tout en prévoyant les conditions dans lesquelles s'opérera le passage au nouveau statut. Le projet habilite à cet égard le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances les mesures d'adaptation législative qui seront rendues nécessaires par ce changement de statut.

Le chapitre II prévoit diverses mesures relatives aux arrondissements de Paris, afin, d'une part, de renforcer les missions confiées aux maires et aux conseils d'arrondissement et, d'autre part, de créer un secteur regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris.

Le chapitre III transfère au maire de Paris, des compétences exercées par le préfet de police : la police de la sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation et, partiellement, la police des immeubles menaçant ruine.

Le chapitre IV fixe les dispositions relatives aux agents et aux compensations financières liées aux transferts de compétences du préfet de police au maire de Paris.

Le titre II, consacré à l'aménagement, aux transports et à l'environnement, comporte quatre volets.

Le chapitre I^{er} vise à accélérer les opérations d'aménagement. Il prévoit à cet effet de :

- stabiliser la date de référence utilisée pour fixer l'indemnisation des biens expropriés dans une zone d'aménagement différé (ZAD) lorsqu'une déclaration d'utilité publique est intervenue pendant la durée de validité de cette zone et que le juge statue après la date d'expiration de la ZAD ou un renouvellement de cette dernière ;
- modifier les règles applicables aux établissements publics d'aménagement et à Grand Paris Aménagement ;
- créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national ;

Le chapitre II habilite le Gouvernement à fusionner par ordonnance les deux établissements publics chargés d'aménager et de gérer le quartier d'affaires de La Défense.

Le chapitre III, qui traite des transports, a pour objet :

- d'exclure de la procédure unique des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement les infrastructures linéaires de transport ;
- de permettre à la société du Grand Paris d'exploiter des réseaux de chaleur ;
- de ratifier l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 ;
- de modifier l'article L. 2111-3-1 du code des transports.

Le chapitre IV assouplit les conditions requises par l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales pour l'accès de certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au statut de métropole.

Enfin, le titre III comporte des mesures diverses destinées, d'une part, à transférer au préfet de police la police des aéroports de Roissy et du Bourget et, d'autre part, à habiliter le Gouvernement à prendre, par ordonnances, des mesures relevant du domaine de la loi pour abroger le régime des cercles de jeux et expérimenter, à Paris, une offre de substitution dans un cadre légal facilitant le contrôle de cette activité.

3. Le projet n'appelle, de la part du Conseil d'Etat, que les remarques et réserves suivantes.

4. L'étude d'impact du projet apparaît, sur plusieurs points, insuffisante.

Tel est le cas s'agissant des éléments relatifs aux économies attendues du regroupement des quatre premiers arrondissements, notamment en matière de dépenses de fonctionnement, d'effectifs et de locaux.

Tel est aussi le cas s'agissant :

- des éléments produits pour justifier qu'ait été écartée l'option qui aurait consisté à transférer immédiatement au maire de Paris l'intégralité de la compétence en matière de police des édifices menaçant ruine, au lieu de la partager avec le préfet de police dans une matière où un tel partage est exceptionnel ;

- des éléments qui conduisent à transférer au préfet de police la police des seuls aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et du Bourget, à l'exclusion de celui d'Orly, alors que les problématiques de sécurité publique apparaissent strictement identiques sur les plateformes aéroportuaires de Roissy et d'Orly et devraient, par conséquent, conduire au même transfert de compétence ;

- des éléments relatifs à la nécessité de recourir à la loi, pour la création d'un nouvel établissement public local pour l'aménagement et la gestion du territoire de « Paris la Défense » qui ne correspond pas à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point précis (décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007) ;

- des éléments fournis pour justifier de manière explicite que n'est pas adaptée l'autorisation unique prévue par l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 « *aux projets d'infrastructures linéaires de transport pour lesquels une enquête publique, préalable à la déclaration d'utilité publique, a été ouverte avant le 31 décembre 2016* » ainsi que le choix de la date du 31 décembre 2016 ;

- l'ajout de la consultation de la mission interministérielle de l'eau, qui est obligatoire pour tout projet de loi portant en tout ou partie sur des questions relatives à l'eau, à la liste des consultations obligatoires au titre des dispositions du présent projet de loi tendant à exclure les projets d'infrastructures linéaires de transport du champ d'application de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique et la mention, dans la liste des ordonnances à prendre en application du projet de loi, de l'ordonnance prévue pour la création du nouvel établissement public local chargé de l'aménagement, la gestion et la promotion du quartier d'affaires de « Paris La Défense ».

Il importe que l'étude d'impact soit complétée sur ces différents points d'ici l'examen du texte par le conseil des ministres. A défaut, elle pourrait être regardée comme méconnaissant les exigences posées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

5. Le Conseil d'Etat constate qu'au regard des dispositions du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution et au vu des spécificités historiques, institutionnelles et administratives de la capitale qui constitue à elle seule une catégorie de collectivités territoriales ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2009-588 du 6 août 2009, il est loisible au législateur de prévoir la création d'une collectivité à statut particulier, au sens de cet article de la Constitution, dénommée Ville de Paris et appelée à se substituer entièrement aux actuels commune et département de Paris.

6. Dans ce cadre, le projet de loi peut prévoir que l'organisation et le fonctionnement des organes délibérants d'une telle collectivité s'inspirent pour partie des règles normalement applicables aux conseils municipaux et pour partie de celles régissant les conseils départementaux. En particulier, la création d'une commission permanente, instance délibérante à laquelle le Conseil de Paris délèguerait une partie de ses attributions, à l'exception de celles relatives au vote du budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures de même nature que celles mentionnées aux articles L. 1612-12 à L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, ne soulève pas d'objection quant à son principe.

Toutefois, le Conseil d'Etat ne peut donner son assentiment aux dispositions du projet qui prévoient que cette commission permanente serait composée du maire de Paris, de ses adjoints, le cas échéant des conseillers de Paris ayant reçu délégation et d'autres membres correspondant à 20 % de l'effectif du Conseil de Paris. En effet, du fait, d'une part, du nombre et du mode d'élection des adjoints qui seraient susceptibles d'y siéger et, d'autre part, du mode de désignation des conseillers recevant délégation, une telle composition aurait nécessairement pour effet de distordre à l'excès au sein de la commission permanente les équilibres qui résultent directement, pour l'assemblée délibérante, de l'expression du suffrage universel. Or, compte tenu de ses compétences, la commission permanente doit elle-même être regardée comme un « conseil élu » au sens des dispositions du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution. En conséquence, en l'absence de différence de situation justifiant, au sens de la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-588 du 6 août 2009, une spécificité de Paris sur ce projet, sa composition doit être fidèle à celle de l'assemblée dont elle est issue et exerce les pouvoirs.

Le Conseil d'Etat propose, par conséquent, de réécrire ces dispositions pour les rapprocher du droit applicable aux commissions permanentes des conseils départementaux, qui prévoit que leurs membres sont élus par l'assemblée délibérante à la représentation proportionnelle, les titulaires des fonctions exécutives déléguées étant ensuite élus en leur sein au scrutin majoritaire.

7. Le Conseil d'Etat, saisi de dispositions tendant à regrouper les quatre premiers arrondissements parisiens au sein d'un même secteur, observe qu'en application de l'article L. 2511-4 du code général des collectivités territoriales selon lequel « *Lorsqu'un conseil d'arrondissement est créé pour un groupe d'arrondissements, il exerce, pour les arrondissements du groupe, les attributions dévolues, par le présent chapitre, au conseil d'arrondissement* », cette mesure a pour effet, non seulement de modifier le découpage électoral de la Ville de Paris, mais aussi de conduire à la suppression de trois des quatre mairies actuelles.

Le Conseil d'Etat constate d'abord que le projet de loi ne méconnaît pas le principe constitutionnel d'égalité de suffrage, puisque ce choix permet de réduire très significativement les écarts de représentation entre les actuelles circonscriptions électorales parisiennes, dans le sens des deux décisions du Conseil constitutionnel relatives à la représentation des arrondissements du centre de Paris n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 et n° 2015-717 du 6 août 2015. En effet, dans la mesure où, pour deux des quatre arrondissements concernés, la représentativité de chaque conseiller de Paris s'écarte respectivement de +24% de la moyenne parisienne et de -20%, ce regroupement aura pour conséquence de lisser les écarts démographiques entre les circonscriptions municipales, en aboutissant à ce que le nouvel ensemble ne s'écarte que de 7 % par rapport à cette moyenne, avec un ratio de 12 721 habitants par élu, contre 13 678 en moyenne à Paris, sans que soit modifié le nombre de conseillers de Paris élus au titre du nouveau secteur par rapport au total de ceux qui étaient élus dans chacun des quatre arrondissements et sans aggraver d'autres éventuels écarts de représentation dans la capitale.

Parallèlement, compte tenu des caractéristiques des arrondissements concernés, il estime qu'il n'y a pas d'erreur manifeste à procéder à la fusion des arrondissements sur le plan administratif, dans une logique de rationalisation de l'action publique qui devra, toutefois, comme indiqué au point 4, être étayée. L'instauration d'une conférence d'arrondissement prévue par le projet de loi pour accompagner cette réforme, pourra notamment permettre d'y veiller.

8. Le Conseil d'Etat émet un avis favorable aux dispositions du projet de loi qui prévoient un élargissement notable des pouvoirs de police du maire de Paris. Le I de l'article 21 du projet de loi établit désormais, sur le modèle de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales qui fixe les attributions de droit commun de police municipale du maire, les domaines de compétences du maire de Paris. Aux compétences que le maire de Paris détenait déjà - la salubrité sur la voie publique ; la police en matière de bruits de voisinage ; le maintien du bon ordre dans les foires et marchés ; la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris -, ont vocation à s'ajouter celles relatives à la salubrité des immeubles à usage d'habitation et des locaux à usage d'hébergement, à la police des funérailles et des lieux de sépulture et à la police des baignades. Le transfert au maire de Paris de la compétence relative à la salubrité des immeubles à usage d'habitation et des locaux à usage d'hébergement représente une évolution notable du rôle de la Ville de Paris dans la lutte contre l'habitat insalubre à Paris. Cette compétence s'exerce sous réserve des compétences propres dévolues au préfet de police en application du 5^{ème} alinéa de l'article L. 123-3 et du 3^{ème} alinéa de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitat.

9. Le projet de loi procède à la réécriture de l'article L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales. Il distingue désormais quatre situations différentes : deux dans lesquelles le préfet de police conserve l'initiative, deux qui la donnent au maire de Paris.

Le préfet de police arrête, après avis du maire, les sites, voies ou portions de voies pour lesquels il réglemente de manière permanente les conditions de circulation et de stationnement ou en réserve l'accès à certaines catégories d'usagers ou de véhicules pour des motifs liés à la sécurité des personnes et des biens ou pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques. Par ailleurs, un arrêté du préfet de police détermine, à titre temporaire, les sites et voies concernés par la protection de personnes faisant l'objet de mesures de protection particulière. L'avis du maire, dans ce cas, n'est pas requis. En cas de manifestations de voie publique à caractère revendicatif, le préfet de police, pour des motifs d'ordre public, réglemente les conditions de circulation et de stationnement. Les mêmes

dispositions valent pour les manifestations à caractère festif, sportif ou culturel, si la manifestation est itinérante.

Le maire de Paris, quant à lui, exerce désormais la police de la circulation et du stationnement sur les axes essentiels à la sécurité de Paris et au bon fonctionnement des pouvoirs publics, sans avis conforme du préfet de police, mais dans le respect de prescriptions d'aménagement de voirie que ce dernier arrête afin de garantir la circulation des véhicules de sécurité et de secours ; ces axes sont définis par décret. Par ailleurs, sur des axes dont l'utilisation concourt à la sécurité des personnes et des biens lors de situations de crise et d'urgence, le maire de Paris exerce la police de la circulation et du stationnement, après un avis simple du préfet de police qui a arrêté la liste de ces axes, après avis du maire.

10. Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi concilie de manière satisfaisante, d'une part, l'objectif de rapprochement du régime juridique applicable à Paris en matière de police municipale avec le droit commun et, d'autre part, la prise en compte des contraintes d'ordre et de sécurité publiques inhérentes à une ville-capitale, siège des pouvoirs publics de l'Etat, des missions diplomatiques étrangères et de plusieurs organisations internationales et qui accueille de très nombreux rassemblements et manifestations à caractère économique, culturel, sportif et revendicatif, dont la plupart sont sans égal sur le reste du territoire national.

11. Le Conseil d'Etat confirme que le recours à la loi est nécessaire pour opérer, en faveur de la Ville de Paris, le transfert de compétence, accompagné de nouvelles dépenses, en matière de réception et saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres.

12. Le Conseil d'Etat émet un avis favorable aux dispositions du projet d'article habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour, en premier lieu, supprimer les cercles de jeux à Paris ; en deuxième lieu, expérimenter, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, pour une durée de cinq ans maximum, une nouvelle offre légale de jeux à Paris, assurée par des établissements ayant le statut de société commerciale, présentant les garanties nécessaires de préservation de l'ordre public, de prévention du blanchiment des capitaux et de prévention du jeu excessif ou pathologique ; et en troisième lieu, d'une part, renforcer le régime de police administrative spéciale applicable aux établissements de jeux mentionnés au chapitre 1^{er} du titre II du livre III du code de sécurité intérieure et ainsi qu'à ceux ayant vocation à remplacer les cercles de jeux et, d'autre part, élargir les moyens d'investigation des services d'enquête en matière de lutte contre le jeu clandestin. Cet article respecte les exigences constitutionnelles qui s'imposent lorsqu'est mis en œuvre l'article 38 de la Constitution.

13. Le Conseil d'Etat constate qu'au 1^{er} janvier 2019, les agents affectés aujourd'hui à la commune et ceux affectés au département n'auront plus qu'un seul employeur, sans que leurs conditions de statut et d'emploi changent en quoi que ce soit. Les dispositions du projet de loi traitent ensuite des transferts d'agents et des compensations financières venant de la préfecture de police, pour tirer les conséquences de la dévolution de compétences vers le maire de Paris. Elles font en sorte, en respectant pleinement toutes les spécificités du statut des administrations parisiennes, qui font que les agents transférés ne changeront pas de fonction publique mais seulement d'employeur, d'atteindre trois objectifs : d'abord, la continuité du service public, qui exige que la collectivité concernée dispose des moyens nécessaires pour assumer ses nouvelles responsabilités ; ensuite, les garanties et les protections accordées à tous les agents concernés par ces transferts ; enfin la neutralité financière des transferts de missions, impliquant une allocation pérenne de ressources à la collectivité, si possible calculée d'un commun accord et permettant de

subvenir à l'exercice normal des compétences concernées. Le projet de loi vise en outre à promouvoir, avant même la mise en place de la nouvelle collectivité parisienne, la mutualisation des services et les transferts de personnels entre la commune, le département de Paris et leurs établissements publics, étant entendu qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, la Ville de Paris se substituera aux deux collectivités actuelles.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

14. Le Conseil d'Etat estime que relèvent du domaine réglementaire :

- les dispositions du projet, qui ont pour objet de transférer de l'arrêté interministériel au préfet l'approbation des délibérations des établissements publics fonciers, des établissements publics d'aménagement et de Grand Paris Aménagement (GPA), relatives aux créations, acquisitions et cessions de participations dans des filiales, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs le III de l'article R. 321-19 du code de l'urbanisme ;

- la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 321-41, qui prévoit pour le directeur général d'un établissement public, une faculté de déléguer sa signature ;

- la disposition du projet, qui a pour objet de permettre au conseil d'administration de GPA de continuer à siéger dans sa composition actuelle et de prévoir la première réunion de ce conseil dans sa composition modifiée par ce même article au plus tard dans un délai de six mois à compter de la date de publication du décret modifiant l'article 4 du décret n° 2015-980 du 31 juillet 2015 relatif à l'établissement public Grand Paris Aménagement.

15. Le Conseil d'Etat propose de modifier et compléter la rédaction de l'article L. 511-7 du code de la construction et de l'habitation pour l'harmoniser avec celle de l'article L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales et pour retenir un critère clair de répartition de la compétence entre le maire de Paris et le préfet de police en matière de police des immeubles menaçant ruine. S'agissant des bâtiments à usage principal d'habitation ou à usage total ou partiel d'hébergement, il exclut en particulier ceux qui sont également des établissements recevant du public, dont l'autorisation relève de l'Etat en vertu de l'article R. 111-19-13 du code de la construction et de l'habitation et la police est attribuée à Paris au préfet de police par les articles L. 123-3 et L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation. Il détient en la matière la même répartition des compétences que celle prévue par le projet de loi à l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne la police de la salubrité des bâtiments à Paris.

16. Le Conseil d'Etat estime que la référence à la date prévue au *a* de l'article 213-4 du code de l'urbanisme pour déterminer le prix d'acquisition d'un bien exproprié dans le périmètre d'une ZAD lorsque le juge de l'expropriation statue après la date d'expiration de la ZAD ou après un renouvellement de cette dernière ne méconnaît ni les exigences constitutionnelles, ni celles de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

17. Le Conseil d'Etat estime, conformément à la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 du Conseil constitutionnel, que l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD) ne constitue pas à lui seul une catégorie d'établissement public mais que le recours à la loi est nécessaire dans la mesure où certaines collectivités territoriales ou leurs groupements seront tenus d'adhérer à l'établissement public appelé à se substituer à l'EPGD et à l'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche et où ce nouvel établissement public est susceptible de recueillir de plein droit tout ou partie de leur patrimoine.

Pour le surplus, cet article d'habilitation est conforme aux exigences constitutionnelles résultant de l'article 38 de la Constitution.

18. Le Conseil d'Etat n'émet pas d'objection à ce que soient élargies les conditions dans lesquelles certains EPCI pourront solliciter leur transformation en métropole, dès lors qu'ils sont situés soit dans une agglomération de plus de 400 000 habitants, soit dans une zone d'emplois comptant plus de 400 000 habitants et dans laquelle se trouve un chef-lieu de région.

19. Enfin, le projet de loi prévoit des règles budgétaires et comptables particulières pour la création de la nouvelle collectivité. A cet égard, afin d'éviter des opérations administratives et comptables lourdes de clôture des comptes de la commune, les comptes du département seront clôturés et repris dans ceux de la commune de Paris qui deviendront ceux de la Ville de Paris lors de la création de celle-ci. Le Conseil d'Etat ne voit aucun obstacle juridique à ces modalités, économes en gestion.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du mercredi 13 juillet 2016.