



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

RELATIF AU STATUT DE PARIS ET A L'AMENAGEMENT METROPOLITAIN

NOR : ARCX1617470L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

1^{er} août 2016

Sommaire

1. ELEMENTS TRANSVERSAUX CONCERNANT LA REFORME DU STATUT DE PARIS	5
2. LA CREATION D'UNE COLLECTIVITE A STATUT PARTICULIER (<i>articles 1 à 12</i>)	11
2.1 Création d'une collectivité à statut particulier en lieu et place de la commune et du département de Paris (<i>articles 1^{er}, 9 et 12</i>)	11
2.2 Règles de fonctionnement du conseil de Paris (<i>articles 2 et 3</i>)	15
2.3 La création d'une commission permanente au sein du conseil de Paris (<i>article 4</i>)	16
2.4 Le cadre budgétaire et comptable de la Ville de Paris (<i>article 5</i>)	18
2.5 Les conditions d'exercice des mandats (<i>article 6</i>)	19
2.6 Substitution de la Ville de Paris à la commune et au département de Paris en tant qu'employeur (<i>article 7</i>)	24
2.7 Mise en cohérence de certaines dispositions du CGCT avec la création de la Ville de Paris (<i>article 8</i>)	25
2.8 Le maintien des élus parisiens dans leurs mandats et les modalités de désignation de la commission permanente jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux (<i>article 10</i>)	25
2.9 Substitution de la Ville de Paris à la commune et au département de Paris (<i>article 11</i>) ..	26
2.10 La continuité budgétaire et comptable entre la Ville de Paris et les collectivités auxquelles elle succède (<i>article 12</i>)	27
3. DISPOSITIONS RELATIVES AUX ARRONDISSEMENTS.....	28
3.1 Renforcement des missions des maires et des conseils d'arrondissements (<i>articles 13 à 16</i>).....	28
3.2 Création d'un secteur regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris (<i>articles 17 à 20</i>).....	29
4. RENFORCEMENT DES MISSIONS EXERCEES PAR LE MAIRE DE PARIS (<i>articles 21 à 26</i>).....	32
5. DISPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DES CAPACITES D'INTERVENTION DE L'ETAT A PARIS ET DANS SON AGGLOMERATION	40
5.1 Réforme de la sécurité dans les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et du Bourget (<i>article 27</i>)	40
5.2 Dispositions relatives aux cercles de jeux (<i>article 28</i>)	42

6.	DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS ET AUX COMPENSATIONS FINANCIERES	46
6.1	Dispositions relatives aux agents (<i>articles 29 et 30</i>)	46
6.2	Dispositions relatives aux compensations (<i>article 31</i>)	49
6.3	La mutualisation de services et les transferts de personnels entre la commune, le département de Paris et leurs établissements publics (<i>article 32</i>)	51
7.	AMELIORER ET DEVELOPPER LES OUTILS POUR ACCELERER LA REALISATION DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT	53
7.1	Fixation de la date de référence pour l'estimation des indemnités d'expropriation, à la date de la création de la zone d'aménagement différé (ZAD) dès lors que l'opération a été déclarée d'utilité publique pendant la durée de validité de la zone (<i>article 33</i>)	53
7.2	Faciliter la coopération entre établissement public et les partenariats public-privé en simplifiant la procédure de création de filiales par les établissements publics fonciers, les établissements publics d'aménagement et Grand Paris aménagement (<i>article 34</i>)	58
7.3	Regroupement des moyens entre établissements publics fonciers et établissements publics d'aménagement (<i>article 35</i>)	60
7.4	Favoriser la coopération entre l'Etat et les collectivités locales : création de la Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (<i>article 36</i>).....	63
7.5	Suppression de la référence à l'agence foncière et technique de la région parisienne dans le code de l'urbanisme (<i>article 37</i>).....	65
7.6	Représentation d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au conseil d'administration de Grand Paris Aménagement (<i>article 37</i>)	66
8.	DISPOSITIONS RELATIVES A L'AMENAGEMENT ET A LA GESTION DU TERRITOIRE DE PARIS LA DEFENSE (<i>article 38</i>)	68
8.1	Création d'un établissement public local pour l'aménagement et la gestion du territoire de « Paris La Défense ».....	68
9.	DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS	70
9.1	Ajouter une disposition transitoire à l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, les ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L.214-3 du code de l'environnement (<i>article 39</i>)	70
9.2	Etendre les missions de la Société du Grand Paris à des activités d'exploitation de réseaux de chaleur (<i>article 40</i>).....	72
10.	DISPOSITIONS RELATIVES AUX METROPOLES (<i>article 41</i>).....	74

Avant-propos

La première partie de la présente étude d'impact développe les aspects qui doivent être exposés de manière transversale, comme les objectifs généraux, les options possibles, les consultations menées et les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées.

Les parties 2 à 10 de l'étude d'impact présentent ensuite chacun des chapitres du projet de loi.

1. ELEMENTS TRANSVERSAUX CONCERNANT LA REFORME DU STATUT DE PARIS

1.1 Objectifs généraux poursuivis par le projet de loi

Le premier objectif poursuivi par ce projet de loi est de moderniser le statut de Paris et de rendre son organisation plus lisible pour les citoyens.

Du fait notamment de son statut de capitale, Paris a toujours fait l'objet d'un régime administratif particulier.

Les évolutions intervenues au cours des dernières décennies ont été guidées par deux logiques parfois difficiles à concilier : rapprocher le régime juridique applicable à Paris de celui des autres communes, notamment avec la loi du 15 décembre 1975 prévoyant l'élection du maire de Paris au suffrage universel direct, tout en mettant en place un cadre juridique permettant de tenir compte des spécificités parisiennes, avec la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon (dite loi « PML ») instaurant le principe de l'organisation des élections municipales dans le cadre des arrondissements et créant les mairies d'arrondissement.

En dépit de ces évolutions successives, certains aspects du statut de Paris apparaissent aujourd'hui comme inadaptés.

Ainsi, depuis la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, qui a supprimé le département de la Seine en le remplaçant par les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, Paris rassemble, sur un seul et même territoire, deux collectivités : une commune et un département, intervenant sous la direction d'une même assemblée délibérante et agissant au moyen des mêmes services administratifs.

La coexistence de deux collectivités territoriales sur un même périmètre géographique est source de complexité, notamment en matière financière, avec l'existence de deux budgets, et est difficilement lisible pour les citoyens.

La complexité excessive de cette organisation a été soulignée au cours des dernières années par plusieurs observateurs, et notamment par le rapport public rendu le 2 octobre 2015 par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion du département de Paris depuis 2011, qui préconise d'étudier l'hypothèse d'une fusion de la commune et du département de Paris.

Par ailleurs, un certain nombre des pouvoirs de police confiés aux maires dans les autres communes françaises sont aujourd'hui exercés par le préfet de police. Les lois du 29 décembre 1986 et du 27 février 2002 ont transféré au maire de Paris certaines des compétences jusqu'alors confiées au préfet de Police, comme la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, de bruits de voisinage ou de maintien du bon ordre sur les foires et marchés.

Cependant, la poursuite de ces transferts paraît aujourd'hui nécessaire, d'une part, dans un souci de simplification administrative et d'une meilleure prise en compte, par les élus municipaux, des attentes des parisiens et, d'autre part, afin de permettre aux services de la préfecture de police de se recentrer sur leurs missions de sécurité et de lutte contre le terrorisme.

Plus de trente ans après leur création par la loi PML, une réflexion sur le rôle des conseils et des maires d'arrondissements doit également être engagée. La nécessité d'assurer la prise en compte des enjeux locaux dans les processus de décision et d'associer davantage les citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques plaide également pour un renforcement de leur rôle.

Enfin, au-delà du périmètre de la Ville de Paris, les enjeux auxquels fait aujourd'hui face la région d'Ile-de-France, notamment en matière d'aménagement et de transports, rendent nécessaires une adaptation du cadre juridique en vigueur.

1.2 Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation

Le recours à la loi est justifié par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales posé aux articles 34 et 72 de la Constitution. Il en résulte que les matières dont il s'agit (création d'une collectivité à statut particulier, nouvelle répartition des missions entre l'Etat et le maire de Paris et renforcement des pouvoirs des maires et des conseils d'arrondissement) relèvent du domaine législatif.

Les objectifs poursuivis ne peuvent donc pas être atteints par la voie réglementaire, ni plus généralement par l'exercice du pouvoir exécutif.

Les développements complémentaires sur ce point, par thématique, sont donc peu fréquents dans les parties suivantes. Les paragraphes relatifs aux options évoquent éventuellement les options de nature technique qui ont pu être envisagées.

1.3 Consultations menées

1.3.1 Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi

Le présent projet constitue une nouvelle étape d'un mouvement profond initié il y a plusieurs décennies visant à la fois à rapprocher le régime juridique applicable à Paris de celui des autres communes et à mettre en place un cadre juridique tenant compte des spécificités parisiennes.

Depuis septembre 2015, une réflexion sur l'évolution du statut de Paris a été lancée au sein du conseil de Paris. Cette réflexion a conduit cette assemblée à adopter le 15 février 2016 quatre vœux relatifs à la réforme du statut de Paris. Le premier vœu porte sur l'examen par le Parlement d'un projet de loi visant à créer une collectivité unique à Paris, exerçant les compétences du département et de la commune, tout en préservant son organisation en arrondissements, auxquels pourraient être soumis pour avis les projets départementaux d'intérêt local. A ce jour, seuls les projets municipaux d'intérêt local leur sont soumis. Le deuxième vœu est relatif à la répartition des missions entre l'Etat et la Ville de Paris, le troisième au renforcement des compétences des maires et des conseils d'arrondissement et le quatrième au regroupement des quatre arrondissements centraux. Le présent projet s'inscrit dans ce mouvement.

1.3.2 Consultations obligatoires sur le projet de loi

Instances	Dispositions relatives à leur consultation	Observations
Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	<u>Article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales</u> : « [le CNEN est] consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. »	La consultation du CNEN a été effectuée.
Groupement interministériel pour la sécurité routière (GIPSR)	<u>Article 2 du décret n° 75-360 du 15 mai 1975 relatif au comité interministériel de la sécurité routière</u>	Compte tenu des modifications apportées à l'exercice des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement, le GIPSR a été consulté.
Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)	<u>Article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et II de l'article 6 du décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes</u>	Compétence du CSFPT sur les projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale (article 9 de la loi n° 84-53) en l'absence de compétence du Conseil supérieur des administrations parisiennes à l'égard des projets de loi (article 45 du décret n° 94-415)
Mission interministérielle de l'eau	<u>Article R213-13 du code de l'environnement</u>	La mission interministérielle de l'eau a été consultée sur les dispositions de l'article 39.

1.4 Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs à abroger et mesures transitoires proposées

1.4.1 Application dans le temps

Les dispositions qui font l'objet d'une date d'entrée en vigueur particulière sont les suivantes :

Article du texte	Dispositions	Date d'entrée en vigueur
Articles 1 à 8, 10, 11 et 12	Création de la collectivité à statut particulier Ville de Paris	1 ^{er} janvier 2019
Articles 17 et 18	Création d'un secteur rassemblant les quatre premiers arrondissements de Paris	Prochain renouvellement général des conseils municipaux

Article du texte	Dispositions	Date d'entrée en vigueur
Articles 21, 23, 24 et 25	Renforcement des missions du maire de Paris	1 ^{er} janvier 2017
Article 22	Réception et saisie des demandes de CNI et passeports par les services placés sous l'autorité du maire de Paris	1 ^{er} avril 2017

1.4.2 Mesures transitoires

Les dispositions qui font l'objet d'une mesure transitoire sont les suivantes :

Article du texte	Dispositions
Article 10	Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, maintien dans leur mandat des conseillers de Paris et des conseillers d'arrondissement et maintien des représentants de la commune et du département dans les organismes extérieurs, à la date de la création de la Ville de Paris. Composition spécifique de la commission permanente jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.
Article 12	Dispositions budgétaires et comptables transitoires

1.4.3 Lois et ordonnances ultérieures

La mise en œuvre des objectifs du présent projet de loi appelle l'élaboration de textes législatifs ultérieurs dans les domaines suivants :

- a) des dispositions fiscales et financières

Article du texte	Dispositions
Article 9	Habilitation à prendre par ordonnances les mesures de nature législative : 3° propres à préciser et adapter les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et relatives aux concours financiers de l'Etat applicables à cette collectivité.

b) des ordonnances pour adapter le régime juridique :

Article du texte	Dispositions
Article 9	<p>Habilitation à prendre par ordonnances les mesures de nature législative :</p> <p>1° tendant à adapter les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de tout établissement ou organisme institué par la loi, en conséquence de la création de la Ville de Paris ;</p> <p>2° propres à adapter les références au département et à la commune dans toutes les dispositions législatives en vigueur susceptibles d'être applicables à la Ville de Paris ;</p> <p>3° propres à préciser et adapter les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et relatives aux concours financiers de l'Etat applicables à cette collectivité.</p>
Article 28	<p>Habilitation à prendre par ordonnance les mesures de nature législative permettant :</p> <p>1° d'abroger le régime juridique des cercles de jeux prévu par les articles 47 et 49 de la loi de finances du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923 ;</p> <p>2° de définir le régime juridique et fiscal permettant l'expérimentation, à Paris, d'une nouvelle catégorie d'établissements de jeux visant à substituer aux cercles une offre de jeux sous forme de sociétés commerciales présentant les garanties nécessaires de préservation de l'ordre public, de prévention du jeu excessif ou pathologique ainsi que de prévention du blanchiment des capitaux, sans exercice d'une mission de service public ;</p> <p>3° D'apporter à la législation des jeux les modifications rendues nécessaires par l'évolution de ce secteur d'activités.</p>
Article 38	<p>Habilitation à prendre par ordonnance les mesures de nature législative permettant :</p> <p>1° de créer un établissement public local associant l'Etat, des collectivités territoriales et leurs groupements, dont certaines et certains à titre obligatoire, pour l'aménagement, la gestion et la promotion du territoire de « Paris La Défense », en substitution l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense et de l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche ;</p> <p>2° de définir le périmètre d'intervention de ce nouvel établissement.</p>

1.4.4 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Article du texte	Dispositions
Article 21 (police de la salubrité et police de la circulation)	<p>Modification de l'arrêté du 23 novembre 1979 portant règlement sanitaire du département de Paris</p> <p>Modification du décret n° 2014-1541 du 18 décembre 2014 fixant les axes mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 2512-14 du CGCT</p>
Article 22 (CNI-Passeports)	Modification du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité (suppression du second alinéa de l'article 3)
Article 23 (fourrières automobiles)	Modification de l'article R. 325-15 du code de la route
Article 24 (agents verbalisateurs)	Modification de l'article R.532-1 du code de la sécurité intérieure, des articles R15-33-29-3 et R15-33-29-4 du code de procédure pénale et de l'article R.130-1-2 du code de la route
Article 27	<p>Modification des textes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - code de la sécurité intérieure (art R*122-54), - décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets (art 73), - décret n°2010-655 du 11 juin 2010 relatif au préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy – Charles-de-Gaulle, - décret n°2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et services de la préfecture de police, - décret n°2003-734 du 1 août 2003 portant création et organisation des services déconcentrés de la direction centrale de la police aux frontières, - code de procédure pénale (art R.15-19) - code de l'aviation civile (art R.213-1-3) - code de la défense (art R.1321-21 et R.1321-24-1)

2. LA CREATION D'UNE COLLECTIVITE A STATUT PARTICULIER (articles 1 à 12)

2.1 Création d'une collectivité à statut particulier en lieu et place de la commune et du département de Paris (articles 1^{er}, 9 et 12)

2.1.1 Diagnostic

Paris est perçue par l'ensemble des citoyens et des acteurs politiques, économiques ou culturels comme une entité unique. Or, les particularités du statut de Paris font que deux collectivités cohabitent sur ce même territoire : une commune et un département.

Si la coexistence de ces deux collectivités permet actuellement de conduire avec efficacité l'action publique, elle comporte aussi des risques de lourdeurs bureaucratiques, de dispersions d'efforts et de complexités financières qui pourraient être corrigées. C'est pourquoi depuis plusieurs décennies une dynamique d'intégration est à l'œuvre entre les deux collectivités.

Ce processus est très avancé car, comme le souligne un rapport récent de la Chambre régionale des comptes¹, « *le département de Paris n'a plus vraiment de réalité* ». Cette situation incite à franchir un autre cap : la fusion définitive des deux collectivités, piste d'ailleurs évoquée par ce même rapport.

Il est par conséquent proposé de faire de la Ville de Paris une collectivité unique à statut particulier exerçant à la fois les compétences de la commune et du département. C'est selon une démarche du même type que vient d'être créé à Lyon par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles une nouvelle collectivité réunissant l'ancienne communauté urbaine de Lyon et une partie du département du Rhône.

2.1.2 Objectifs poursuivis

➤ Simplifier la situation juridique et financière de Paris en mettant fin à la fiction institutionnelle que constitue la coexistence de la commune et du département de Paris.

Pour les usagers et les citoyens : maintien du lien direct avec la collectivité et simplification accrue

Pour les Parisiens, la collectivité départementale n'est plus identifiable : tout d'abord parce il n'y a pas d'élection départementale à Paris et ensuite parce que les démarches administratives engagées auprès de la Ville de Paris s'opèrent à travers des guichets uniques en voie de généralisation. Pour le monde associatif, ce constat est identique. En effet, les formulaires de demande de subvention ne font pas de distinction entre une demande adressée à la commune ou au département.

Les effets de la fusion des deux collectivités vont accélérer la mise en place de guichets uniques, la simplification de la gestion et des circuits de traitement qui pouvaient jusqu'ici être encore séparés.

Pour les partenaires économiques : simplification des procédures et meilleure visibilité financière

En matière d'achats, l'existence de la commune et du département conduit à constituer des groupements de commande dès que des besoins apparaissent pour les deux entités. Ces

¹ Rapport « Le département de Paris – Périmètre de la gestion » de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France rend public le 2 octobre 2015

groupements sont passés sur des périmètres les plus larges possibles (exemple : marchés à bons de commandes de travaux pour l'entretien des bâtiments municipaux et départementaux). Cependant, les procédures s'en trouvent alourdies et des lots spécifiques doivent être contractualisés. Un grand nombre d'appel d'offres sont concernés par cette contrainte. L'unification des collectivités conduira ainsi à simplifier les marchés publics quant aux procédures et aux délais.

Par ailleurs, l'existence de deux collectivités représentées par le même exécutif sur un même territoire est très peu lisible pour les acteurs économiques. La simplification budgétaire permettra de rendre plus claire la communication sur la stratégie financière vis-à-vis des acteurs économiques. Sont en particulier visés les prêteurs potentiels et les agences de notation.

Pour l'Etat et les organismes de contrôle : clarification de la situation financière et garantie de la sincérité budgétaire de la collectivité parisienne

Les budgets de la commune et du département sont individualisés afin de porter les charges leur incombant au titre de leurs compétences respectives, ce conformément à l'article L. 2512-9 du CGCT. Afin de bénéficier d'une vision consolidée des dépenses et recettes de la collectivité parisienne, un travail important de retraitement doit cependant être réalisé dans les divers rapports, analyses financières, et communications avec l'extérieur.

Cette vision consolidée est tellement acquise que le débat d'orientation budgétaire est commun. Au cours de ce débat, les orientations stratégiques ne font pas apparaître de distinction entre budget départemental et budget communal. Le rapport financier présenté chaque année au mois de juillet est également commun.

Les deux documents budgétaires qu'il convient de produire au titre du département et de la commune sont étroitement imbriqués :

- la partie recettes du budget départemental est constituée notamment d'une subvention du budget communal qui est qualifiée de contribution d'équilibre de la commune au département au titre de l'aide sociale ;
- la dette est portée uniquement par la commune permettant aux deux collectivités d'avoir ainsi la taille critique pour bénéficier de bonnes conditions financières sur les marchés financiers, de faciliter la communication vis-à-vis des prêteurs potentiels, et de réduire significativement les coûts de gestion.

La fusion conduisant à un budget unique de la nouvelle collectivité mettra fin à cette situation et comporte les avantages suivants :

- suppression des flux croisés (subvention de la commune au département notamment) ;
- institution d'une trésorerie unique permettant une réduction des coûts associés en réduisant l'encours et l'utilisation des outils de couverture nécessaires ;
- allègement des procédures de préparation du budget et amélioration de la lisibilité des documents produits pour les élus et les citoyens ;
- confirmation de l'approche de la dette unique et de sa sincérité au plan budgétaire.

Pour l'administration : simplification de la gestion administrative et des personnels

Concernant la gestion des personnels, la plupart des corps de la collectivité sont aujourd'hui communs aux deux entités ; il ne reste en effet que quatre corps départementaux (agents techniques des collèges, sages-femmes, psychologues, professeurs du centre de formation d'Alembert) qui seront transformés en corps d'administrations parisiennes au cours de l'année 2016. Comme pour

les intégrations réalisées jusqu'à maintenant, les rémunérations seront maintenues à leur niveau et le déroulement de carrière des agents concernés sera facilité. Les réformes nécessaires à l'harmonisation complète des rémunérations seront d'ailleurs achevées avec la mise en place du nouveau régime indemnitaire de la fonction publique en 2017.

Il convient de préciser la situation particulière des agents affectés aux établissements de santé, ceux-ci étant actuellement gérés par le département. Ces agents relèvent de la fonction publique hospitalière (titre IV du statut général des fonctionnaires). A compter de la fusion entre la commune et le département, ces établissements seront gérés par la nouvelle collectivité et cela sera sans effet sur le positionnement statutaire de leurs agents qui continueront à relever du titre IV.

La fusion permettra une véritable simplification des procédures internes en matière de ressources humaines et sera ainsi source d'allègement des tâches : il n'y aura plus lieu de recourir à des conventions de mise à disposition de services ou de personnels ; les systèmes d'information auront une population distincte de moins à gérer ; les documents réglementaires tels que le bilan social ou les délibérations emplois seront allégés.

Par ailleurs, au quotidien, la coexistence des deux collectivités oblige les services à réaliser des exercices comptables doubles pour les opérations mixtes qui sont relativement courantes. Plusieurs services doivent ainsi imputer leurs dépenses sur deux budgets différents. La mise en place d'une collectivité unique sera ainsi une source de simplification des démarches et du travail des agents.

➤ Offrir un système de gouvernance plus efficace à Paris

Paris a déjà entamé une réforme importante du conseil de Paris qui fonctionnait comme une structure duale délibérant alternativement en formation de conseil municipal et de conseil départemental avec des débats spécifiques. Cette distinction pouvait nuire à la lisibilité des séances du conseil de Paris : un même dossier donnait lieu à deux délibérations examinées de façon séparée, d'où un allongement des séances réduisant l'efficacité des travaux du conseil.

Une modification du règlement intérieur du conseil est intervenue lors de sa séance de juillet 2014. Celle-ci permet désormais aux deux instances, dans le respect de l'article L. 2512-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de disposer du même règlement, du même ordre du jour et de débats communs. Si les délibérations et les votes restent distincts, les délibérations sont examinées ensemble par tour de commission. Il a donc été mis fin à la séparation formelle entre séances du conseil municipal et du conseil départemental qui était jusqu'alors matérialisée par un son de cloche.

De façon plus générale, la situation juridique actuelle du conseil de Paris résultant de la loi et de la jurisprudence du Conseil d'Etat est décalée par rapport à l'organisation institutionnelle et administrative. En effet, si l'article L. 2512-1 du CGCT dispose bien que « *les affaires de ces deux collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée dénommée conseil de Paris présidée par le maire de Paris* », le Conseil d'Etat a constaté dans un arrêt du 14 mars 1980 la singularité de cette assemblée délibérante. En effet, il a souligné que le conseil de Paris n'était en réalité ni conseil municipal ni conseil départemental. Ses membres étant « *désignés à l'issue d'une consultation électorale dans une même circonscription pour appartenir à une même assemblée* », il concluait que « *le législateur a entendu ainsi créer une assemblée délibérante d'une nature particulière* ».

La fusion de la commune et du département apportera une cohérence et une lisibilité accrues au fonctionnement du conseil de Paris puisqu'elle permettra d'introduire des délibérations et votes

uniques sur les projets parisiens et de faciliter la préparation et la tenue des séances. Elle mettra pleinement en adéquation l'assemblée délibérante unique dont la jurisprudence a, il y a 35 ans, souligné la nature particulière, avec l'organisation administrative et institutionnelle. Le formalisme et les lourdeurs résultant de la situation actuelle seront ainsi supprimés.

2.1.3 Analyse des impacts

Pour les Parisiens, les effets de la fusion des deux collectivités vont accélérer la mise en place de guichets uniques, la simplification de la gestion et des circuits de traitement qui pouvaient jusqu'ici être encore séparés.

Au plan financier, cette fusion s'effectuera en respectant le principe général selon lequel une collectivité fusionnée reprend à son compte les obligations des collectivités dont elle est issue. C'est ainsi que la future collectivité devra contribuer par exemple aux efforts de péréquation nationaux et régionaux au même titre que les deux anciennes collectivités.

Au plan électoral, la création de la collectivité à statut particulier de la Ville de Paris par la fusion de la commune et du département n'aura aucune conséquence sur le mode d'élection actuel puisqu'il n'y a pas de scrutin départemental à Paris.

2.1.4 Mise en œuvre

La création de la Ville de Paris entre en vigueur au 1^{er} janvier 2019, comme le prévoit l'article 12 du projet de loi. Une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances est prévue pour préciser, dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, toute mesure de nature législative tendant à faire prendre compte dans les dispositions législatives en vigueur la création de la Ville de Paris.

2.2 Règles de fonctionnement du conseil de Paris (*articles 2 et 3*)

2.2.1 Diagnostic

Comme indiqué précédemment, le conseil de Paris constitue aujourd'hui, selon les termes mêmes du Conseil d'Etat une « *assemblée délibérante d'une nature particulière* », fonctionnant tantôt en qualité de conseil municipal, tantôt en qualité de conseil départemental, alors que ses membres sont « *désignés à l'issue d'une consultation électorale dans une même circonscription pour appartenir à une même assemblée* ».

2.2.2 Objectifs poursuivis

La création de la Ville de Paris, collectivité à statut particulier, implique la modification des articles L. 2512-2 et L. 2512-5 du CGCT, proposées aux articles 2 et 3 du présent projet de loi. L'article 2 vise à rattacher le fonctionnement du conseil de Paris aux dispositions applicables à celui des conseils municipaux, sous réserve des dispositions prévues au chapitre II du titre I du livre V de la deuxième partie du CGCT. Par ailleurs, le règlement intérieur du conseil de Paris ne devant plus prévoir des modalités de fonctionnement distinctes selon que celui-ci délibère en formation de conseil municipal ou départemental, l'article 3 met en cohérence les règles relatives au règlement intérieur du conseil de Paris avec la création de la Ville de Paris.

2.2.3 Options possibles

Le présent projet de loi aurait pu envisager de privilégier, pour le fonctionnement du conseil de Paris, les règles applicables aux conseils départementaux ou prévoir un fonctionnement spécifique. Dans la pratique, le conseil de Paris fonctionne aujourd'hui essentiellement en formation municipale, justifiant le choix de la référence aux conseils municipaux plutôt qu'aux conseils départementaux.

2.2.4 Analyse des impacts

Le nouveau cadre juridique proposé pour le fonctionnement du conseil de Paris le simplifiera encore davantage, dans le prolongement de l'évolution du règlement intérieur adoptée en juillet 2014.

2.2.5 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de cette disposition, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2.3 La création d'une commission permanente au sein du conseil de Paris (*article 4*)

2.3.1 Diagnostic

Le conseil de Paris compte 163 membres, conformément aux dispositions de l'article L. 2512-3 du code général des collectivités territoriales. Aujourd'hui, le conseil de Paris dispose d'une commission permanente lorsqu'il siège en tant que conseil départemental, mais pas lorsqu'il siège en tant que conseil municipal, ce qui est source de complexité pour son fonctionnement, avec la nécessité de faire passer l'ensemble des délibérations devant le conseil de Paris réuni en formation plénière. Aussi, la création d'une commission permanente, à l'image de celles qui existent déjà pour les conseils départementaux ou régionaux, compétente à la fois pour les compétences municipales et départementales de la nouvelle collectivité, serait de nature à faciliter la prise de décision, dans la mesure où elle compterait un effectif plus réduit que celui du conseil, et pourrait se réunir plus fréquemment que ce dernier.

2.3.2 Objectifs poursuivis

La création d'une commission permanente, compétente pour l'ensemble des compétences de la Ville de Paris vise à alléger et simplifier le vote des délibérations de la collectivité parisienne. A l'instar des commissions permanentes des conseils départementaux et régionaux, cette commission ne serait pas compétente en matière de vote du budget et d'approbation du compte administratif notamment, qui devraient obligatoirement être examinés par le conseil de Paris.

2.3.3 Analyse des impacts

Les modalités de désignation de la commission permanente de la Ville de Paris sont inspirées de celles applicables aux conseils départementaux et régionaux.

La simplification et la souplesse introduites par la création de cette commission permanente est accompagnée de garanties quant au caractère démocratique de sa composition. En effet, la composition proposée (élection de la commission permanente par le Conseil de Paris au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne) garantit une représentation de l'opposition dans la commission permanente correspondant à sa représentation au sein du Conseil de Paris.

Une fois la commission permanente constituée, les adjoints au maire sont élus parmi ses membres par le Conseil de Paris au scrutin de liste majoritaire.

En termes d'égalité entre les femmes et les hommes, la composition proposée s'inscrit dans le respect des règles de parité, puisque les listes sur lesquelles les membres de la commission permanente sont élus doivent obligatoirement être paritaires, de même que les listes sur lesquelles sont élus les adjoints au maire de Paris.

En cohérence avec le rôle du préfet de police au sein du conseil de Paris, l'article 4 prévoit également que le préfet de police, pour les affaires relevant de sa compétence, peut demander la réunion de la commission permanente, qu'il y a son entrée et qu'il peut être chargé de l'exécution de ses délibérations.

2.3.4 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de cette disposition, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2.4 Le cadre budgétaire et comptable de la Ville de Paris (*article 5*)

2.4.1 Diagnostic

La commune et le département de Paris appliquent respectivement le cadre budgétaire et comptable M14 et M52. Pour mémoire, le cadre budgétaire et comptable de la Ville de Paris est défini par le livre III de la partie II du code général des collectivités territoriales alors que le cadre budgétaire et comptable du département de Paris est défini par le livre III de la partie III du code général des collectivités territoriales.

Toutefois, aucun des deux cadres budgétaires et comptables susmentionnés ne permettent de retracer l'ensemble des dépenses et des recettes au sein d'un même budget exercées à la fois par la commune et le département.

2.4.2 Objectifs poursuivis

L'article 5 a pour objet de fixer un cadre budgétaire et comptable permettant de retracer l'ensemble des compétences qui seront exercées par la Ville de Paris qu'il s'agisse des compétences exercées auparavant par la commune de Paris que par le département de Paris. Ce cadre budgétaire et comptable est défini par renvois aux dispositions applicables aux métropoles et vise notamment à préciser les règles applicables à la Ville de Paris en matière d'élaboration, de présentation, d'adoption et de publicité du budget et des comptes. Il apporte de la souplesse à la Ville de Paris par rapport aux cadres budgétaires et comptables utilisés par les anciennes collectivités territoriales en matière de gestion pluriannuelle et de fongibilité des crédits.

2.4.3 Analyse des impacts

Ces dispositions permettent de retracer l'ensemble des dépenses et des recettes liées à l'exercice des compétences confiées à la Ville de Paris.

Les coûts induits par la mise en place de ce nouveau cadre budgétaire et comptable dépendent de l'organisation interne de la Ville de Paris (logiciel « maison » ou externalisation des outils informatiques de gestion financière). En effet, si la Ville de Paris a recours à un progiciel financier, les mises à jour annuelles des dispositions réglementaires peuvent être facturées par l'éditeur, en fonction du cahier des charges retenu dans le marché public.

En tout état de cause, dans le cadre de l'application Actes Budgétaires, la DGCL met gratuitement les maquettes budgétaires à la disposition des utilisateurs. La Ville de Paris, si elle adhère à la démarche de dématérialisation, pourra intégrer directement dans son progiciel les maquettes et les plans de comptes élaborés par la DGCL.

2.4.4 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de cette disposition, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2.5 Les conditions d'exercice des mandats (*article 6*)

2.5.1 Diagnostic

En application des dispositions des articles L. 3123-16 et L. 3123-17 du CGCT, le maire de Paris et les conseillers de Paris peuvent cumuler, pour l'exercice effectif de leurs fonctions, les indemnités de fonctions, d'une part, de maire et de conseillers municipaux (articles L. 2123-23 et L. 2511-34 du CGCT) et, d'autre part, de président du conseil départemental et de conseillers départementaux, dans la limite définie au II de l'article L. 2123-20 du CGCT c'est-à-dire une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire (8 272,02 € nets²).

Le régime indemnitaire actuel des élus du conseil de Paris est ainsi le suivant :

Par renvoi de l'article L. 2511-1 du CGCT, l'indemnité de fonction du maire de Paris est fixée selon le barème prévu pour les maires des communes de plus de 100 000 habitants : 145 % de l'IB 1015, soit 5 512,13 € mensuels (article L.2123-23 du CGCT).

Les articles L.2511-34 et L.2511-35 du CGCT précisent le barème applicable aux adjoints au maire et aux conseillers municipaux de Paris :

- les adjoints au maire de Paris peuvent percevoir au maximum 72,5 % de l'IB 1015, soit 2 756,07€ mensuels (article L.2511-34 du CGCT).
- les conseillers municipaux de Paris peuvent percevoir au maximum 34,5 % de l'IB 1015, soit 1 311,51 € mensuels (article L.2511-34 du CGCT).

Les indemnités du maire, des adjoints au maire et des conseillers municipaux de Paris peuvent également être majorées de 25 % au titre de la qualité de commune chef-lieu de département (articles L.2123-22 et R.2123-23 du CGCT).

Les conseillers municipaux délégués peuvent bénéficier d'indemnités de fonction au sein de l'enveloppe indemnitaire globale composée des indemnités maximales du maire et des adjoints au maire de Paris (III de l'article L.2123-24-1 du CGCT).

	Conseil de Paris en formation municipale			
	article CGCT	taux indice 1015	montant mensuel en euros	montant mensuel majoré en euros
Maire	L.2511-1 et L. 2123-23	145%	5 512,13 €	6 890,16 €
Adjoint maire	L. 2511-34	72,5%	2 756,07 €	3 445,08 €
Conseiller municipal	L. 2511-34	34,5%	1 311,51 €	1 639,38 €
Conseiller municipal délégué	L.2123-24-1 (III)	Indemnité dans l'enveloppe		

² Les montants bruts sont exprimés sur la base de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2010. Celle-ci sera revalorisée de 0,6% au 1^{er} juillet 2016 et de 0,6% au 1^{er} février 2017.

Conformément aux dispositions du CGCT relatives aux élus départementaux (articles L.3123-16 à L.3123-18), les élus du conseil de Paris siégeant en formation départementale peuvent bénéficier d'indemnités de fonction :

- le président du conseil départemental de Paris (également maire de Paris) peut percevoir au maximum 145 % de l'IB 1015, soit 5 512,13 € mensuels (article L.3123-17 du CGCT) ;
- les vice-présidents du conseil départemental de Paris peuvent percevoir au maximum 98 % de l'IB 1015 (indemnité de conseiller (70%) majorée de 40 %), soit 3 725,44 € mensuels (article L.3123-17 du CGCT) ;
- les membres de la commission permanente du conseil de Paris peuvent percevoir au maximum 77 % de l'IB 1015 (indemnité de conseiller (70%) majorée de 10 %), soit 2 927,13€ mensuels (article L.3123-17 du CGCT) ;
- les conseillers de Paris exerçant les fonctions de conseiller départemental peuvent percevoir au maximum 70 % de l'IB 1015, soit 2 661,03€ mensuels (article L.3123-16 du CGCT).

	Conseil de Paris en formation départementale		
	article CGCT	taux indice 1015	montant mensuel en euros
Président	L.3123-17	145%	5 512,13 €
Vice-président	L.3123-17	98%	3 725,44 €
Membre de la commission permanente	L.3123-17	77%	2 927,13 €
Conseiller	L. 3123-16	70%	2 661,03 €

A droit constant, la substitution de la Ville de Paris au département et à la commune de Paris au 1^{er} janvier 2019 entraîne l'alignement de la situation indemnitaire du maire et des adjoints au maire de Paris sur celle des maires et adjoints des communes de plus de 100 000 habitants, alors que le champ des fonctions exercées effectivement demeure celui, bien plus large, d'une commune et d'un département.

2.5.2 Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi par l'article 6 est le maintien, à l'euro près, des plafonds indemnitaires antérieurs à la « fusion » de la commune et du département de Paris. En effet, les mêmes élus qui actuellement constituent l'organe délibérant de deux collectivités territoriales distinctes, constitueront l'organe délibérant de la nouvelle collectivité territoriale.

2.5.3 Options possibles

L'intervention d'une norme législative nouvelle est nécessaire :

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les « *conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* ». Il est de jurisprudence constante que, eu égard au principe de gratuité des fonctions énoncé à l'article L. 2123-17 du CGCT, le versement d'une somme à un élu municipal en raison de ses fonctions ne peut être opéré que sur le fondement d'une disposition législative expresse (Conseil d'Etat, 11 août 1922, Lhermitte, 21 juillet 2006, n° 279504).

Si le conseil municipal détermine librement le montant des indemnités allouées, la détermination des taux maxima relève du domaine de la loi. Il n'est donc pas possible, dans l'hypothèse de la suppression de la qualité de conseil départemental du conseil de Paris, de modifier le régime indemnitaire de ses élus sans règle de droit nouvelle.

Il est donc nécessaire de créer un article spécifique visant à fixer le barème de l'indemnité de fonction du maire de Paris, de ses adjoints, des conseillers de Paris mais aussi des membres de la commission permanente nouvellement créée, afin que le régime indemnitaire corresponde à la spécificité des fonctions exercées par les élus parisiens. En raison de la référence opérée par le régime indemnitaire des maires d'arrondissement et adjoints au maire d'arrondissement respectivement aux adjoints au maire et aux conseillers de Paris, une réécriture de ce régime indemnitaire est également requise.

Options écartées :

La possibilité pour le conseil de Paris d'appliquer aux indemnités votées pour l'exercice effectif des fonctions de membre du conseil municipal une majoration spécifique à la commune de Paris en modifiant l'article L. 2123-22 du CGCT doit être écarté. En effet, le bénéfice de ces majorations étant liée à la qualité de la commune, le même taux de majoration (article R. 2123-23) s'applique à tous les élus visés par l'article L. 2123-22.

Option retenue :

L'article L. 2511-34 du CGCT définissait conjointement le régime indemnitaire des adjoints au maire et des conseillers municipaux de Paris, Lyon et Marseille. L'article 6 du projet de loi opère une distinction pour les élus de Paris leur permettant de bénéficier d'un régime indemnitaire spécifique correspondant aux fonctions exercées par les élus de Paris, à la fois communales et départementales.

Le nouvel article L. 2511-34-1 du CGCT définit ainsi le régime indemnitaire de chacune des catégories d'élus parisiens :

L'indemnité du maire est portée au maximum à 192,5 % de l'IB 1015.

En l'état actuel du droit, le maire de Paris, au titre de ses fonctions municipales, se voit attribuer une indemnité fixée au taux de 145 % de l'IB 1015. Après majoration au titre de ville chef-lieu de département (article L. 2123-22 du CGCT), qui demeure applicable (par renvoi de l'article L. 2511-1) car liée au département circonscription administrative, ce taux est porté à 181,25 % de l'IB 1015. Cela correspond à un montant de 6 890,16 €. Au titre de ses fonctions départementales, il peut percevoir une indemnité au maximum égale à 145 % de l'IB 1015, soit 5 512,13 €. Le cumul de ces deux indemnités est plafonné à 8 272,02 € nets soit 9 076,91 € bruts.

L'article 6 du présent projet de loi prévoit donc de porter l'indemnité maximale du maire à 192,5 % de l'IB 1015. Après la majoration précitée de 25%, l'indemnité maximale est portée à 240,6 % de l'IB 1015 soit le plafond d'écrêtement précité.

L'indemnité des adjoints au maire est portée au maximum à 128,5 % de l'IB 1015.

En l'état actuel du droit, les adjoints au maire de Paris peuvent se voir attribuer une indemnité au maximum égale à 72,5 % de l'IB 1015. Après la majoration précitée de 25%, ce taux peut être porté à 90,6 % de l'IB 1015. Au titre de leur mandat de conseiller départemental, ils peuvent également percevoir une indemnité de fonction au maximum égale à 70 %.

L'article 6 du présent projet de loi prévoit donc de porter l'indemnité de fonction des adjoints au maire à 128,5 % de l'IB 1015 soit, après la majoration précitée de 25%, 160,6 % de l'IB 1015 (6 106,11€ bruts mensuels).

A titre dérogatoire et transitoire jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux prévu en 2020, les adjoints au maire qui exerçaient concomitamment au 31 décembre 2018 les fonctions d'adjoint au maire et de vice-président sont portées à 150,5 % de l'IB 1015. Après la majoration précitée de 25%, ils peuvent percevoir 188,125 % de l'IB 1015, soit 7 151,51 € bruts mensuels. En effet, ils pouvaient cumuler précédemment 90,6% en qualité d'adjoint au maire et 98% de l'IB 1015 en qualité de vice-président du conseil départemental soit 188,6 % de l'IB 1015.

L'indemnité des conseillers de Paris est portée au maximum à 90,5 % de l'IB 1015.

En l'état actuel du droit, les conseillers de Paris peuvent se voir attribuer une indemnité au maximum égale à 34,5 % de l'IB 1015. Après la majoration précitée de 25%, ce taux est porté à 43,1 % de l'IB 1015. Au titre de leur mandat de conseiller départemental, ils peuvent également percevoir une indemnité de fonction au maximum égale à 70 % de l'IB 1015.

L'article 6 du présent projet de loi prévoit donc de porter l'indemnité des conseillers de Paris à 90,5 % de l'IB 1015. Après la majoration précitée de 25%, les conseillers de Paris pourront percevoir une indemnité de fonctions au maximum égale à 113,1 % de l'IB 1015, soit 4 300,41 € bruts mensuels.

L'indemnité des conseillers de Paris délégués.

Le régime indemnitaire des conseillers de Paris délégués est inchangé : il est défini à l'article L. 2123-24-1 par renvoi de l'article L. 2511-1. Il est déterminé au sein de l'enveloppe indemnitaire globale composée des indemnités maximales du maire et des adjoints au maire de Paris.

L'indemnité des membres de la commission permanente est portée au maximum à 99,55 % de l'IB 1015.

La commission permanente existait pour le conseil de Paris siégeant en formation de conseil départemental. Le présent projet de loi reprend cette disposition pour le conseil de Paris devenu organe délibérant de la nouvelle collectivité territoriale.

L'article 6 du présent projet de loi prévoit ainsi de créer une possibilité de majoration d'indemnité de fonction pour les membres de la commission permanente qui ne disposent pas par ailleurs d'un régime indemnitaire spécifique lié à une fonction exécutive (maire de Paris, adjoint au maire de Paris, conseiller de Paris ayant reçu délégation, conseiller de Paris investi des fonctions de maires d'arrondissement). A l'instar du dispositif existant pour les membres des commissions permanentes des conseils départementaux (article L. 3123-17 du CGCT) et régionaux (article L. 4135-17 du CGCT), cette indemnité équivaut à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 10%, soit 99,55 %, et après la majorité précitée, de 124,4 % de l'IB 1015, soit 4 730,45 € bruts mensuels.

L'indemnité des maires et adjoint au maire d'arrondissement.

Le régime indemnitaire des élus d'arrondissement étant, en l'état actuel du droit, commun à Paris, Lyon et Marseille et renvoyant au montant maximum des indemnités de fonction prévues respectivement pour les adjoints au maire et conseillers municipaux de la commune (article L. 2511-

35 du CGCT), il était nécessaire de le réécrire spécifiquement pour Paris, en raison des modifications apportées aux plafonds indemnitaires des adjoints au maire de Paris et conseillers de Paris.

Par souci de lisibilité, sont distingués les maires d'arrondissement qui sont par ailleurs conseillers de Paris des maires d'arrondissement qui ne le sont pas. Les premiers bénéficient d'un plafond correspondant au nouveau plafond des adjoints au maire soit 128,5% de l'IB 1015 qui intègre la nouvelle indemnité de conseiller de Paris. Les seconds conservent le plafond antérieur applicable aux maires d'arrondissement soit 72,5% de l'IB 1015.

Etant donné que l'article 6 du présent projet de loi modifie le régime indemnitaire des adjoints au maire et conseillers parisiens, la création d'un article L. 2511-35-1 du CGCT est nécessaire pour fixer le régime indemnitaire des maires et adjoints au maire d'arrondissement de Paris en les associant aux taux maxima applicables à ce jour et ce, afin de ne pas modifier le régime indemnitaire des maires et adjoints au maire d'arrondissement, dont les fonctions sont inchangées.

2.5.4 Analyse des impacts

Impact juridique :

Le projet de loi a pour objet de créer un régime indemnitaire propre aux élus du conseil de Paris en conséquence de la fusion des deux collectivités et de conserver celui des élus des conseils d'arrondissement. Les articles L. 2511-34, L. 2511-35 et L. 3123-16 et L. 3123-17 du CGCT sont modifiés en conséquence et les articles L. 2511-34-1 et L. 2511-35-1 du CGCT sont créés.

L'article L. 2123-11-2 du CGCT, qui liste les élus locaux bénéficiaires de l'allocation différentielle de fin de mandat, ne vise en l'état actuel du droit que l'article L. 2511-34 du CGCT. Il est donc modifié pour insérer le visa de l'article L. 2511-34-1 du CGCT afin que les membres du conseil de Paris en conservent le bénéfice.

Impact financier :

Le nombre d'élus étant inchangé et les plafonds définis par l'article 6 du présent projet de loi visant à maintenir les plafonds antérieurs, la définition des nouveaux plafonds indemnitaires n'a par elle-même aucun impact financier.

Impact sur la direction générale des finances publiques :

Les règles nouvelles du présent projet de loi modifieront les actes de mandatement.

Impact sur la Ville de Paris :

Les règles nouvelles du présent projet de loi modifieront les fiches de paye des élus du conseil de Paris.

2.5.5 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de cette disposition, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2.6 Substitution de la Ville de Paris à la commune et au département de Paris en tant qu'employeur (*article 7*)

2.6.1 Diagnostic

La substitution de Ville de Paris, à la date de sa création, aux deux collectivités que sont la commune de Paris et le département de Paris entraîne automatiquement pour les agents un changement d'employeur qui doit être précisé, ainsi que l'absence de conséquences de ce changement sur les emplois et le statut des agents concernés.

2.6.2 Objectifs poursuivis

L'objectif recherché est d'assurer la continuité au moment du changement d'employeur pour les agents de la commune de Paris et du département de Paris qui relèveront, à compter de sa création, de la Ville de Paris. Il est ainsi précisé que les agents conservent leurs conditions d'emploi et de statut.

2.6.3 Analyse des impacts

Cette mesure, classique en matière de fusion de collectivités, vise à réduire au maximum les effets du changement contraint d'employeur pour les agents. Elle oblige la nouvelle collectivité à reprendre l'ensemble des agents précédemment employés par la commune de Paris et le département de Paris, et à leur proposer un emploi correspondant à leur grade et aux missions de leur statut. Mais elle constitue également la garantie de la bonne acceptation de ce changement par les agents.

Au 1^{er} janvier 2016, ces agents se répartissent de la manière suivante entre la commune et le département : 50 000 fonctionnaires affectés à la Ville et 4 000 fonctionnaires au Département.

2.6.4 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de cette disposition, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2.7 Mise en cohérence de certaines dispositions du CGCT avec la création de la Ville de Paris (*article 8*)

2.7.1 Diagnostic

En conséquence de la création de la Ville de Paris, il est nécessaire de modifier certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, en abrogeant les dispositions évoquant l'organisation du département de Paris (articles L. 3411-1 à L. 3412-2 du CGCT).

2.7.2 Objectifs poursuivis

Le double objectif de ces mesures est la clarté et l'intelligibilité de la loi.

2.7.3 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de ces dispositions, qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2.8 Le maintien des élus parisiens dans leurs mandats et les modalités de désignation de la commission permanente jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux (*article 10*)

2.8.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

La création de la Ville de Paris ne doit pas interférer sur les mandats en cours du maire de Paris, de ses adjoints et des conseillers de Paris, ainsi que des maires d'arrondissement, de leurs adjoints et des conseillers d'arrondissement. L'article proposé maintient donc ces élus dans leurs mandats. Il permet également de maintenir les représentants de la commune et du département de Paris dans les organismes extérieurs jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Cet article vise par ailleurs à permettre la constitution d'une commission permanente dès la création de la Ville de Paris, sans pour autant avoir à désigner de nouveaux adjoints au maire.

2.8.2 Analyse des impacts

Cet article vise à neutraliser les effets de la création de la nouvelle collectivité parisienne sur les mandats en cours, et à permettre la création d'une commission permanente sans attendre le prochain renouvellement général des conseils municipaux

2.8.3 Mise en œuvre

Ces dispositions transitoires ne nécessitent pas de texte réglementaire pour leur mise en œuvre. Elles entrent en vigueur au lendemain de la publication du projet de loi, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

2.9 Substitution de la Ville de Paris à la commune et au département de Paris (*article 11*)

2.9.1 Diagnostic

La création de la collectivité unique à statut particulier en lieu et place de la commune et du département de Paris nécessite de préciser que la Ville de Paris se substitue aux deux collectivités territoriales auxquelles elle succède, dans toutes leurs délibérations, droits et obligations, contrats et procédures administratives et judiciaires.

2.9.2 Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi par cette disposition est d'assurer la continuité juridique des engagements pris par les deux collectivités auxquelles la Ville de Paris succède. Elle prévoit également que les transferts des biens s'effectuent à titre gratuit.

2.9.3 Analyse des impacts

Cette disposition atténue les effets de la substitution de la nouvelle collectivité à celles auxquelles elle succède.

Il s'agit là d'une disposition classique lors de la création d'une collectivité à statut particulier succédant à d'autres collectivités.

2.9.4 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de cette disposition, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2.10 La continuité budgétaire et comptable entre la Ville de Paris et les collectivités auxquelles elle succède (*article 12*)

2.10.1 Diagnostic

La création de la Ville de Paris ne doit pas interférer sur la continuité comptable et budgétaire des dépenses et des recettes engagées par le département et la commune de Paris. Dans ces conditions des dispositions transitoires doivent être prises.

2.10.2 Objectifs poursuivis

En premier lieu, il convient d'éviter aux comptables publics la clôture des comptes à la fois de la commune de Paris et du département de Paris qui desservirait les objectifs de simplification et de rationalisation attendus de la fusion de la commune et du département de Paris. En effet, la clôture de ces deux comptes entraînerait un coût financier et humain important pour la collectivité territoriale. Or, les économies de gestion recherchées par cette réforme ont vocation à s'illustrer également dans la transition administrative et comptable à mettre en œuvre. Dans ces conditions, il est proposé de ne clôturer que la comptabilité du département de Paris et de maintenir la comptabilité de la commune de Paris. C'est à partir de cette dernière que sera bâtie la nouvelle comptabilité de la Ville de Paris. Naturellement, une agrégation entre les comptabilités de la commune de Paris et du département de Paris sera effectuée par le comptable public afin de garantir la traçabilité de l'ensemble des dépenses et des recettes de la Ville de Paris.

En second lieu, il convient de préciser les budgets de référence pour le fonctionnement de la Ville de Paris avant le vote de son premier budget en application de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, il y a lieu de définir les organes délibérants compétents pour adopter les derniers comptes administratifs respectifs du département de Paris et de la commune de Paris.

2.10.3 Analyse des impacts

Cet article vise à assurer la continuité budgétaire et comptable entre, d'une part, le département et la commune de Paris, et d'autre part, la Ville de Paris. Enfin, il vise à préciser le cadre comptable de la Ville de Paris afin d'éviter de nombreuses opérations comptables et budgétaires liées à la clôture d'un compte.

3. DISPOSITIONS RELATIVES AUX ARRONDISSEMENTS

3.1 Renforcement des missions des maires et des conseils d'arrondissements (*articles 13 à 16*)

3.1.1 Diagnostic

Les attributions des maires et des conseils d'arrondissements sont régies par les dispositions communes à Paris, Marseille et Lyon figurant au chapitre premier du titre premier du livre V de la deuxième partie du CGCT.

A Paris, un renforcement de ces compétences apparaît nécessaire, qu'il s'agisse de la délégation de signature du maire d'arrondissement, de la gestion des équipements de proximité ou de la procédure de délivrance des autorisations de terrasse.

3.1.2 Objectifs poursuivis

Dans un souci d'efficacité et de continuité de l'action publique, la délégation de signature du maire d'arrondissement, dont seul le directeur général des services peut bénéficier avec la rédaction actuelle de l'article L. 2511-27 du CGCT, pourra désormais être accordée au directeur général adjoint des services dans les arrondissements parisiens.

Afin de conforter le pouvoir des maires et des conseils d'arrondissement en matière de gestion des équipements de proximité, un nouvel alinéa aux articles L. 2511-16 et L. 2511-22 du CGCT permettra d'associer les conseils d'arrondissement à l'approbation des contrats d'occupation et de confier aux maires d'arrondissement la possibilité d'accorder des conventions d'occupation de ces équipements, lorsque leur durée est inférieure à douze ans.

De même, le maire de Paris devra recueillir l'avis des maires d'arrondissement en vue de délivrer une autorisation d'étalage et de terrasse dans l'arrondissement.

3.1.3 Analyse des impacts

Les dispositions prévues à la section 1 du chapitre II consacrée au renforcement des compétences des maires et des conseils d'arrondissement permettront d'une part d'améliorer la fluidité de la décision, s'agissant notamment de la possibilité d'accorder une délégation de signature aux directeurs généraux d'arrondissement, et d'autre part de conforter le rôle des maires et des conseils d'arrondissement dans la gestion des équipements de proximité.

3.2 Création d'un secteur regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris (*articles 17 à 20*)

3.2.1 Diagnostic

En application de l'article L. 2512-3 du CGCT, le conseil de Paris compte 163 membres, répartis entre les vingt arrondissements conformément au tableau en annexe 2 du code électoral. Cette répartition, établie par la loi du 31 décembre 1975, a été modifiée deux fois, par la loi du 31 décembre 1982 puis par celle du 5 août 2013.

Cette répartition fait cependant apparaître des écarts entre les arrondissements dans la représentativité de leurs conseillers de Paris. Ainsi, le 1^{er} arrondissement ne compte qu'un conseiller de Paris pour 17 022 habitants alors que le 2^{ème} en compte deux pour 21 741 habitants, créant ainsi d'importants écarts à la moyenne qui s'établit autour d'un conseiller de Paris pour plus de 13 600 habitants. L'écart des premier et deuxième arrondissements par rapport à cette moyenne est ainsi actuellement respectivement de +24,4% et de -20,5%.

Par ailleurs, la faible taille des arrondissements centraux rend plus difficile la conception et la réalisation de projets ambitieux et adaptés à la zone centrale de la capitale ; elle rend également difficile le plein développement de la démocratie participative puisque le nombre de projets suscités par les habitants de chacun des 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements dans le cadre du budget participatif est très faible.

3.2.2 Objectifs poursuivis

La fusion des quatre secteurs électoraux pour le conseil de Paris correspondant aux quatre premiers arrondissements corrige le déséquilibre apparu avec les mouvements de population depuis la dernière répartition des sièges de conseillers de Paris puisqu'après la réforme, l'écart maximal sera ramené à environ 10%.

Le nouveau secteur constitué des quatre premiers arrondissements comptera 8 sièges de conseillers de Paris pour 101 764 habitants, soit 1 siège pour 12 720 habitants : son écart par rapport à la moyenne sera ainsi ramené à -7%, alors qu'il est aujourd'hui supérieur à 20% en valeur absolue dans deux des quatre arrondissements concernés.

La fusion des quatre conseils d'arrondissement correspondants aux quatre premiers arrondissements de Paris renforcera la capacité de ce secteur fusionné à mener des projets en rapport avec les enjeux de cette zone centrale de Paris.

3.2.3 Analyse des impacts

Impacts sur les élus

Les dispositions prévues à la section 2 du chapitre II relative à la création d'un secteur regroupant les quatre arrondissements centraux de Paris auront pour effet de réduire le nombre de conseillers d'arrondissement, sans pour autant modifier le nombre de conseillers de Paris, fixé à 163 par l'article L. 2512-3 du CGCT. Aujourd'hui, le conseil du 1^{er} arrondissement compte 11 membres, dont 1

conseiller de Paris, ceux des 2^{ème} et 4^{ème} arrondissements comptent chacun 12 membres, dont 2 conseillers de Paris, et celui du 3^{ème} arrondissement en compte 13, dont 3 conseillers de Paris. Le conseil du secteur regroupant ces quatre arrondissements comptera 24 membres (contre 48 au total aujourd'hui), dont 8 conseillers de Paris.

Impacts sur les habitants

Les services publics de proximité assurés actuellement par les quatre mairies d'arrondissement seront maintenus. La localisation des implantations de réalisation de ces services publics au sein du nouveau secteur fusionné sera définie pour l'entrée en vigueur du regroupement prévue au prochain renouvellement général des conseillers municipaux de Paris à partir des conclusions adoptées au conseil de Paris suite à la remise du rapport, prévue avant le 31 décembre 2018, de la conférence d'arrondissements chargée de l'installation du secteur regroupant les quatre arrondissements composée de l'ensemble des conseillers de ces arrondissements.

Un élargissement des services rendus à l'utilisateur pourra même être mis en place en s'appuyant sur la taille de ce nouveau secteur. Le montage de projets, que ce soit dans le cadre du budget participatif mis en place par la Ville de Paris, ou dans le cadre budgétaire général, de concertations ou d'événements portant sur un périmètre plus large que chacun des quatre arrondissements en sera facilité.

Impacts financiers

Le regroupement des quatre premiers arrondissements en un secteur permettra des rationalisations en matière de dépenses de fonctionnement, d'effectifs et de locaux, estimées entre 8 et 10 M€ par an.

En effet, la création d'un secteur rassemblant les quatre premiers arrondissements qui représentent actuellement 139 ETP, permettra d'engager une réflexion au sein de la conférence d'arrondissements constituée à cet effet sur l'implantation des différents services au sein du secteur regroupé et sur le niveau de ressources adéquat pour le maintien d'un niveau de service public de qualité.

La mutualisation de certaines fonctions support entre les quatre arrondissements devrait permettre, à terme, de rationaliser le niveau de ressources humaines dédiées à ces missions et d'optimiser l'espace nécessaire à l'accueil de ces missions, de réaliser ainsi des économies de fonctionnement pour l'ensemble des administrations parisiennes. En particulier, un seul directeur général des services sera nommé pour le secteur fusionné. Ces économies d'échelle se traduiront également par des économies sur la dotation d'animation locale, versée par la Ville de Paris aux arrondissements : cette dotation étant notamment composée d'un socle forfaitaire de 35.000 € par arrondissement, l'économie réalisée du fait du regroupement des quatre premiers arrondissements sera ainsi de 105.000 € par an.

Des économies seront enfin liées à la suppression de trois maires d'arrondissements impliquant la suppression de cabinets et de leurs collaborateurs dédiés, pour un montant qui peut être estimé à environ 700.000 € par an.

La volumétrie totale des économies budgétaires liées au regroupement des quatre premiers arrondissements dépendra des choix adoptés par le conseil de Paris pour l'organisation des services du secteur regroupés à l'issue des travaux de la conférence d'arrondissements créée à cet effet et avant le renouvellement général des conseils municipaux.

3.2.4 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de ces dispositions qui prendront effet lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux. Dans cette attente, la loi prévoit qu'une conférence des arrondissements prépare la création de ce secteur.

4. RENFORCEMENT DES MISSIONS EXERCEES PAR LE MAIRE DE PARIS (articles 21 à 26)

4.1 Diagnostic

Conformément aux dispositions de l'art. L. 2212-2 CGCT, le maire est – au titre de la police générale - chargé d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Par exception, ces pouvoirs peuvent être exercés – en application de l'article L.2215-1 CGCT - par le préfet de département (carence du maire ou mesures excédant le territoire d'une commune principalement).

Le maire est également l'autorité compétente pour l'exercice de nombreuses polices spéciales, notamment la police de la circulation sur les routes nationales et départementales à l'exclusion des routes à grande circulation (cf. art L.2213-1 CGCT).

A Paris, des textes spécifiques régissent la répartition des compétences entre l'autorité municipale et le préfet de police. Le dispositif est ancien puisqu'il remonte au Consulat et plus précisément à la loi du 28 pluviôse an VIII (art 16 portant création, à Paris, d'un préfet de police) et à l'arrêté du 12 messidor an VIII qui règle les attributions du préfet de police de Paris.

En application de l'article L. 2512-13 CGCT, le préfet de police est l'autorité titulaire du pouvoir de police générale dans la commune de Paris dans les matières énumérées par l'arrêté du 12 messidor an VIII. Le PP est par ailleurs l'autorité compétente dans de nombreuses polices spéciales en lieu et place du maire.

Toutefois, certaines compétences ont été progressivement transférées au maire de Paris que ce soit au titre de la police générale (salubrité sur la voie publique, bruits de voisinage, maintien du bon ordre dans les foires et marchés, conservation des dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris, mesures de sûreté sur les monuments funéraires en cas de danger grave ou imminent) et de la police spéciale (exemple de modification opérée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles pour ce qui concerne la police de la circulation et du stationnement).

4.2 Objectifs poursuivis

Le projet de loi poursuit l'objectif de rapprocher la répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris du droit commun en permettant au maire de Paris de disposer de nouvelles compétences d'attribution dans certaines matières relevant en principe de l'autorité municipale. Cette évolution vise, dans une optique de simplification administrative, à clarifier la répartition des compétences entre ces deux autorités.

Il s'agit plus précisément de permettre à la mairie de Paris d'exercer les compétences et attributions suivantes :

- la verbalisation du stationnement payant et le stationnement gênant, ce qui se traduira par le transfert des agents de surveillance de la ville de Paris affectés à ces missions

Actuellement plus de 1500 agents de surveillance de Paris, placés sous l'autorité du préfet de police, sont chargés d'assurer la verbalisation sur la voie publique en cas de méconnaissance des règles applicables au stationnement payant et au stationnement gênant. Le transfert de ces effectifs à la mairie de Paris s'inscrit dans le prolongement de l'extension de compétences de la ville en matière de police de la circulation et de stationnement. Elle vise notamment à permettre au maire de Paris de disposer des leviers nécessaires pour mener une politique de gestion de l'espace public et de la mobilité plus efficace.

- la gestion des fourrières automobiles

Cette compétence est actuellement exercée par la préfecture de police. Le transfert de la gestion des fourrières automobiles emportera également transfert des agents en charge de l'enlèvement des véhicules.

- la police des édifices menaçant ruine (réparation des hôtels, bâtiments à usage d'habitation et foyers, démolition d'immeuble d'habitation et évacuation en extrême urgence) et des bâtiments funéraires

En la matière, il s'agit de transférer la police des édifices menaçant ruine à la mairie de Paris pour ce qui concerne la totalité des bâtiments à usage principal d'habitation et sur les bâtiments à usage partiel ou total d'hébergement. Pour les bâtiments n'entrant pas dans ce champ, le préfet de police demeure compétent en matière de péril (c'est à dire pour les ERP sans hébergement).

Sont donc concernés par ce transfert de compétence :

- les immeubles à usage principal d'habitation ;
- les bâtiments à usage partiel d'hébergement, qui peuvent comprendre également des établissements recevant du public (ERP) : il peut s'agir par exemple d'ERP destinés à l'hébergement mais qui exercent des activités connexes (de type restauration, salle de réunion, magasin, salle de sport) ou des foyers, non ERP pour la partie hébergement (classés en habitation) mais comprenant en leur sein des locaux supérieurs à 50m² recevant du public ;
- les bâtiments à usage total d'hébergement, ce qui recouvre des établissements hôteliers qui ne pratiquent que de l'hébergement de manière permanente ou temporaire sans activité connexe.

Cette nouvelle répartition de compétences tend à assurer au maire de Paris la faculté de disposer de l'ensemble des leviers lui permettant d'assurer une politique coordonnée et efficace au profit des parisiens dans le champ de l'habitat (en lien avec le transfert de la sécurité des parties communes des immeubles d'habitation et de la salubrité des bâtiments à usage d'habitation et à usage partiel ou total d'hébergement).

En tout état de cause, ce transfert de pouvoirs de police est sans effet sur la compétence que détient le préfet de police au titre de la police spéciale des établissements recevant du public.

- la sécurité des parties communes des immeubles d'habitation (à l'exception des établissements recevant du public) ;

- la salubrité des immeubles à usage d'habitation et des locaux à usage partiel ou total d'hébergement prévue à l'article L. 1311-2 du code de la santé publique (au sens du règlement sanitaire départemental) ;
- la police des baignades ;
- la police des funérailles ;
- la réception des demandes de cartes nationales d'identité et des demandes de passeports ;
- de nouvelles attributions en matière de police spéciale de la circulation et du stationnement.

En la matière, les pouvoirs de police sont actuellement répartis entre la ville de Paris et la préfecture de police. Le projet de loi renforce davantage les prérogatives du maire de Paris (suppression de l'avis conforme du préfet de police sur les axes permettant d'assurer la continuité des itinéraires principaux dans l'agglomération parisienne et la région Ile-de-France, compétence du maire de Paris en cas de manifestations à caractère festif, sportif ou culturel non itinérante).

Chaque année, 7000 manifestations environ sont gérées par la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police. Outre ces événements, environ 6000 manifestations de toute nature sont instruites chaque année par le service du cabinet du préfet de police. On peut estimer que 4000 de ces événements relèveront, à l'issue de la réforme projetée, de la décision du maire (notamment les fêtes des écoles, les lâchers de ballons, les vide-greniers, etc.).

Le projet de loi introduit, à titre principal, une nouvelle distinction fondée sur des considérations tenant à la sécurité entre les axes dits « essentiels à la sécurité à Paris et au bon fonctionnement des pouvoirs publics et les axes dits « concourant à la sécurité des personnes et des biens en situation de crise ou d'urgence » :

- S'agissant des axes dits "essentiels à la sécurité à Paris et au bon fonctionnement des pouvoirs publics", qui ont vocation à couvrir un périmètre légèrement plus grand que celui fixé par le décret n°2014-1541 du 18 décembre 2014 fixant les axes mentionnés au quatrième alinéa de l'article L.2512-14 du code général des collectivités territoriales, le préfet de police disposera d'un pouvoir de prescription dans le cadre des projets d'aménagement de voirie engagés par la mairie de Paris dans le but de garantir la fluidité de la circulation des véhicules de secours et de sécurité. La référence au « fonctionnement des pouvoirs publics » tend à garantir la sécurité des cortèges et convois officiels.

Ces axes permettent tout d'abord d'assurer la traversée de Paris selon l'axe Nord-Sud (itinéraire Avenue du G. Leclerc, Avenue du Maine/ Avenue D. Rochereau / Boulevard St Michel / Boulevard Sébastopol / Boulevard de Strasbourg / Boulevard Magenta et Rue de la Fayette) ou selon l'axe Est-Ouest en suivant la Seine, du côté rive gauche (Quai St Bernard / Quai de la Tournelle / Quai des Grands Augustins / Quai de Conti / Quai de Voltaire / Quai A. France / Quai d'Orsay / Quai de Branly / de Grenelle / A. Citroën, Quai Issy-les-Moulineaux) ou rive droite (Quai de Bercy / de la Rapée / Henri IV / Quai des Célestins / Quai de l'Hôtel de Ville / Quai des Tuileries / Avenue de New York / Quai L. Blériot / Quai Saint-Exupéry). Enfin

le Boulevard Périphérique, courroie de transmission au sein de la région Île-de-France entre Paris et sa Petite Couronne, fait partie intégrante de ces axes essentiels à la mobilité des franciliens.

Ces axes stratégiques et essentiels font partie des principaux vecteurs de la circulation parisienne et permettent de garantir la mobilité dans Paris intra-muros mais également entre Paris et sa banlieue aux horaires d'insertion (entre 7h00 et 10h00 le matin) et de retour (entre 17h et 20h le soir). Ces axes disposent également d'importants couloirs de bus et de bandes cyclables dans une capitale où les déplacements en transports en commun et en vélo (+8%)³ sont en constante augmentation. Sur l'ensemble de ces axes, on constate par ailleurs une augmentation moyenne du trafic de circulation⁴ :

Boulevard Magenta (sens Nord / Sud) : +15 %

Quais Rive Droite : +16 %

Avenue du Général Leclerc (sens Nord / Sud) : +20%

Boulevard Saint Michel / Sébastopol / Strasbourg : +12 %

Boulevard Périphérique : +2 %

Ces axes revêtent également une importance particulière en termes d'ordre public et de circulation, notamment la charnière de l'est parisien entre la Place d'Italie et la Place de la Nation (Avenue d'Italie / Boulevard de l'Hôpital / Pont d'Austerlitz / Boulevard Diderot / Cours de Vincennes) et celle de l'Ouest parisien entre la Place de la Concorde, l'Avenue des Champs Élysées, la Place de l'Étoile, l'Avenue de la Grande Armée et la Porte Maillot. Ces secteurs sont le siège habituel d'un grand nombre de festivités ou de commémoration de voie publique (défilé du 14 juillet, cérémonies militaires, journée sans voiture, piétonisation des Champs, Tour de France, marché de Noël, exploit sportif), de manifestations revendicatives (à titre d'illustration, plus d'un tiers des manifestations contre la loi travail en 2016 a emprunté l'axe Italie-Nation) ou de voyages officiels. Sur ces emprises, ces services d'ordres de grande ampleur sont systématiquement accompagnés de mesures physiques (déplacements de véhicule, neutralisation de la circulation ou du stationnement) ou réglementaires (interdictions de vente de certaines substances). Aussi le pouvoir de prescription du préfet de police sur ces zones est essentiel.

- S'agissant des axes dits "concourant à la sécurité des personnes et des biens en situation de crise ou d'urgence", qui concernent principalement les axes du plan «secours à de nombreuses victimes » dit plan NoVi (anciennement plan rouge « alpha ») déclinaison du plan ORSEC visant à secourir un nombre important de victimes et à organiser les moyens de premier secours, le maire de Paris exercera la police de la circulation et du stationnement après avis du préfet de police.

Cette catégorie d'axes revêt une importance toute particulière pour la préfecture de police et justifie le recueil de l'avis du préfet de police par le maire pour l'exercice de son pouvoir de police de la circulation et du stationnement. Ainsi, à titre d'exemple en 2015, plusieurs événements majeurs, notamment terroristes, ont nécessité la mobilisation immédiate de véhicules assurant la sécurité et les secours sur les axes concourant à la sécurité des personnes et des biens :

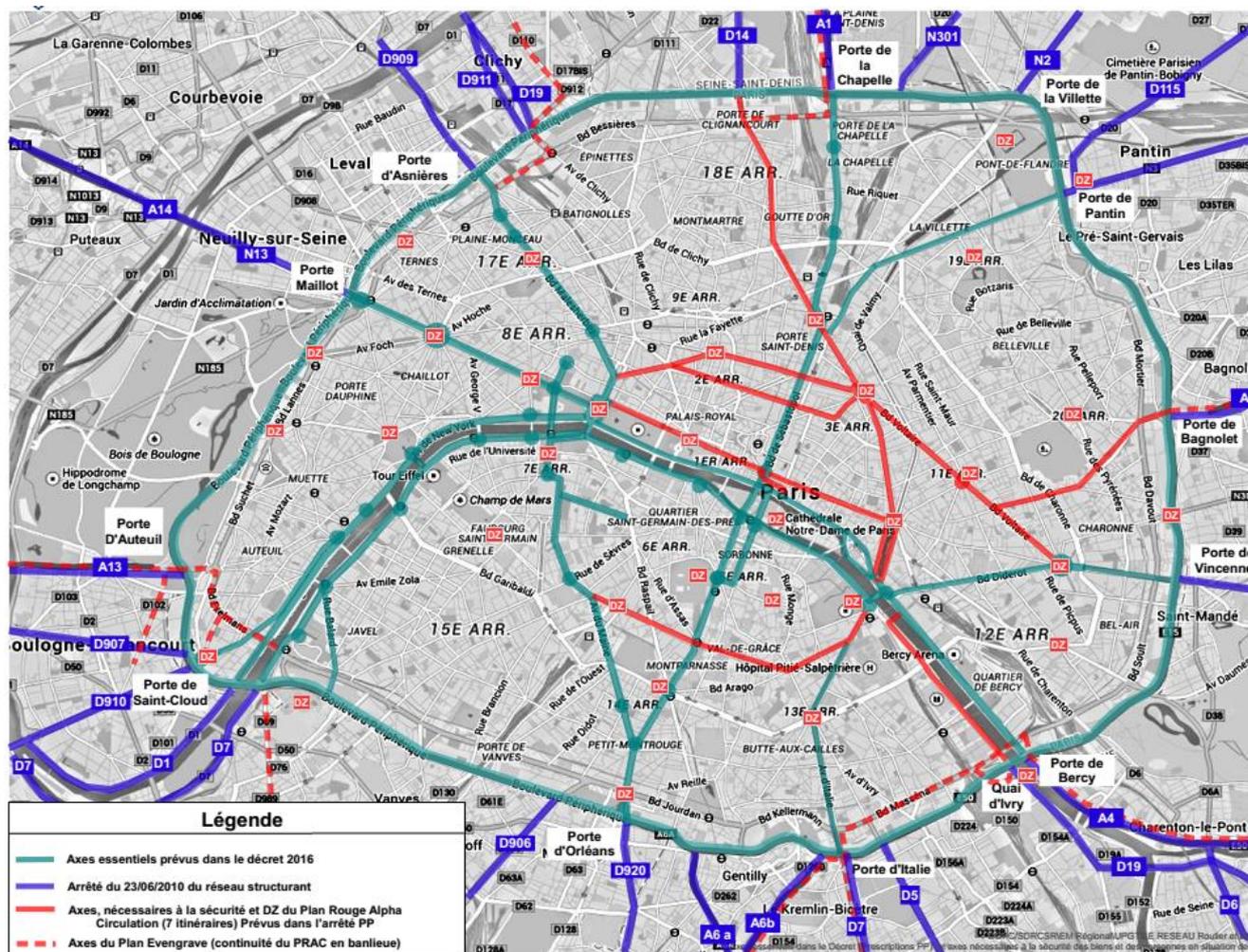
³ Données 2014/2015 Observatoire des déplacements de la Mairie de Paris

⁴ Données 2014/2015 Observatoire des déplacements de la Mairie de Paris

- l'attentat survenu dans les locaux de « Charlie Hebdo » dans le 11ème arrondissement le 7 janvier ;
- la prise d'otages de « l'Hyper cacher » le 9 janvier ;
- le feu d'entrepôts survenu à la Courneuve le 17 avril (les sapeurs-pompiers de Paris sont intervenus pendant 7 jours durant pour lutter contre un violent feu de plusieurs entrepôts sur 12 500m² environ) ;
- les attentats survenus simultanément sur différents sites de Paris et de Saint-Denis le 13 novembre (vers 21h15, la capitale est frappée par 3 explosions à proximité du Stade de France et 4 fusillades dans le 11ème arrondissement faisant 130 morts et 450 blessés).

Il s'agit notamment des axes du PRAC (Plan Rouge Alpha Circulation) prévu par arrêté et déclenché notamment lors des attentats. Un des enjeux de la réussite du plan Evengrave repose sur la fluidité et la disposition de ces axes à l'occasion d'une crise majeure afin de pouvoir acheminer les colonnes de secours, les forces d'intervention et l'extraction des blessés vers les hôpitaux dans le respect des zones d'exclusion, de soutien et d'attente opérationnelle. Aussi, il est essentiel pour le préfet de police de conserver un droit de regard garant d'une obligation de suivi et de surveillance sur ces axes.

Le schéma ci-dessous permet de mieux appréhender cette nouvelle distinction (en bleu clair, figurent les futures axes « essentiels » et en rouge, les axes « concourants) :



4.3 Nécessité de légiférer et options

Une loi est nécessaire dans la mesure où la compétence du préfet de police dans les matières transférées est prévue au niveau législatif. Le transfert de ces pouvoirs de police du préfet de police vers la mairie de Paris justifie le recours à un vecteur de niveau législatif.

4.4 Analyse des impacts

4.4.1 Impacts sur les administrations

Les compétences impactées par le transfert de compétences du préfet de police vers la ville de Paris sont actuellement financées pour l'essentiel par la ville de Paris sur le budget spécial de la préfecture de police et marginalement par le budget de l'Etat (programme 176 « police »). Au total, le périmètre des compétences transférées est estimé à 111 M€, hors dépenses immobilières.

S'agissant d'une part du financement actuellement assuré par le budget spécial, qui s'élève à 728 M€ en 2016, le périmètre des compétences transférées a été estimé à 108 M€ en année pleine, au titre de la masse salariale des effectifs métiers et des effectifs supports ainsi que de leurs moyens de fonctionnement, hors dépenses immobilières. Ce montant sera compensé à la Ville par une diminution du budget spécial, concomitant au transfert de compétences.

Le chiffrage des effectifs « métiers » des administrations parisiennes travaillant directement à l'exercice de la compétence transférée a été évalué à 2.114,46 ETPT :

- Réception et délivrance des titres : 184 ETPT
- Lutte contre les nuisances sonores : 27,4 ETP
- Lutte contre l'habitat indigne : 23 ETPT
- Police des funérailles : 7,6 ETPT
- Verbalisation du stationnement payant : 1162,18 ETPT
- Verbalisation du stationnement gênant : 485,88 ETPT
- Fourrières : 224,4 ETPT

S'ajoute un transfert d'effectifs des administrations parisiennes au titre des missions « support », évalué à 111 ETP.

S'agissant d'autre part du financement actuellement assuré par le budget de l'Etat pour les missions transférées à la Ville de Paris, la compensation est estimée à 3 millions d'euros en année pleine. Elle correspond à la masse salariale de 60,5 ETP (dont 4 au titre des missions « support ») et leurs moyens de fonctionnement.

4.4.2 Impacts en termes immobilier

Les emprises relevant d'une activité transférable concernent la délivrance des CNI/Passeports et des locaux affectés aux ASP. 30 emprises sont concernées dont 14 pour la délivrance des titres.

Les locaux occupés pour la délivrance des titres

Les 14 emprises relèvent de 4 statuts juridiques différents :

- locaux domaniaux Etat (a)
- locaux mis à disposition sur la base des accords de 1979 (b)
- locaux pris à bail par l'Etat (c)
- locaux mis à disposition sur la base du Décret de 1967 (d)

a) Locaux domaniaux Etat

Une seule emprise, sise 144 boulevard de l'Hôpital (13^{ème}) et représentant 53m² de surface utile, est concernée. Cette emprise était située dans un Hôtel de Police en cours de rénovation. Les nouveaux locaux qui seront livrés au dernier trimestre 2017 ne prévoient plus d'antenne de police. La ville de Paris a été formellement informée de cette situation et a confirmé qu'elle prenait les dispositions nécessaires pour une implantation dans les locaux de la mairie du 13^{ème}.

b) Locaux MAD accords de 1979

Dix emprises sont occupées par la DPG sur cette base pour une surface totale de 905m² de Surface Utile. Selon ces accords, la Ville prend en charge les dépenses immobilières et la préfecture de police les dépenses mobilières. L'ensemble des emprises DPG ont été installées au sein ou à proximité des mairies d'arrondissement. Le coût des charges de fonctionnement hors travaux d'aménagement s'élève à 22.963 €.

Cet accord a pris la forme d'un simple échange de lettres entre le préfet de police et le Maire de Paris. La restitution des locaux concernés ne pose pas de difficulté particulière et peut être formalisée par simple échange de lettres selon le parallélisme des formes.

c) Locaux pris à bail par l'Etat

Deux emprises (18^{ème} et 19^{ème} arrondissements) sont concernées, pour une surface totale de 452,21 m². Le projet de loi prévoit normalement un transfert des baux et contrats. Une solution provisoire pourrait constituer avec l'accord de France Domaine à mettre en place une sous-location. Dans les deux cas, il faudra prévoir en amont des échanges avec le bailleur.

Le coût de fonctionnement des deux emprises (loyers compris) s'élève à 165.169,85 € pour une quote-part d'utilisation par les services de délivrance de CNI-passeports de 30 %.

d) Locaux MAD dans le cadre du décret de 1967

Un seul site concerné : Gesvres pour 761 m². Le décret n°67-1249 du 22 décembre 1967 dispose que la Préfecture de Police bénéficie d'un droit de maintien dans les lieux tant qu'elle l'estime nécessaire et pour une utilisation au bénéfice des services actifs de police ce qui sera le cas dès le transfert de compétence effectué.

Le transfert des missions à la ville n'emporte pas de conséquences significatives sur les 10 antennes ni sur le site de Gesvres, sinon un débasage des crédits affectés à la préfecture de police pour le règlement des coûts de fonctionnement (paiement direct par la ville).

Les locaux concernant l'activité des ASP

Les 16 emprises sont réparties entre 12 sites bénéficiant d'un bail Ville avec des crédits du budget spécial pour un montant de 1,5 M€ (chiffre arrondi –loyers et charges). 3 emprises sont propriété de la Ville de Paris et une relève du décret de 1967 (MAD pour une surface de 237 m²).

Le transfert de ces missions ne pose pas de problèmes particuliers.

4.5 Consultations menées

Le présent titre a fait l'objet d'une consultation du groupement interministériel pour la sécurité routière (GIPSR) compte tenu des modifications apportées à l'exercice des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement.

4.6 Modalités d'application

Des mesures de caractère réglementaires à prendre par voie de décret en Conseil d'Etat et de décret simple viendront modifier les textes impactés par les pouvoirs de police et prérogatives transférées (code de la route, code de procédure pénale, code de la sécurité intérieure, décret n° 2014-1541 du 18 décembre 2014).

5. DISPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DES CAPACITES D'INTERVENTION DE L'ETAT A PARIS ET DANS SON AGGLOMERATION

5.1 Réforme de la sécurité dans les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et du Bourget (*article 27*)

5.1.1 Diagnostic

Avec plus de 65 millions de passagers par an, l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle est le premier aéroport français. Il est situé à cheval sur les départements de Seine-Saint-Denis, du Val d'Oise et de Seine-et-Marne.

Celui du Bourget constitue, notamment en raison du parc des expositions située sur son emprise, un aéroport d'envergure pouvant accueillir des événements à dimension internationale (salon international de l'aéronautique, COP 21, etc.). Il est situé dans le ressort des départements de Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise.

Actuellement, le préfet de Seine-Saint-Denis assisté par le préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires, est territorialement compétent pour assurer la police des aérodromes sur l'emprise des aérodromes de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget. Cette répartition des compétences – justifiée par le fait que ces aéroports sont situés sur le ressort de plusieurs départements de petite et grande couronne – trouve son fondement dans un arrêté ministériel en date du 1^{er} février 1974 pris en application de l'article L.6332-2 du code des transports.

Sous un angle opérationnel, les services de la PAF assurent l'ensemble des missions dévolues à la police nationale - sécurité, paix publique, renseignement et information - sur l'emprise des aéroports parisiens en application de l'article 5 du décret n° 2003-734 du 1^{er} août 2003 portant création et organisation des services déconcentrés de la direction centrale de la police aux frontières.

Dans un contexte d'aggravation sensible et de permanence de la menace terroriste, il est apparu nécessaire de définir une nouvelle organisation territoriale sur ces plates-formes aéroportuaires permettant une action plus cohérente et coordonnée de l'Etat dans le domaine de la sécurité et de la sûreté aéroportuaire, chaque service intervenant, sous la direction d'une autorité préfectorale unique, dans son cœur de métier.

Ainsi, l'action de la police aux frontières sera dédiée à la sécurité des aérogares elles-mêmes et au contrôle de la frontière, et l'action de la préfecture de police sera concentrée sur les aires urbaines des plateformes, relevant de missions opérationnelles de sécurité publique classiques.

La configuration du complexe aéroportuaire d'Orly, dont les aérogares « Sud » et « Ouest » occupent la quasi-totalité de la plateforme, ne rend pas cette distinction opérationnelle pertinente. Dès lors, il n'est donc pas pertinent de modifier l'organisation de sa sécurité.

5.1.2 Objectifs poursuivis

Le présent article répond à deux objectifs :

- transférer la police des aérodromes de Roissy et du Bourget actuellement exercée par le préfet de Seine-Saint-Denis au profit du préfet de police : le préfet de police sera assisté

dans l'exercice de ses nouvelles missions par le préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires ;

- étendre le ressort de compétence territorial du préfet de police en matière d'ordre public afin de permettre notamment l'extension de la compétence des services actifs de la préfecture de police aux parties de ces emprises aéroportuaires situées dans le ressort des départements de Seine-et-Marne et du Val d'Oise: cette démarche qui permettra d'assurer une certaine continuité dans l'action menée sur l'ensemble de la petite couronne par le préfet de police en matière d'ordre public sera complétée, au niveau réglementaire, par un recentrage de la police aux frontières sur ses missions prioritaires (contrôle des flux transfrontaliers, sûreté aéroportuaire et sécurité dans certaines zones).

5.1.3 Nécessité de légiférer et options

Le recours à la loi est nécessaire pour procéder aux évolutions proposées.

S'agissant de la police des aérodromes, le critère de définition de l'autorité administrative territorialement compétente est fixé à l'article L.6332-2 du code des transports. Il convient donc de le modifier pour désigner, par dérogation aux dispositions de droit commun, le préfet de police comme autorité compétente.

S'agissant des services actifs de la préfecture de police, la loi n°2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public a introduit la police d'agglomération parisienne compétence sur l'ensemble de la petite couronne. Dans la mesure où les aérodromes de Roissy et du Bourget sont situés en partie sur les départements du Val d'Oise et de Seine-et-Marne, une extension du ressort territorial de compétence du préfet de police et de ses services actifs est nécessaire.

5.1.4 Analyse des impacts

Les évolutions proposées par le présent article ont des impacts sur les administrations.

Le transfert de la compétence « aéroports de Roissy Charles-de-Gaulle et Paris Le Bourget » du préfet de la Seine-Saint-Denis au préfet de police se traduira par le rattachement à la préfecture de police des services du préfet délégué à la sécurité et à la sûreté aéroportuaire de Roissy et du Bourget composé de 18 ETP sur 19. Seule la mission « environnement, aménagement du territoire, action économique et emploi » n'est pas véritablement rattachable à une mission de sécurité. Ce poste occupé par un agent de catégorie A a vocation à réintégrer le périmètre de compétences de la préfecture 93.

Ce transfert de rattachement des personnels est évalué à 983.828,85 € en frais de rémunération et 327.212 € en frais de fonctionnement.

5.1.5 Modalités d'application

Des mesures de caractère réglementaire à prendre par voie d'un décret en Conseil des ministres et en Conseil d'Etat seront nécessaires pour assurer la mise en œuvre de cette réforme.

5.2 Dispositions relatives aux cercles de jeux (*article 28*)

5.2.1 Diagnostic et objectifs poursuivis

Par dérogation au principe général de prohibition des jeux d'argent et de hasard, le législateur a autorisé deux types de structures à exploiter des jeux de casinos et de cercles : d'une part les casinos, qui relèvent du code de la sécurité intérieure et, d'autre part, les cercles de jeux.

Les cercles de jeux, qui sont des associations, sont régis par les articles 47 et 49 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923. Ils sont autorisés à pratiquer des jeux de hasard dans des conditions définies par un décret et une instruction ministérielle de 1947.

Le régime juridique des cercles pose de nombreuses difficultés, comme l'illustre la récurrence des procédures judiciaires diligentées à l'encontre de responsables de ces établissements. En dix ans, neuf établissements ont été contraints de fermer leurs portes ; il ne reste aujourd'hui que deux cercles autorisés, tous deux situés à Paris.

Ces difficultés tiennent, pour une large part, aux défauts du cadre juridique applicable. D'une part, le statut associatif de ces établissements « *constitue non seulement une source de complexité pour les autorités de contrôle, mais également parfois un vecteur d'opacité. En effet, ce statut est nettement moins contraignant que celui découlant du droit des sociétés* » (Jean-Pierre DUPORT, *Propositions pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris*, rapport remis en mai 2015 au ministre de l'intérieur).

D'autre part, le système du « banquier », utilisé dans les cercles de jeux, est difficilement compatible avec les principes de la lutte contre le blanchiment des capitaux. Il s'agit d'un système par lequel, dans un jeu de cercle, un joueur assure la contrepartie du jeu sur ses fonds propres. Comme le relève le rapport précité, même si les règles applicables au banquier ont été rendues plus strictes par une réforme réglementaire intervenue en 2014, les gains du banquier « *proviennent toujours de fonds dont l'origine reste occulte* » (cf. rapport précité).

La suppression du régime des cercles de jeux apparaît donc nécessaire. Elle ne saurait, toutefois, être décidée sans l'aménagement d'un dispositif de substitution permettant de garantir l'existence d'une offre légale de jeux à Paris (où les casinos sont interdits). Seul un tel dispositif serait en effet de nature à éviter le développement d'une offre clandestine de jeux.

Par ailleurs, la législation sur les jeux de casinos et de cercles date du début du siècle dernier. Bien que codifiée, elle a peu fait l'objet d'adaptation aux grandes évolutions de la société. Des ajustements apparaissent aujourd'hui nécessaires. Par exemple, aujourd'hui, seul existe un régime déclaratif de modification du capital social du casino, ce qui laisse l'administration démunie pour bloquer, en amont, la prise de contrôle d'un tel établissement avec des fonds dont l'origine serait douteuse. Un régime d'autorisation administrative préalable, autorisé par le TFUE et validé par la CJUE dès lors qu' « *il est fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance des entreprises concernées* », permettrait de prévenir ce type de capitalisation douteuse.

5.2.2 Objet de la mesure

La présente habilitation a pour objectif d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour :

- abroger le régime juridique des cercles de jeux ;
- créer, de manière expérimentale, une nouvelle possibilité légale d'exploiter des jeux d'argent et de hasard à Paris : les clubs de jeux ;
- adapter la réglementation des jeux aux évolutions de ce secteur d'activité, qui n'est pas un commerce ordinaire.

Au cours de la période récente, la fermeture de plusieurs cercles parisiens a contribué à l'accroissement des parties privées organisées dans la capitale, lesquelles s'étaient déjà développées avec la mode du poker. Ce développement du jeu clandestin ne ferait que s'accroître si une offre légale de jeux ne venait « compenser » la suppression des cercles.

Plusieurs affaires réalisées par les services de police en 2014 et 2015 ont mis en évidence ce développement des parties privées avec des mises souvent importantes. De manière encore plus récente, la brigade de répression du banditisme (BRB) de la préfecture de police a encore démantelé, au cours du mois de mai 2016, un cercle de jeux clandestin qui opérait depuis un an à Montreuil (Seine-Saint-Denis) : cette affaire a donné lieu à une vingtaine d'interpellations.

Eléments statistiques sur le jeu clandestin à Paris

(affaires ayant donné lieu à des investigations judiciaires)

	2014	2015
Nombre d'enquêtes	8	11
Nombre de gardes à vue *	119	108
Nombre d'individus déférés	34	23

** les chiffres incluent les joueurs eux-mêmes*

Les clubs de jeux constitueraient une nouvelle catégorie d'établissements de jeux, dont il est proposé d'expérimenter le régime à Paris, pendant une durée de cinq ans. Cette durée permettra de donner une visibilité suffisante aux acteurs économiques susceptibles de solliciter l'autorisation d'ouvrir un club. La limitation du champ géographique de l'expérimentation à la seule ville de Paris se justifie par le fait que les cercles de jeux encore autorisés (et qui seraient donc supprimés par l'effet du texte) sont tous deux situés à Paris.

Tel que le Gouvernement envisage aujourd'hui ce nouveau régime juridique, ces établissements présenteraient plusieurs différences avec les casinos.

Les clubs de jeux n'agiront pas dans le cadre d'une délégation de service public. Leur création ne se justifie que par une préoccupation d'ordre public : éviter que la suppression des cercles n'ait pour conséquence un développement de l'offre clandestine de jeux.

Pourront être autorisés, dans les clubs, les jeux exploités sous la forme de jeux de cercles, comme actuellement dans les cercles de jeux autorisés, ainsi que des jeux de contrepartie et des jeux dits

« de cercles » autorisés dans les casinos. La liste précise des jeux autorisés devra être précisée par la voie réglementaire. En tout état de cause, les machines à sous ne seraient pas autorisées dans les clubs de jeux.

Les clubs devront être constitués sous forme de société commerciale ayant nommé au moins un commissaire aux comptes. La contrepartie des jeux sera assurée par la société commerciale exploitant le club, à l'exclusion de tout système confiant à un joueur la tenue de la banque.

L'autorisation de jeux des clubs sera délivrée par le ministre de l'intérieur. Comme pour les casinos, sa durée serait temporaire, à l'appréciation du ministre après avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos.

La plupart des dispositions de police administrative applicables aux casinos seront étendues aux clubs de jeux (ex : agrément des dirigeants et des employés), ainsi que les dispositions du code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment.

La législation des jeux est ancienne : son contenu actuel est issu, pour l'essentiel, d'une loi de 1907 dont les grands équilibres ont peu évolué. Or, l'évolution contemporaine du secteur d'activités nécessite d'ajuster à la marge ce régime juridique afin de simplifier le cadre applicable sans renoncer aux principes essentiels de la police des jeux, de préciser et moderniser les dispositions régissant les relations entre les différents acteurs du secteur (sociétés exploitant les casinos, fournisseurs d'appareils de jeux, fabricants), mais aussi d'adapter les moyens de contrôle de l'administration aux nouveaux enjeux liés notamment à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

Ainsi, il est envisagé de créer un régime d'autorisation administrative préalable à toute opération d'investissement ayant pour effet la prise de contrôle d'un casino. Aujourd'hui, il existe en effet une obligation déclarative de toute prise de participation dans les casinos, mais cette formalité est dépourvue d'effet utile puisqu'elle intervient *a posteriori* et que l'administration n'a d'autre levier, en cas de doute sur l'origine des fonds, que de suspendre ou de révoquer l'autorisation d'exploiter le casino. Le régime d'autorisation dont la création est proposée permettrait à l'administration de se prononcer en amont de l'opération de prise de contrôle.

5.2.3 Nécessité de légiférer

Afin de mettre fin au statut des cercles de jeux, il convient d'abroger les articles 47 et 49 de la loi de finances du 30 juin 1923.

La prohibition des loteries, la lutte contre le jeu clandestin, la lutte contre le blanchiment des capitaux (partie législative des codes : de la sécurité intérieure, de procédure pénale, monétaire et financier), et leurs dérogations, relèvent de l'article 34 de la Constitution dans la mesure où elles mettent en cause la liberté du commerce et de l'industrie.

5.2.4 Analyse des impacts

Impact sur les entreprises :

L'abrogation du régime des cercles de jeux aura un impact essentiellement sur les deux cercles de jeux encore en activité qui emploient au total 328 salariés (tous types d'emplois confondus). Ceux-ci

pourront, quel que soit le choix des associations (cessation de l'activité accessoire à l'objet social d'exploitation de jeux ou transformation en club), se reconvertir dans les clubs de jeux et les casinos. Afin de permettre aux deux cercles encore autorisés (tous deux parisiens) d'effectuer, si leurs responsables le souhaitent, les démarches visant à obtenir une autorisation d'exploiter un club selon la nouvelle réglementation, une disposition d'entrée en vigueur différée sera prévue pour l'abrogation du régime des cercles de jeux (deux ans après la promulgation de la loi).

Par ailleurs, la création d'un nouveau régime d'établissements de jeux peut constituer une nouvelle forme de concurrence pour les casinos, en particulier pour les plus proches de Paris (Enghien-les-Bains, côte normande). L'effet de cette concurrence devrait toutefois être limité, d'une part par les différences sur les types de jeux autorisés (pas de machines à sous dans les clubs) et, d'autre part, par la maîtrise de l'offre : les clubs ne seront expérimentés qu'à Paris et dans une mesure visant essentiellement à compenser la disparition des cercles de jeux.

Impact sur les collectivités territoriales :

L'impact sur les collectivités territoriales est très limité puisque l'autorisation d'exploiter un club de jeux ne sera pas corrélée à une délégation de service public. Les cercles de jeux sont aujourd'hui redevables d'un prélèvement fiscal versé à la commune d'implantation : la « taxe sur les spectacles ». Néanmoins, le produit de ce prélèvement reste anecdotique compte tenu du nombre de cercles encore autorisés. Par ailleurs, un régime fiscal spécifique sera défini pour les clubs de jeux.

Impact sur la jeunesse :

L'accès des mineurs aux jeux d'argent et de hasard est interdit. La réglementation applicable aux casinos en la matière sera également applicable aux clubs de jeux.

5.2.5 Mise en œuvre

Le Gouvernement disposera de neuf mois à compter de la promulgation de la loi pour légiférer par ordonnance. Le projet de loi de ratification sera déposé dans les six mois à compter de la date de publication de l'ordonnance.

Afin de permettre aux deux cercles existants de prendre toutes dispositions nécessaires avant l'abrogation du statut les régissant, l'entrée en vigueur des dispositions serait prévue au 1^{er} janvier de la deuxième année suivant la publication de l'ordonnance.

L'expérimentation des clubs se déroulera sur une période de cinq années à compter du 1^{er} janvier suivant la publication de l'ordonnance.

6. DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS ET AUX COMPENSATIONS FINANCIERES

6.1 Dispositions relatives aux agents (*articles 29 et 30*)

6.1.1 Diagnostic

Les missions nouvelles confiées au maire de Paris en application des articles 21 à 25 sont mises en œuvre par des agents des administrations parisiennes aujourd'hui placés sous l'autorité du préfet de police. Afin que le maire de Paris dispose des moyens humains pour l'exercice des nouvelles missions confiées, il est nécessaire de transférer ces agents sous son autorité. Le projet de loi prévoit en conséquence des dispositions relatives au transfert au maire de Paris des agents des administrations parisiennes actuellement placés sous l'autorité du préfet de police et chargés des missions concernées.

6.1.2 Objectifs poursuivis

Inspiré des mécanismes rodés pour les transferts d'agents de l'Etat vers les collectivités territoriales tout en étant adapté aux spécificités des administrations parisiennes, le dispositif vise à apporter l'assurance au maire de Paris de disposer des moyens humains nécessaires pour l'exercice des nouvelles missions confiées, et à offrir aux agents toutes les garanties nécessaires à l'occasion de leur changement d'employeur au sein des administrations parisiennes.

6.1.3 Options retenues

1° - Afin de garantir au maire l'exercice effectif de ses nouvelles missions dès leur transfert, dans le cas où le transfert des agents ne pourrait être réalisé concomitamment, le I de l'article 29 prévoit, selon un mécanisme habituel en matière de décentralisation, de pouvoir déconnecter la date de transfert des missions fixée par la loi et la date de transfert des services.

Il prévoit ainsi que dès la date du transfert des missions, le maire donne ses instructions aux chefs des services de la préfecture de police chargés des missions transférées.

Charge ensuite est laissée, dans les trois mois suivant la date du transfert des missions, au maire et au préfet de police de s'entendre pour formuler une proposition conjointe afin que le conseil de Paris fixe par délibération le nombre d'emplois à transférer, la liste des agents transférés et la date du transfert des agents.

Ce dispositif permet toutefois, selon le calendrier de publication de la loi, que la délibération fixe une date de transfert définitif des agents concomitante à celle du transfert des missions. Dans ce dernier cas, il n'y aura pas de période où le maire donne ses instructions aux chefs des services de la préfecture de police transférés.

Afin de garantir au maire de Paris le transfert des moyens humains nécessaires à l'exercice des missions transférées, à défaut de délibération sur le nombre des emplois à transférer et la date définitive du transfert, il est prévu que ces éléments soient fixés par arrêté interministériel après avis d'une commission de conciliation, toujours selon un mécanisme classique inspiré de la décentralisation.

2° - Les agents concernés relèvent du décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes et leurs corps sont placés sous l'autorité du préfet de police. La solution retenue en matière de transfert est différente selon qu'existe ou non un corps équivalent placé sous l'autorité du maire de Paris à la date du transfert des agents.

Le II de l'article 29 prévoit que, dans le cas où il existe un corps relevant de l'autorité du maire de Paris, les agents sont placés en détachement dans ce corps pour une période de deux années. Ils bénéficient pendant cette période d'un droit d'option qui leur permet de choisir entre une intégration dans le corps dans lequel ils sont détachés et un détachement sans limitation de durée, position dans laquelle ils sont placés à l'issue de leur période de droit d'option.

Il s'agit notamment des corps administratifs des administrations parisiennes.

L'article 30 traite de la situation spécifique des agents chargés des missions de contrôle du stationnement ainsi que de la gestion des fourrières qui relèvent de corps des administrations parisiennes spécifiques à la préfecture de police et sans corps équivalents relevant du maire de Paris : agents de surveillance de la préfecture de police, préposés de la préfecture de police et contrôleurs de la préfecture de police, en l'absence de corps équivalent placé sous l'autorité du maire de Paris.

Ces agents seront mis à disposition du maire de Paris jusqu'au 31 décembre 2018 au plus tard.

Ces missions pour l'exercice desquelles le maire de Paris dispose déjà de la compétence juridique, sont transférées par le placement de ces agents sous l'autorité du maire de Paris, à une date fixée par délibération conjointe du maire et du préfet de police, et au plus tard au 31 décembre 2017 pour le contrôle du stationnement payant, et au plus tard au 31 décembre 2018 pour le contrôle du stationnement gênant et la gestion des fourrières. Cette même délibération fixe la liste des agents mis à disposition.

A l'issue de la période de mise à disposition, et au plus tard au 1^{er} janvier 2019, les corps des agents de surveillance et des préposés sont placés sous l'autorité du maire de Paris. Concrètement, l'ensemble des missions et donc des agents de ces deux corps étant transférés au maire de Paris, il conviendra par délibération du Conseil de Paris de modifier le statut de ces corps pour acter le changement d'autorité de rattachement. Le bénéfice de la catégorie active est à cette occasion conservé à titre personnel pour les agents qui en bénéficiaient.

S'agissant du corps des contrôleurs, dans la mesure où certaines missions de ce corps continueront à relever du préfet de police (spécialité « Institut médico-légal » et spécialité « surveillance spécialisée »), le corps est conservé sous l'autorité du préfet de police et il est prévu la création avant le 1^{er} janvier 2019 d'un corps de contrôleurs placé sous l'autorité du maire de Paris pour les spécialités transférées « voie publique » et « fourrières ». A l'issue de leur mise à disposition, les

agents relevant de ces deux spécialités sont placés en détachement dans ce nouveau corps pendant deux ans avec un droit d'option et la possibilité de réintégrer le corps conservé auprès du préfet de police, selon le même mécanisme prévu à l'article 29.

Pour les agents contractuels, il est prévu qu'ils deviennent des agents contractuels de la Ville de Paris avec conservation des stipulations de leur contrat et assimilation des services accomplis à la préfecture de police à des services relevant des administrations parisiennes.

6.1.4 Analyse des impacts

Comme indiqué ci-dessus pour les articles 21 à 26, le chiffrage des effectifs des administrations parisiennes concernés par les transferts a été évalué à 2 114,46 ETPT au titre des missions transférées et à 111 ETP au titre des missions support.

Les agents concernés par ces effectifs, selon leur corps d'origine, seront détachés dans un corps équivalent ou mis à disposition.

6.1.5 Mise en œuvre

Ces dispositions entrent en vigueur à la date de publication de la loi et ne nécessitent pas de texte réglementaire d'application, sauf à ce qu'il soit nécessaire de mettre en place la commission nationale de conciliation prévue à l'article 29, en l'absence d'accord entre le maire de Paris et le préfet de police sur le nombre d'emplois et la liste des agents à transférer ou la date de leur transfert.

6.2 Dispositions relatives aux compensations (*article 31*)

6.2.1 Diagnostic

Les transferts au maire de Paris de missions et pouvoirs de police exercés par le préfet de police tels que définis aux articles 21 à 25 du présent projet de loi entraînent des transferts de charges (de personnels et de fonctionnement) que l'Etat a décidé d'accompagner par une allocation pérenne de ressources à la commune destinée à en assurer la neutralité financière, en s'inspirant du modèle retenu en matière de compensation des transferts de compétences⁵.

6.2.2 Objectifs poursuivis

Afin d'assurer la continuité du service, l'article 31 du présent projet de loi définit les modalités d'évaluation des charges supportées par la préfecture de police au titre des missions transférées. Ces modalités serviront de base au calcul des ressources dues à la commune de Paris pour assurer la neutralité financière des transferts de missions.

L'objectif sous-jacent est d'organiser un dispositif permettant aux parties de s'accorder sur l'évaluation des charges et le montant de l'allocation de ressources due par la préfecture de police dans un délai compatible avec des transferts intervenants dans le courant de l'année 2017.

6.2.3 Options retenues

Le Gouvernement n'a pas retenu l'option consistant à transposer les modalités procédurales de compensation appliquées en matière de transferts de compétences fondées notamment sur l'intervention d'une commission consultative d'évaluation des charges transférées.

Cette option présente en effet l'avantage d'être éprouvée et connue mais elle impose des délais de réalisation incompatibles avec le temps dont les parties disposent pour aboutir à une évaluation partagée des charges.

Le Gouvernement a dans ces conditions privilégié l'option consistant à mettre en place une procédure d'évaluation souple conçue en deux temps : par principe, ces modalités sont définies dans le cadre d'un protocole d'accord entre les parties préalablement aux transferts. A défaut d'accord, l'évaluation des ressources est effectuée par les services de l'Etat et le montant qui en résulte est fixé par arrêté interministériel par référence aux règles applicables en matière de compensation des transferts de compétences.

Le présent article renvoie ainsi à un protocole signé par la maire de Paris et le préfet de police préalablement aux transferts le soin de formaliser leur accord sur le nombre des emplois à temps plein transférés par la préfecture de police, les modalités d'évaluation et le montant des charges transférées ainsi que le montant des ressources dues par la préfecture de police.

⁵ Cf. par exemple article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales : « *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. [...]* ».

Il prévoit la procédure à suivre pour évaluer les charges transférées et arrêter le montant des ressources dues par la préfecture de police en cas d'échec de la négociation constaté un mois avant la date du transfert des missions.

Pour ce faire, le présent article confie au ministre chargé des collectivités territoriales et au ministre de l'intérieur le soin de fixer par arrêté conjoint le nombre des emplois à temps plein appartenant à la fonction publique de l'Etat transférés par la préfecture de police ; le montant des ressources dues par la préfecture de police au titre du transfert des agents de la préfecture de police relevant d'un corps de la fonction publique de l'Etat ainsi que le montant des ressources dues par application des modalités d'évaluation fixées dans le cadre des articles L. 1614-1, L. 1614-2 et L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales.

A cet égard, les modalités précises de compensation financière ne relèvent pas du domaine de la loi et ne figurent donc pas dans le présent projet de loi car elles s'inscriront dans le cadre de la doctrine élaborée par la commission consultative sur l'évaluation des charges. Il s'agit par exemple de la compensation des dépenses de rémunération des agents transférés, y compris les dépenses d'action sociale et cotisations sociales, sur la base du coût réel des agents et de la compensation des postes devenus vacants. La méthode d'évaluation de la compensation financière due au titre des frais de fonctionnement des services transférés s'effectue sur la base d'une évaluation des frais de fonctionnement des services (hors loyers) par ratios (€/agent), déterminés par chaque ministère décentralisateur sur la base des frais réels du service calculés selon la moyenne actualisée des dépenses constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences.

6.2.4 Analyse des impacts

Ces dispositions trouveront à s'appliquer, aux transferts des missions consacrés par la présente loi, à savoir :

- le renforcement des prérogatives du maire de Paris dans le champ de la circulation et du stationnement, celui-ci ayant autorité sur les agents chargés de la verbalisation sur la voie publique (stationnement payant et gênant) ;
- le transfert au maire de Paris des pouvoirs de police des édifices menaçant ruine (bâtiments à usage principal d'habitation, hôtels meublés, foyers, monuments funéraires), de sécurité des habitants des immeubles collectifs à usage d'habitation, de police des funérailles et des lieux de sépulture, de police des baignades ;
- la saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que la remise aux intéressés de ces titres.

Du point de vue de l'impact financier, il convient de rappeler l'organisation budgétaire spécifique de la préfecture de police, dotée d'une part d'un budget dit « spécial » alimenté par les crédits de la commune de Paris, adopté chaque année par délibération du conseil de Paris, et d'autre part, d'un budget « Etat » abondé par des crédits issus du programme 176 (police nationale) de la mission « sécurités » alloués annuellement par le parlement.

Dans ce cadre, le budget spécial de la préfecture de police sera débasé à hauteur du coût total consacré aux missions transférées au maire de Paris (incluant notamment la masse salariale et les coûts de fonctionnement).

6.3 La mutualisation de services et les transferts de personnels entre la commune, le département de Paris et leurs établissements publics (article 32)

6.3.1 Diagnostic

En raison de leur taille et de leur organisation, les collectivités parisiennes comportent un certain nombre d'établissements publics (Paris Musées, Centre d'action sociale, caisses des écoles,...). Les dispositifs de mutualisation et de facilitation des transferts existant dans le droit de l'intercommunalité entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres paraissent intéressants à transposer.

Ainsi, des transferts de compétences peuvent intervenir, dans un sens ou dans l'autre, entre la commune ou le département de Paris et leurs établissements publics. Dans ce cas, les services qui participent à l'exercice de ces compétences ont logiquement vocation à être transférés.

Il apparaît également opportun, sans attendre la création de la Ville de Paris au 1^{er} janvier 2019, de permettre dès à présent la mise en place de services communs entre la commune et le département de Paris et leurs établissements publics, afin qu'ils puissent mutualiser leurs moyens.

Enfin, en prévision de la création au 1^{er} janvier 2019 de la Ville de Paris en lieu et place de la commune et du département de Paris, le présent article remplace, dans différents articles du code général des collectivités territoriales, des références à la commune et au département de Paris par des références à la Ville de Paris.

6.3.2 Objectifs poursuivis

A l'instar de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, il s'agit de donner à la collectivité ou à l'établissement public destinataire des compétences transférées les moyens en personnel nécessaires à leur mise en œuvre. Pour cela, il est prévu le transfert de plein droit des agents exerçant en totalité leurs fonctions dans un service transféré. En contrepartie, sont garantis à ces agents le maintien de leurs conditions de statut et d'emploi ainsi que le bénéfice de leur régime indemnitaire antérieur s'il est plus favorable. Pour les agents exerçant pour partie seulement dans un service transféré, le transfert est proposé et à défaut, ils sont de plein droit mis à disposition selon des modalités précisées par convention entre les deux parties.

Le présent article applique par ailleurs à la commune et au département de Paris un dispositif de mutualisation inspiré du droit de l'intercommunalité (article L. 5211-4-2 du CGCT) en permettant à la commune de Paris, au département de Paris et à leurs établissements publics de créer des services communs dès le lendemain de la publication de la présente loi et jusqu'au 1^{er} janvier 2019, date à laquelle des dispositions équivalentes entreront en vigueur pour la Ville de Paris.

6.3.3 Analyse des impacts

La mesure relative au transfert de plein droit de personnels en cas de transfert d'une compétence, qui suit une logique classique de transfert des moyens suivant la compétence, ne sera mise en œuvre qu'en conséquence des transferts de compétence qui seront décidés par la collectivité territoriale. Le dispositif limite volontairement l'impact pour les agents à un changement d'employeur, le maintien de leurs conditions de statut et d'emploi étant garanti. L'impact budgétaire pour la collectivité sera limité aux différences éventuelles existant à cet égard.

De la même façon, il est difficile d'évaluer à l'avance l'impact que pourra avoir la possibilité de créer des services communs entre la commune, le département et leurs établissements publics mais cette disposition ne peut être que bénéfique aux finances de la collectivité.

6.3.4 Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de cette disposition, dont le I. entrera en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi, et le II. entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

7. AMELIORER ET DEVELOPPER LES OUTILS POUR ACCELERER LA REALISATION DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

7.1 Fixation de la date de référence pour l'estimation des indemnités d'expropriation, à la date de la création de la zone d'aménagement différé (ZAD) dès lors que l'opération a été déclarée d'utilité publique pendant la durée de validité de la zone (*article 33*)

7.1.1 Diagnostic

Dans le cadre d'une opération d'urbanisme, lorsqu'un bien est acquis par voie d'expropriation, les indemnités d'expropriation fixées par le juge ne doivent pas intégrer la valorisation du bien pouvant résulter de l'annonce du projet dans le cadre duquel a lieu l'expropriation. Ce principe, au fondement des modalités d'indemnisation dans les codes de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'urbanisme, est mis en œuvre par la conjugaison d'un système de date dont la plus importante est la « date de référence », et de la définition légale du « terrain à bâtir » qui ne correspond pas nécessairement à celle prévalant en dehors du cadre de l'expropriation.

Ce système de dates est le suivant :

- le bien est évalué à la date du jugement de 1^{ère} instance fixant le montant de l'indemnité ;
- la consistance du bien (matérielle et juridique) s'apprécie en matière d'expropriation à la date de l'ordonnance d'expropriation portant transfert de propriété ; toutefois, si la fixation des indemnités intervient avant cette ordonnance, la consistance s'apprécie à la date du jugement de 1^{ère} instance fixant le montant des indemnités ;
- la date de référence à laquelle est appréhendé, soit l'usage effectif du bien s'il ne s'agit pas d'un terrain à bâtir au sens du code de l'expropriation (terrain effectivement desservi par les réseaux et juridiquement constructible), soit la constructibilité légale et effective s'il s'agit d'un terrain bâti ou à bâtir.

La date de référence de droit commun (L. 322-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) en matière d'expropriation est déterminée en se plaçant un an avant la date d'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP). Toutefois, lorsqu'à la date du jugement à laquelle est fixée l'indemnité, le bien se trouve situé dans le périmètre d'une zone d'aménagement différé (ZAD), la date de référence, en application des articles L. 213-6 et L. 213-4 du code de l'urbanisme, est selon les cas :

- la date de publication de l'acte créant la ZAD ;
- la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la ZAD ;
- la date de l'acte renouvelant la ZAD.

La ZAD est en effet le seul outil mobilisable pour constituer des réserves foncières à long terme, préserver les conditions de faisabilité économique du projet considéré et réguler à cet effet la spéculation foncière sur son périmètre. Dans l'arrêt *Commune de Mitry Mory* du 8 juin 1994 (n°126 486), le Conseil d'État rappelait cette « vocation » en relevant que « si l'objectif de faire échec à la spéculation foncière pouvant résulter de l'existence de projets d'aménagement ne figure pas au

nombre de ceux mentionnés à l'article L.300-1, ledit objectif constitue le fondement même de l'édition des dispositions législatives et réglementaires relatives aux zones d'aménagements différés ; qu'ainsi, la collectivité requérante n'est pas fondée à soutenir que la zone d'aménagement différé litigieuse aurait été instituée en vue d'un objet étranger à ceux en vue desquels elle pouvait être légalement créée ». Peut de même être cité ici l'arrêt *commune de Bessancourt* du 15 mars 1996, par lequel le Conseil d'Etat a validé une ZAD motivée notamment par la nécessité « *d'y préserver la possibilité d'un aménagement cohérent et, à cette fin, de se prémunir contre le risque d'une évolution non maîtrisée du prix des terrains* ».

Mais une fois la ZAD expirée, le droit commun s'applique à nouveau. Ainsi, dans le cadre d'une même DUP ayant pris effet sur un périmètre situé dans une ZAD, la date de référence applicable à la date du jugement peut varier dans le temps, occasionnant un relèvement sensible des niveaux d'indemnités fixées par le juge. Il en va de même si cette ZAD a été renouvelée après la date à laquelle est intervenue la DUP. Ce dispositif peut avoir pour effet de renchérir le coût des opérations d'aménagement de plusieurs dizaines de millions d'euros et générer, entre propriétaires, des différences de traitement injustifiées et contraires au principe d'égalité devant les charges publiques.

7.1.2 Option écartée

L'option qui consiste à rétablir la durée de validité des zones d'aménagement différé (ZAD) à 14 ans ou à allonger la durée de validité au-delà d'une durée de 6 ans renouvelables, doit être écartée.

Il apparaît en effet inopportun de remettre en cause l'équilibre issu de l'article 6 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, lequel garantit le respect des droits des propriétaires tout en assurant la préservation d'un outil utile aux collectivités pour mener à bien leurs opérations d'aménagement.

La loi relative au Grand Paris a réduit de 14 à 6 ans renouvelables le délai de validité d'une ZAD pour sécuriser la proportionnalité entre les atteintes à la propriété, constituées à travers l'exercice du droit de préemption, et les exigences d'intérêt général. Il s'est ainsi s'agit de consolider la conventionalité du régime des ZAD au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'est récemment prononcé sur la question de la durée de validité des ZAD, à l'occasion de l'examen d'un décret portant sur le renouvellement d'une de ces zones. A cette occasion, il est apparu que le délai de validité de 6 ans renouvelables des ZAD constitue un bon équilibre entre la protection de la propriété privée et la préservation de l'intérêt général.

7.1.3 Objet de la mesure

La mesure consiste, dans le cadre d'une DUP prenant effet sur un secteur situé dans un périmètre de ZAD, à faire perdurer les effets de la ZAD (au sens de la date de référence applicable au terme des articles L. 213-6 et L. 213-4 du code de l'urbanisme), lorsque celle-ci a pris fin, pour la fixation des indemnités d'expropriation. En d'autres termes, dès lors que la DUP « initiale » est intervenue dans

un périmètre de ZAD, la date de référence attachée à cette ZAD (date à laquelle a été pris l'acte créant la ZAD ou le périmètre provisoire de ZAD) continuera de prévaloir pour les biens faisant l'objet d'une expropriation. Il est toutefois prévu que ces effets cessent à compter de la prorogation des effets de la déclaration d'utilité publique. Dans cette hypothèse, la date de référence sera déterminée en application de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou du 1^{er} alinéa de l'article L. 213-6 du code de l'urbanisme lorsque le bien exproprié est aussi soumis au droit de préemption urbain.

Le projet de loi prévoit de pallier les difficultés financières et juridiques décrites au paragraphe précédent en assurant la permanence d'une même date de référence tout au long de la vie d'une DUP. Il s'agit, en visant une plus grande effectivité du principe de récupération des plus-values d'urbanisme au prorata des décisions et investissements publics qui les génèrent, de restaurer une certaine égalité de traitement des propriétaires concernés par une même opération d'aménagement et d'assurer la faisabilité économique de ce type d'opération ainsi que le financement des équipements publics dont leur programme prévoit la réalisation.

7.1.4 Nécessité de légiférer

La mesure nécessite une modification de l'article L. 213-6 du code de l'urbanisme.

Cet article prévoit en effet que « *Lorsqu'un bien soumis au droit de préemption fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, la date de référence prévue à l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est celle prévue au a de l'article L. 213-4* ». Pour que la date de référence applicable en ZAD s'applique, par application de l'article L. 213-4, il faut donc à droit constant, que le bien soit soumis au droit de préemption, ce qui n'est plus le cas si la ZAD a pris fin.

Il est ainsi proposé d'ajouter un second alinéa à cet article L. 123-6 faisant perdurer, dans le cadre d'une DUP ayant pris effet sur un secteur situé dans un périmètre de ZAD, les effets de cette ZAD, lorsque celle-ci a pris fin, pour la détermination de la date de référence applicable pour la fixation d'une indemnité d'expropriation, sans que cette mesure puisse toutefois s'appliquer en cas de prorogation de la DUP.

7.1.5 Analyse des impacts

Impacts juridiques

La disposition est régulière au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que les biens restent évalués à leur valeur vénale.

L'expropriation pour cause d'utilité constitue l'une des « ingérences » dans l'exercice du droit de propriété protégé par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention. Pour apprécier la régularité de telles ingérences, la Cour européenne des droits de l'homme chargée d'assurer le respect des dispositions de la convention s'intéresse à leur légalité, à leur légitimité ainsi qu'à leur proportionnalité.

Cette dernière condition implique que la disposition en cause ménage un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Il doit ainsi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif poursuivi, ce qui implique que l'on ne fasse pas peser sur la personne concernée une charge disproportionnée et excessive (cf. notamment CEDH 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*).

Au-delà des garanties procédurales, cette proportionnalité dépend en particulier, en matière d'expropriation, du niveau de l'indemnité fixée par le juge.

Or, si la ZAD peut avoir pour objet et effet de « maîtriser le marché » en permettant de faire obstacle à des projets d'aliénation susceptibles de créer de nouvelles valeurs foncières et immobilières de référence, elle n'affranchit nullement le juge de son obligation de suivre le marché lorsqu'il évalue la valeur vénale d'un bien. Ce dernier ne peut en effet faire abstraction des termes de comparaison pertinents qui sont produits par les parties lors du jugement à l'occasion duquel il fixe l'indemnité d'expropriation. Il évalue les biens à leur valeur de marché.

A cet égard, la disposition envisagée est donc conventionnelle : l'indemnité d'expropriation restera en effet d'autant plus « *en rapport avec la valeur vénale du bien* » qu'elle continuera donc de correspondre exactement à cette valeur vénale, et ce en application du principe constitutionnel d'indemnisation intégrale du préjudice qui résulte de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Impacts économiques

Comme indiqué précédemment, cette mesure est de nature à garantir une meilleure égalité de traitement entre propriétaires fonciers et immobiliers concernés par une même opération d'aménagement.

Impact sur les administrations et les finances publiques

La mesure permet d'éviter l'augmentation de la participation des aménageurs et des collectivités porteuses de projet au financement des opérations d'aménagement.

Cette mesure propre à assurer un drainage plus efficace des plus-values d'urbanisme vers le financement des opérations d'aménagement et des équipements publics qu'elles comportent est donc très opportune, en particulier dans le contexte actuel de raréfaction de la ressource budgétaire publique.

Les sommes financières en jeu peuvent très vite atteindre plusieurs millions d'euros à l'échelle d'une opération d'aménagement. En effet, selon que le juge de l'expropriation se prononce à une date de référence antérieure ou postérieure à l'évolution du document d'urbanisme, le prix au m² peut sensiblement varier.

A titre d'illustration, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national francilienne, le prix au m² d'un terrain peut varier de 4 euros à 150 euros selon que le juge de l'expropriation se base sur la valeur des terrains à bâtir en zone agricole (zone A) ou des terrains à bâtir en zone urbaine (zone U).

Pour des opérations dont la superficie cumulée représente environ 140 ha situées en ZAD expirée, classées en zone naturelle ou à urbaniser au moment de la création de la zone, l'écart au niveau de la fixation des indemnités d'expropriation peut ainsi s'élever à environ 40 millions d'euros.

Il n'est toutefois pas possible d'évaluer ces montants à l'échelle de l'ensemble des opérations d'aménagement en cours et à venir.

7.1.6 Consultation menées

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté.

7.2 Faciliter la coopération entre établissement public et les partenariats public-privé en simplifiant la procédure de création de filiales par les établissements publics fonciers, les établissements publics d'aménagement et Grand Paris aménagement (*article 34*)

7.2.1 Diagnostic

Les établissements publics fonciers (EPF), les établissements publics d'aménagement (EPA), ainsi que l'établissement public Grand Paris aménagement (GPA) sont habilités, aux termes respectivement des articles L. 321-3, L. 321-16 et L. 321-30 du code de l'urbanisme, et dans des conditions déterminées par décret, à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions.

La partie réglementaire du code de l'urbanisme prévoit, en son article R. 321-18, que les délibérations de ces établissements relatives aux créations de filiales et aux acquisitions de participations sont transmises au préfet et soumises à son approbation et qu'elles deviennent exécutoires dans les conditions prévues à l'article R. 321-19.

Cet article fixe les conditions de droit commun dans lesquelles les délibérations visées à l'article R. 321-18 deviennent exécutoires (approbation expresse du préfet ou tacite un mois après réception des délibérations). Mais il aménage également un régime dérogatoire pour les délibérations relatives aux créations de filiales et aux acquisitions de participations.

Ainsi, pour les EPA et EPF, il prévoit que « *les délibérations du conseil d'administration relatives à la création de filiales et aux acquisitions de participations ne sont exécutoires qu'après approbation par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'urbanisme lorsque ces acquisitions de participations ou les capitaux investis dans les filiales créées sont supérieurs à un seuil fixé par arrêté de ces ministres* ». Lorsque les montants de ces acquisitions et des capitaux investis dépassent ce seuil ou quels que soient ces montants lorsqu'un tel seuil n'a pas été fixé, ces ministres se substituent donc au préfet pour approuver de telles délibérations.

Pour GPA, il est énoncé au même article R. 321-19, d'une part, que les délibérations de son conseil d'administration « *relatives aux créations de filiales, prises, extensions ou cessions de participations financières ne sont exécutoires qu'après approbation par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'urbanisme* » et, d'autre part, que « *lorsque les prises, extensions ou cessions sont inférieures à un seuil fixé par arrêté de ces ministres et sont relatives à des sociétés, groupements ou organismes dont le siège et l'activité sont en rapport avec les champs de compétence de l'établissement, ces délibérations sont exécutoires à l'expiration d'un délai d'un mois partant de la date la plus tardive de leur réception par ces mêmes ministres, à moins que l'un de ceux-ci n'y fasse opposition dans ce délai* ».

En pratique, toutes les délibérations des conseils d'administration des EPA et des EPF relatives à la création de filiales et aux acquisitions de participations et toutes les délibérations du conseil d'administration de GPA relatives aux créations de filiales, prises, extensions ou cessions de participations financières doivent être approuvées conjointement par les trois ministres chargés respectivement de l'économie, du budget et de l'urbanisme.

Ce dispositif dérogatoire et relativement lourd n'est pas de nature à faciliter la coopération entre ces établissements publics et leurs partenaires privés. Il paraît donc d'autant plus opportun de privilégier un contrôle normal du préfet sur ces délibérations qu'associé au pilotage stratégique et au contrôle économique, général et financier exercé par l'Etat au niveau central sur ces établissements et leurs filiales, il suffit à garantir la capacité de l'Etat à intervenir en tant que de besoin.

7.2.2 Objet de la mesure

La mesure vise à simplifier le droit en prévoyant, au niveau de la loi, que toutes les délibérations des EPF, des EPA et de GPA relatives aux créations de filiales, acquisitions et cessions de participations sont soumises à la seule approbation du préfet exerçant le contrôle de tutelle. Cette simplification a également pour objectif d'harmoniser les régimes applicables aux EPA et aux EPF d'une part et à GPA d'autre part.

7.2.3 Nécessité de légiférer

Considérant que l'habilitation de ces établissements à créer des filiales et prendre des participations est inscrite dans la loi, il paraît plus lisible de préciser à ce niveau l'autorité administrative qui est compétente pour délivrer de telles habilitations.

7.2.4 Analyse des impacts

Les dispositions envisagées n'ont qu'un impact juridique sur l'organisation que l'Etat souhaite faire prévaloir en son sein concernant le niveau auquel doit s'exercer la tutelle de ces établissements.

7.3 Regroupement des moyens entre établissements publics fonciers et établissements publics d'aménagement (*article 35*)

7.3.1 Diagnostic

L'Etat intervient dans les grandes opérations d'urbanisme présentant des enjeux nationaux au travers des établissements publics d'aménagement (EPA). Aujourd'hui au nombre de 15, leur rôle consiste à mettre en œuvre un projet de territoire, élaboré en partenariat avec les collectivités concernées, par l'impulsion de stratégies d'aménagement et le portage d'opérations structurantes. Le réseau des EPA représente aujourd'hui 834 collaborateurs. Il développe des compétences lui permettant de mener à bien ses différentes missions d'ingénierie et opérationnelles.

Outre les EPA, 10 établissements publics fonciers (EPF) d'Etat, d'échelle régionale ou départementale, interviennent sur des territoires à forts enjeux en termes de besoin de logement, de risques, de sols pollués ou de recyclage foncier. Ils disposent de ressources propres (taxe spéciale d'équipement) et des outils de mutualisation technique et financière au service des collectivités.

Enfin, il existe des établissements publics fonciers et d'aménagement.

Les EPA et EPF sont aujourd'hui engagés dans une démarche de rationalisation de moyens, comme en témoigne le regroupement entre Grand Paris Aménagement (GPA) et les EPA ORSA et Plaine de France, ainsi que la fusion au 1^{er} janvier 2016 des EPF franciliens regroupés au sein d'un EPF régional.

Si cette rationalisation de moyens peut se faire sous la forme d'une fusion, d'autres modes de rapprochement sont possibles. La fusion entre deux établissements pose en effet la question de sa gouvernance. Elle ne permet pas le maintien d'établissements publics distincts dotés de leur conseil d'administration et de leur portefeuille d'opérations. Sans aller jusqu'à la fusion, deux établissements peuvent donc être amenés à mutualiser des moyens techniques et humains : un établissement peut avoir recours aux moyens d'un autre établissement pour la réalisation de tout ou partie de ses missions. Or, dans l'état actuel des statuts des EPA et EPF, cette mutualisation n'est pas possible au motif qu'elle toucherait à l'autonomie des établissements.

7.3.2 Objet de la mesure

L'objet de la mesure est de permettre une évolution du statut des établissements publics fonciers ou d'aménagement de l'Etat qui soit favorable au développement des coopérations, des mutualisations et des mises à disposition de moyens entre eux.

La mesure consiste en ce que les statuts d'un établissement public foncier ou d'aménagement de l'Etat pourront prévoir que l'établissement devra avoir recours, pour l'exercice de tout ou partie de ses compétences, aux moyens d'un autre de ces établissements.

Elle répond à un objectif de modernisation des outils de l'action publique impliquant les opérateurs publics. En permettant d'inscrire, dans les statuts d'un EPF ou d'un EPA, le recours aux moyens d'un autre établissement, elle vise à une meilleure organisation des fonctions supports qui sont transversales à tous les établissements et des fonctions métiers qui se prêtent à une mise en

commun. Elle permet de mettre en commun des personnels, des locaux, des matériels, des prestations et autres moyens de fonctionnement nécessaires à l'exercice des missions.

La proposition vise les moyens nécessaires à l'exercice de tout ou partie des compétences afin de favoriser l'adaptabilité aux contextes locaux et aux besoins et capacités des établissements, tout en maintenant un objectif de rationalisation et d'efficacité. L'étendue des compétences concernées par le regroupement de moyens sera précisée par les décrets statutaires des établissements et la formulation retenue pour la disposition permettra ainsi de recouvrir un large spectre de situations. Dans le même esprit, il est prévu que les modalités de recours aux moyens soient définies, soit par convention passée entre les établissements, soit par arrêté des autorités de tutelle. Cette seconde hypothèse permet d'affirmer le rôle de la tutelle dans les cas où un accord sur les modalités serait difficile à trouver, y compris lorsque le regroupement de moyens ne porte pas sur la totalité des champs de compétence.

Les statuts des établissements concernés pourront prévoir qu'ils ont le même directeur général ou que le directeur général adjoint ou délégué de l'établissement qui fournit les moyens est directeur général de l'établissement qui a recours à ces moyens.

7.3.3 Nécessité de légiférer

Les dispositions qui régissent l'organisation des établissements visés au chapitre 1^{er} du titre II du livre III du code de l'urbanisme relèvent du domaine législatif. Il est donc nécessaire de modifier la loi pour les compléter et permettre la mise en œuvre des nouvelles dispositions dans le cadre des décrets relatifs aux statuts des établissements susceptibles d'être concernés (décrets de création ou de modification).

7.3.4 Analyse des impacts

Sur le plan juridique, les principes de recours aux moyens d'un autre établissement pourront être inscrits dans les décrets relatifs aux statuts des établissements (décrets de création ou décrets de modification). Les modalités et les conditions de mise à disposition des moyens seront ensuite définies soit par convention passée entre les établissements, soit par arrêté des autorités de tutelle. La convention (ou l'arrêté) précisera notamment les conditions dans lesquelles le personnel et les moyens matériels nécessaires sont mis à la disposition, ainsi que les conditions financières correspondantes.

Pour qu'un établissement déjà existant s'inscrive dans ce dispositif, il sera nécessaire de procéder au préalable au transfert de tout ou partie des moyens concernés (personnel, biens immobiliers et mobiliers, contrats, créances et droits et obligations) au profit de l'établissement qui lui fournira les moyens. Les conditions de transfert feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

Sur le plan de l'impact économique et financier, en s'appuyant sur des logiques de regroupement, de mutualisation et de mise à disposition, la mesure participe d'une bonne gestion des deniers publics. Elle favorise la rationalisation de certaines fonctions des établissements, telles que : commandes publiques (consultation et passations des marchés), gestion des ressources humaines (recrutements,

paie, formation), gestion immobilière locative, agence comptable, gestion financière (appels de fonds, mandatements...), moyens généraux, service juridique, communication...

Cette mutualisation permet notamment des économies sur les charges de services extérieurs, en faisant jouer des effets de volume ou de mutualisation sur les outils et les prestations achetés en commun, y compris dans des achats d'outils (SIG, logiciels comptables, bases de données).

Il s'agit également de mettre en commun de l'expertise (droit, fiscalité, gestion...), et une fédération des compétences, facilitant la mobilisation d'un réseau.

En outre, une meilleure convergence des outils et des pratiques de gestion favorisera l'exercice des missions de tutelle des établissements.

Les mutualisations devraient respecter une logique régionale, qui induit à la fois une proximité de gestion entre les établissements et la prise en compte de contraintes locales.

7.3.5 Modalités d'application

A compter de la promulgation de la loi, les principes de recours aux moyens d'un autre établissement pourront être inscrits dans les décrets relatifs aux statuts des établissements, décrets de création de nouveaux établissements ou modification des décrets statutaires des établissements déjà existants.

Pour les établissements publics déjà existants, un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions du transfert de tout ou partie du personnel, des biens immobiliers et mobiliers, des contrats, des créances et des droits et obligations d'un établissement au profit de celui qui lui fournira les moyens.

Les modalités et les conditions de mise à disposition des moyens seront ensuite définies soit par convention passée entre les établissements, soit par arrêté des autorités de tutelle.

7.4 Favoriser la coopération entre l'Etat et les collectivités locales : création de la Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (*article 36*)

7.4.1 Diagnostic

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent d'un certain nombre d'outils juridiques leur permettant de coopérer, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent notamment créer des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) dont elles détiennent la totalité du capital, en vue d'une coopération s'inscrivant dans la durée, au service du développement d'un territoire de projet. Ces SPLA exercent leurs activités exclusivement pour le compte des collectivités et des groupements actionnaires, sans mise en concurrence en « quasi-régie ».

En l'état actuel du droit, l'Etat ou ses établissements publics ne peuvent cependant pas prendre part au capital d'une SPLA. Ils peuvent certes coopérer avec les collectivités territoriales et leur groupement dans la cadre d'une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMAOP). Toutefois, ce partenariat n'est pas pérenne, puisque la SEMAOP est constituée pour une durée limitée, aux fins de réalisation d'une seule et unique opération d'aménagement.

Pourtant, certaines opérations conduites à l'échelle d'un territoire élargi, nécessitent une mobilisation conjointe des collectivités locales ou de leurs groupements et de l'Etat ou de leurs établissements publics sur la durée, de par leur complexité et des intérêts en cause dépassant le cadre local.

Ainsi, la création de la SPLA-IN vise à faciliter les partenariats entre l'Etat et les collectivités, pour des opérations d'aménagement revêtant un intérêt national tout en intégrant les préoccupations et enjeux locaux.

7.4.2 Objet de la mesure

La mesure a pour objet la création d'une nouvelle catégorie de société publique locale, compétente pour réaliser des opérations d'aménagement.

La création de la SPLA-IN permettra ainsi à l'Etat et à ses établissements publics et aux collectivités territoriales et à leurs groupements de disposer d'un outil opérationnel commun, pour mener des opérations d'aménagement d'intérêt national ou complexes.

La SPLA-IN pourra le cas échéant intervenir en complémentarité des opérateurs locaux. Il est ainsi prévu qu'une SPLA-IN puisse faire appel à une SPLA pour la réalisation d'une opération d'aménagement. La SPLA pourra ainsi intervenir pour le compte de la SPLA-IN, cette dernière assurant le pilotage et la coordination de l'opération.

7.4.3 Nécessité de légiférer

Le chapitre de la partie législative du code de l'urbanisme consacrée aux sociétés publiques locales d'aménagement doit être complété. Dans sa forme actuelle, il ne permet pas en effet à l'Etat et à ses établissements publics de participer à une société publique locale dédiée à l'aménagement.

Il est donc légiféré afin de procéder à la création d'une nouvelle catégorie de société publique locale, à savoir la SPLA-IN. Outre l'adhésion de l'Etat et de ses établissements publics, il est recouru à la loi pour déterminer le régime juridique s'appliquant spécifiquement aux SPLA-IN. Il est ainsi prévu qu'une des collectivités territoriales ou groupement devra détenir au moins 35% du capital ou des droits de vote au sein de la société.

7.4.4 Analyse des impacts

La création de la SPLA-IN permet l'association, d'une part des collectivités territoriales ou de leurs groupements et d'autre part de l'Etat ou de ses établissements publics, pour la conception et la réalisation de projets situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN) ou de projets d'intérêt majeur ou d'envergure.

Cette nouvelle société permet ainsi le partage du financement et des risques entre collectivités publiques, en vue de la concrétisation de projets sur un territoire élargi.

La SPLA-IN constitue ainsi un outil complétant les dispositifs existant en matière de partenariat public-public, pour la réalisation des opérations d'aménagement.

Elle ne remet nullement en question la pérennité des SPLA constituées par les collectivités territoriales et leurs groupements. Une SPLA pourra notamment, s'il y a lieu, intervenir pour le compte de la SPLA-IN.

7.4.5 Consultations menées

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté.

7.5 Suppression de la référence à l'agence foncière et technique de la région parisienne dans le code de l'urbanisme (*article 37*)

7.5.1 Diagnostic

Le code de l'urbanisme comporte une référence à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). Or, l'AFTRP a changé de nom par décret n° 2015-980 du 31 juillet 2015 pour devenir « Grand Paris Aménagement ».

7.5.2 Objet de la mesure

L'intitulé de la sous-section 1 de la section 3 du chapitre 1er du titre II du livre III du code de l'urbanisme, doit être modifié pour être mis en conformité avec l'identité de Grand Paris Aménagement et avec la rédaction des articles L. 321-29 à L. 321-33 de cette sous-section.

L'article 18 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer a inséré, au sein de la section 3 du chapitre 1er du titre II du livre III du code de l'urbanisme, des dispositions relatives d'une part, à l'établissement public d'aménagement de Guyane (EPAG), et d'autre part à la création de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM). Il s'agissait d'introduire la création d'établissements publics de l'État à la fois compétents en matière d'aménagement et de portage foncier, par dérogation au droit commun qui vise à distinguer ces deux vocations, et sur le modèle de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP).

Sur le plan formel, il convenait donc de modifier l'intitulé de la section 3, consacrée jusqu'alors uniquement à l'AFTRP, pour l'élargir à l'ensemble des établissements publics fonciers et d'aménagement de l'État. La section 3 a ainsi été divisée en deux sous-sections, la première portant sur l'AFTRP (articles L. 321-29 à 36), la seconde sur les dispositions particulières aux établissements publics de l'État en Guyane et à Mayotte.

Ce faisant, le rédacteur a méconnu le changement de nom de l'AFTRP, devenue Grand Paris Aménagement par décret n° 2015-980 du 31 juillet 2015 relatif à l'établissement public Grand Paris Aménagement et abrogeant le décret n° 2002-623 du 25/04/2002 relatif à l'AFTRP.

7.5.3 Nécessité de légiférer

La mesure vise à modifier l'intitulé d'une section de la partie législative du code de l'urbanisme.

7.5.4 Analyse des impacts

La disposition n'a aucun impact économique ou social. Il s'agit d'une mesure de correction rédactionnelle du code de l'urbanisme ne modifiant pas l'état actuel du droit. Elle permet de rétablir l'état du droit issu du décret n° 2015-980 du 31 juillet 2015 relatif à l'établissement public Grand Paris Aménagement.

7.6 Représentation d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au conseil d'administration de Grand Paris Aménagement (article 37)

7.6.1 Diagnostic

La composition du conseil d'administration du Grand Paris Aménagement (GPA) est définie par la loi (L. 321-33 du code de l'urbanisme) et par le décret définissant le statut de l'établissement (article 4 du décret n° 2015-980 du 31 juillet 2015).

GPA est compétent pour intervenir sur l'ensemble de l'Ile-de-France. Son conseil d'administration est composé de 24 membres : 12 membres représentant l'Etat et 12 membres représentant les collectivités territoriales, dont 4 représentants de la région l'Ile-de-France et 8 membres représentant chacun des départements franciliens.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ne sont pas, à ce jour, représentés au conseil d'administration de Grand Paris Aménagement.

Tel est notamment le cas de la Métropole du Grand Paris (MGP) et des établissements publics territoriaux qui la composent. Or, compte tenu de son territoire et de ses compétences, la MGP a vocation à être représentée au conseil d'administration de GPA.

La MGP regroupe en effet Paris, les 123 communes de la petite couronne et 7 communes de la grande couronne et articule deux niveaux d'intercommunalité :

- celui de la Métropole sous forme d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à statut particulier et à fiscalité propre,
- celui des 11 Etablissements publics territoriaux (EPT) qui la composent, qui sont des EPCI à statut particulier et non à fiscalité propre. L'article L. 5219-2 du CGCT prévoit en effet qu'ils sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes.

Par ailleurs, quatre compétences obligatoires seront transférées à la MGP progressivement de 2016 à 2018 : le développement et l'aménagement économique, social et culturel, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du cadre de vie, l'aménagement de l'espace métropolitain et la politique locale de l'habitat. Elle pourra en outre obtenir une délégation de compétences en matière de logement et un transfert de grands équipements et d'infrastructures par l'Etat.

La loi distingue dans les quatre domaines de compétence de la MGP, l'élaboration de documents stratégiques, de compétences exclusives de la MGP, et des compétences opérationnelles qui sont soumises à la définition de l'intérêt métropolitain.

Dix compétences seront transférées aux établissements publics territoriaux progressivement de 2016 à 2018, parmi lesquelles sept compétences obligatoires en propre (assainissement et eau, gestion des déchets, plan climat-air-énergie, PLU, politique de la ville, etc.) et trois compétences partagées avec la MGP (aménagement / opérations, restructuration urbaine, réserves foncières / développement économique et habitat).

7.6.2 Objet de la mesure

La mesure permet d'élargir la représentation des collectivités tout en maintenant le principe de parité entre les collectivités territoriales et leurs groupements et l'Etat.

7.6.3 Nécessité de légiférer

La mesure nécessite de modifier l'article L.321-33 du code de l'urbanisme qui détermine les grands principes de composition du conseil d'administration de Grand Paris Aménagement, à savoir en l'état actuel du droit : représentation à parité des collectivités territoriales et de l'Etat, représentation des collectivités par la région Ile de France et les départements franciliens.

En effet, à la lecture de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, le principe de la représentation des collectivités locales au conseil d'administration d'un établissement public relève du domaine de la loi. En revanche, la désignation des collectivités représentées au conseil d'administration, le nombre de leurs représentants peut être fixé au niveau réglementaire. (CC, N°59-1 du 27 novembre 1959). Cette jurisprudence semble devoir également s'appliquer aux groupements de collectivités locales, telle la MGP.

Dès lors, l'introduction d'une représentation des EPCI à fiscalité propre au conseil d'administration de GPA constitue une mesure de niveau législatif.

7.6.4 Analyse des impacts

La mesure réaffirme le principe de parité entre représentants de l'Etat et des collectivités au conseil d'administration de GPA. Le nombre de membres du conseil d'administration et la répartition des sièges pourra être adapté en conséquence, au niveau du décret statutaire de GPA selon les choix qui seront définis par le Gouvernement.

7.6.5 Modalités d'application

L'entrée en vigueur de la mesure prendra la forme d'une modification du décret statutaire de GPA (décret n° 2015-980 du 31 juillet 2015).

8. DISPOSITIONS RELATIVES A L'AMENAGEMENT ET A LA GESTION DU TERRITOIRE DE PARIS LA DEFENSE (*article 38*)

8.1 Création d'un établissement public local pour l'aménagement et la gestion du territoire de « Paris La Défense »

8.1.1 Difficulté à résoudre

Lancée dans les années 50, à partir de la volonté de créer aux portes de Paris un grand quartier d'affaire intégré, moteur de croissance, La Défense est devenue au cours des années le premier centre d'affaires européen et constitue aujourd'hui une vitrine pour l'attractivité du pays.

Mais le mode de gestion et de développement du quartier d'affaires a vieilli : son modèle économique, fondé pour l'essentiel sur les recettes tirées des droits à construire, a aujourd'hui atteint ses limites. La décision prise en 2007 de séparer les fonctions d'aménagement et de gestion confiées à deux établissements distincts a aggravé cette situation en créant une confusion des responsabilités tout en portant atteinte à l'unité de pilotage nécessaire pour porter sur ce territoire un projet de développement économique fort.

Dans le cadre de la construction du Grand Paris et à l'heure où l'Etat entend renforcer l'attractivité de la région capitale, il convient de donner un nouveau souffle à La Défense afin qu'elle réponde aux enjeux actuels de la compétition économique mondiale et forge, avec ses partenaires, dans le cadre de la construction de la future métropole parisienne, un projet de développement économique rénové.

8.1.2 Objectif poursuivi

Pour répondre à ces enjeux et assurer une attractivité pérenne du quartier d'affaires, il est nécessaire de prendre des mesures législatives permettant d'assurer la reconstitution d'un pilotage unifié et financièrement robuste de ce quartier d'affaires. Ces mesures pourraient consister en la création, sur un périmètre approprié, d'un établissement public local unique pour l'aménagement et la gestion du quartier d'affaires en lieu et place des deux établissements actuels.

8.1.3 Nécessité de légiférer

La nécessité de légiférer est fondée sur le principe de libre administration des collectivités territoriales prévu aux articles 34 et 72 de la Constitution. Seule la loi peut en effet contraindre des collectivités territoriales à coopérer, à assumer certaines tâches et à exposer les dépenses correspondantes. De plus, le recours à la loi est également rendu nécessaire pour abroger les dispositions légales relatives à l'établissement public de gestion de La Défense (EPGD) codifiées aux articles L. 328-1 à L. 328-10 du code de l'urbanisme.

Enfin, si l'EPGD ne constitue pas un établissement sui generis au terme de la décision 2007-548 DC du Conseil Constitutionnel qui le rattache à la catégorie d'établissements publics locaux définie par les articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, il peut en aller autrement de l'établissement public local devant être créé. Ce dernier reprendra en effet, outre les missions aujourd'hui dévolues à l'EPGD, les missions foncières et d'aménagement qui incombent actuellement à l'établissement public d'aménagement de la Défense – Seine Arche. Ce nouvel établissement ne pouvant relever de la catégorie des établissements publics d'aménagement placés sous la tutelle de

l'Etat, il est susceptible de constituer un établissement public industriel et commercial local sui generis.

8.1.4 Analyse des impacts des mesures envisagées

Les mesures envisagées pourraient conduire à :

- fusionner les deux établissements existant au sein d'un établissement public local sui generis dont les délibérations seraient soumises au contrôle de légalité du préfet ;
- doter ce nouvel établissement d'un conseil d'administration, composé majoritairement de représentants des collectivités locales (région Ile-de-France, département des Hauts-de-Seine, métropole du Grand Paris, ville de Paris, et les communes concernées) mais également composé de représentants de l'Etat et, le cas échéant, de personnalités qualifiées ; ce conseil d'administration aurait la maîtrise de la fonction exécutive (nomination du directeur général) ;
- aménager une compétence exclusive du nouvel établissement sur la dalle et ses abords en matière d'aménagement et de gestion, et une compétence opérationnelle d'aménagement et/ou de gestion définie par voie de convention ;
- instaurer un pacte de gouvernance engageant d'une part les collectivités à abonder les ressources de l'établissement à hauteur des besoins non couverts en matière de gestion, d'entretien et de remise en état du site et définissant d'autre part le contenu et les conditions d'élaboration du contrat d'objectifs qui sera conclu entre l'Etat et le nouvel établissement ;
- préciser les règles et modalités de reprises des biens, droits et obligations de l'EPADESA par la future structure, selon des principes qui préservent les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

8.1.5 Justification du délai d'habilitation

Le délai de 9 mois sollicité paraît nécessaire pour finaliser le projet de texte en concertation avec les collectivités locales et leurs groupements concernés et procéder aux consultations qui s'avèreraient nécessaires.

9. DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS

9.1 Ajouter une disposition transitoire à l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, les ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L.214-3 du code de l'environnement (*article 39*)

9.1.1 Diagnostic

L'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement pose l'obligation d'une autorisation unique au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, valant diverses autorisations.

Compte tenu du changement de procédure qu'elle apporte, cette expérimentation s'avère peu adaptée aux projets d'infrastructures linéaires de transport dont la procédure préalable à la déclaration d'utilité publique ou à la déclaration d'utilité publique modificative est engagée.

Cette adaptation est une mesure transitoire dans le cadre de la généralisation en cours de l'expérimentation. Dans les cas visés, les projets ont été initiés pour certains de longue date ou suivant des calendriers très contraints (cas notamment des projets du Grand Paris Express), élaborés avant adoption de l'expérimentation et de sa généralisation. Leur complexité, leur ampleur géographique et leur conception itérative conduisent à préférer des autorisations multiples. Le délai de réorganisation des travaux et des études dépasse le bénéfice potentiel apporté par la simplification.

Dans leur rapport « Évaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental »⁶ de décembre 2015, cinq conseils et inspections de l'Etat avaient noté l'intérêt d'une adaptation pour les grands projets linéaires.

A noter que le fait de ne pas se placer dans le champ de l'autorisation unique n'enlève aucune obligation aux porteurs de projet.

9.1.2 Objet de la mesure

Cet article vise donc à ajouter une nouvelle disposition transitoire pour exclure du champ d'application de l'ordonnance les projets d'infrastructures linéaires de transport ayant fait l'objet d'une enquête publique, préalable à la déclaration d'utilité publique, ouverte avant le 1^{er} juillet 2016, sans préjudice de l'intervention d'une déclaration d'utilité publique modificative postérieurement à cette date, ou du choix éventuel du porteur de projet de se placer dans le champ de l'autorisation unique.

⁶ Rapport « Évaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental » de décembre 2015, page 39

9.1.3 Nécessité de légiférer

L'article 2 de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 pose le principe d'une autorisation unique au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

Une disposition à valeur législative est donc nécessaire pour déroger à l'obligation d'une demande d'autorisation environnementale unique.

9.1.4 Consultations menées

La mission interministérielle de l'eau a été consultée. Elle a rendu un avis favorable lors de sa séance du 27 juin 2016.

9.2 Etendre les missions de la Société du Grand Paris à des activités d'exploitation de réseaux de chaleur (*article 40*)

9.2.1 Diagnostic

Aux termes de l'article 14.2 de la directive n° 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, la France est tenue d'adopter des politiques visant à encourager la bonne prise en compte, aux niveaux local et régional, des possibilités d'utiliser des systèmes de chaleur et de froid efficaces.

Le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie d'Ile-de-France approuvé le 14 décembre 2012 accorde une priorité au renforcement de l'efficacité énergétique des bâtiments et au développement du chauffage urbain alimenté par des énergies renouvelables et de récupération.

La récupération de la chaleur générée dans les nouvelles infrastructures de métro permettrait à la Société du Grand Paris de contribuer à ces priorités.

Depuis les premières étapes de sa conception, le réseau de métro du Grand Paris a veillé à évaluer le plus complètement possible les impacts de sa construction en matière de consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre. Il a ainsi été mis en évidence la nécessité d'utiliser les énergies renouvelables (ou de récupération) pour optimiser le bilan global du programme. Lors de la COP21, la SGP a produit un livret vert rappelant les apports du programme du Grand Paris Express mais aussi ses besoins en énergie qui avoisineraient les 1000 GWh/an, dont 350 GWh/an pour les gares et 60 GWh/an pour les sites de maintenance.

La SGP, notamment dans le cadre d'un programme de recherche commun avec Efficacity initié en 2013, poursuit des objectifs de performance énergétique et d'exemplarité environnementale pour ses infrastructures (les gares notamment). Les actions à entreprendre sont techniques, économiques et juridiques pour assurer l'optimisation énergétique, la valorisation de la géothermie au droit des gares, la performance économique et la sécurisation juridique de l'exploitation.

Ainsi, les gares concentrent à la fois des besoins (chauffage ou rafraîchissement des locaux) et des ressources thermiques (chaleur de récupération des locaux techniques, des trains, géothermie, etc.). La mutualisation énergétique des gares et des projets connexes est une piste prometteuse. Sur 16 stations de la ligne 15 sud, 4 présentent un potentiel géothermique favorable et 5 un potentiel très favorable. De plus, des retours d'expériences sur des infrastructures récentes de métro (Vienne, Madrid, Rennes, Ligne 14) montrent l'apport de parois moulées thermoactives. La mise en œuvre d'un réseau intelligent (smart grid) compléterait le dispositif.

Dans les conditions les plus favorables, l'autosuffisance énergétique de certaines gares pourrait ainsi être visée.

Pour assurer la satisfaction des besoins par les ressources disponibles, la maîtrise d'ouvrage doit pouvoir mobiliser toutes les solutions techniques le plus en amont possible de la conception de ses ouvrages, en maîtriser le plus possible la réalisation et l'exploitation. Dans le cadre de la préparation des prochains cahiers des charges des marchés de génie civil, la Société du Grand Paris approfondit avec les maîtres d'œuvre ces pistes de travail, complexes et innovantes pour une application ferroviaire.

Malgré tout, en l'absence de mesure facilitant l'intégration de ces différentes actions par la SGP dans ses projets, les résultats obtenus seront limités.

La question s'est toutefois posée de savoir si la RATP, en tant que gestionnaire d'infrastructure (GI) du réseau du Grand Paris en vertu des dispositions de l'article 20 de la loi du Grand Paris, ne pourrait pas plutôt être désignée pour exploiter les ressources énergétiques susvisées. A l'analyse, sachant que la RATP pourra également se présenter en tant que candidat dans les consultations que le STIF lancera pour désigner les exploitants des futures lignes de métro, il est apparu préférable de ne pas étendre sa mission de GI face au risque de voir ses concurrents estimer que ce nouveau rôle fausse le jeu de la concurrence.

C'est donc à la SGP qu'il convient de confier la mission d'exploiter les ressources énergétiques liées au réseau du Grand Paris.

9.2.2 Objet de la mesure

Cet article a pour objet d'étendre les missions de la Société du Grand Paris à des activités d'exploitation de réseaux de chaleur, pour lui permettre de valoriser l'énergie générée par l'exploitation des infrastructures créées par elle.

9.2.3 Nécessité de légiférer

La Société du Grand Paris, établissement public créé par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, est soumise au principe de spécialité des établissements publics posé comme principe général du droit (Conseil d'Etat, Section, 4 mars 1938, Consorts le Clerc). Ses missions sont précisées à l'article 7 de ladite loi.

Une disposition à valeur législative est donc nécessaire pour étendre les missions de la Société du Grand Paris.

Une mesure équivalente a été décidée (art. 11 de la loi 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques) pour permettre à la SGP d'établir, gérer, exploiter ou faire exploiter des réseaux de communication électroniques haut débit. La SGP peut ainsi intégrer dès la phase de conception des infrastructures les espaces nécessaires à un coût marginal.

10. DISPOSITIONS RELATIVES AUX METROPOLES (*article 41*)

10.1.1 Diagnostic

Le texte de l'article L. 5217-1 tel qu'issu de l'article 43 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) prévoit, d'une part, que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui forment à la date de création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région (4ème alinéa) et, d'autre part, que les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants et exerçant déjà l'ensemble des compétences obligatoires d'une métropole à la date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM (5ème alinéa), peuvent demander leur transformation en métropole.

10.1.2 Objectifs poursuivis

En premier lieu, le présent article vise à permettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants de se transformer en métropole.

Le 4ème alinéa de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 43 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), a permis aux EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région d'obtenir par décret le statut de métropole.

En supprimant de cet alinéa la condition relative au chef-lieu de région, le I de l'article propose d'élargir cette possibilité à tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants.

En deuxième lieu, cet article propose qu'un EPCI au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et en comprenant en son sein un chef-lieu de région puisse se transformer en métropole, sans avoir au préalable à en exercer l'ensemble des compétences.

En effet, le fait d'être situé au centre d'une zone d'emplois importante et d'exercer un rôle de capitale régionale contribue au rayonnement de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et justifie de lui donner la possibilité de se transformer en métropole.

Enfin, cet article vise à adapter aux nouvelles possibilités de transformation en métropole que le Gouvernement propose d'ouvrir le calendrier selon lequel les métropoles et les départements doivent signer une convention sur les délégations de compétences.

Dans sa rédaction issue de l'article 43 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les 12ème et 13ème alinéas du IV de l'article L. 5217-2 du CGCT prévoient qu'en l'absence de convention passée entre le département et la métropole avant le 1^{er} janvier 2017 l'ensemble des compétences prévues aux 1° à 9° du IV sont transférées de droit à la métropole, à l'exception de la compétence définie au 8° portant sur les collèges.

L'échéance du 1^{er} janvier 2017 n'étant pas adaptée aux métropoles qui seraient créées après le 1^{er} janvier 2017, le présent amendement propose de la remplacer par une échéance glissante, qui serait constituée par le 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole. Ainsi, les métropoles nouvellement créées disposeront du temps nécessaire pour engager les négociations nécessaires avec les conseils départementaux concernés.

10.1.3 Analyse des impacts

Quatre EPCI à fiscalité propre pourraient bénéficier de cette nouvelle possibilité de transformation en métropole : la communauté urbaine de Saint-Étienne et la communauté d'agglomération de Toulon pourraient bénéficier des dispositions du I, et la communauté urbaine de Dijon et la communauté d'agglomération d'Orléans pourraient bénéficier de l'application du II.