

## Loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

-

### Note législative

*La présente note vise à présenter l'essentiel des évolutions portées par la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, adoptée définitivement le 16 février 2017.*

#### **Contexte**

Le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, déposé sur le Bureau du Sénat par le Gouvernement le 3 août 2016, a été adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 16 février 2017.

L'objectif principal du texte est de réformer le statut de Paris afin de mettre fin à l'inadéquation et à la complexité du régime administratif de la capitale. Il comprend toutefois un second titre portant « diverses mesures relatives à l'aménagement, aux transports et à l'environnement », qui a été sensiblement développé par les parlementaires lors des différentes lectures du texte.

La loi a suscité bon nombre de réactions :

- Sur la procédure : l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement a provoqué une vague de protestation, les parlementaires jugeant qu'un tel calendrier précipité était préjudiciable au dialogue entre les deux assemblées, pourtant nécessaire sur une réforme d'une telle ampleur. Ce regret a ainsi donné lieu, chez les sénateurs, à l'adoption d'une motion opposant la question préalable à la délibération du projet de loi en nouvelle lecture.
- Sur le fond :
  - seuls 7 articles ont été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées avant la réunion de la commission mixte paritaire,
  - plusieurs dispositions ont été à l'origine de désaccords importants (fusion des quatre premiers arrondissements parisiens, transfert de nouveaux pouvoirs aux maires d'arrondissement, changement des critères de constitution des métropoles, ...),
  - le texte du Gouvernement a été très largement enrichi par les parlementaires.

La loi, qui n'est toujours pas publiée au Journal officiel, ne devrait pas faire l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel.

## Réforme du statut du Grand Paris

Les principales évolutions découlant de la réforme du statut du Grand Paris sont les suivantes :

- **Création d'une collectivité à statut particulier, la « Ville de Paris »**, qui se substitue à la commune de Paris et au département de Paris (art. L. 2512-1 CGCT).
  - Gouvernance : L'assemblée délibérante est le « Conseil de Paris », l'organe exécutif est le Maire de Paris;
  - Compétences exercées de plein droit : compétences « classiques » des communes et département, sous réserve des dispositions spécifiques.
  
- **Habilitation du Gouvernement à agir par voie d'ordonnances** (art. 8) **pour adopter les mesures nécessaires à la création de la Ville de Paris** (dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi). Plus précisément, le Gouvernement est habilité à intervenir dans les domaines suivants :
  - Détermination des modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de la Ville de Paris (et autres établissements et organismes créés par la loi relative au statut de Paris),
  - Précision et adaptation des règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et relatives aux concours de l'Etat applicables à la Ville de Paris.
  
- **Mesures transitoires nécessaires :**
  - Maintien en fonction du Maire de Paris, des maires d'arrondissement, de leurs adjoints et des conseillers d'arrondissement en fonction jusqu'au renouvellement général des conseillers municipaux (art. 9),
  - Substitution de la Ville de Paris à la commune et au département de Paris pour leurs droits et obligations, leurs procédures juridictionnelles et administratives, pour tous les contrats en cours (sans changement des conditions contractuelles sauf accord entre les parties), les transferts de biens, pour la qualité de membre d'un établissement public (art. 10), ou encore pour les opérations budgétaires et comptables (art. 11).
  - En vue de la fusion des 4 premiers arrondissements de Paris : création d'une conférence d'arrondissements chargée de préparer la constitution du nouveau secteur issu de la fusion en élaborant un rapport relatif aux modalités de mise en œuvre du regroupement et propositions relatives à l'organisation des services et aux conditions de travail des agents, à la mise en commun des moyens financiers et des équipements locaux, à la fixation du siège de la mairie d'arrondissement (le rapport sera soumis, pour avis, aux conseils de quartier des 4 arrondissements, sera remis au maire de Paris avant le 31 décembre 2018 et fera l'objet d'un débat au Conseil de Paris). Les travaux de la conférence d'arrondissements sont coordonnés par un bureau, composé des 4 maires d'arrondissement et d'un représentant du maire de Paris (art. 23).
  
- **Renforcement des missions dévolues aux arrondissements de Paris, Lyon et Marseille :**
  - **Nouvelles prérogatives de plein droit des conseils d'arrondissement :** approbation des contrats d'occupation du domaine public (art. 12 ; art. L. 2511-16 CGCT), implantation et programme d'aménagement des espaces verts (art. 17 ; art. L. 2511-16 CGCT), prise en charge des dépenses d'investissement pour les marchés de fourniture pouvant être passés sans formalités préalables (art. 18 ; art. L. 2511-16 CGCT)

- **Extension des compétences susceptibles d'être déléguées aux maires d'arrondissement par les conseils d'arrondissement** (avec obligation faite au maire de rendre compte annuellement au conseil d'arrondissement) : conclusion de contrats relatifs à des opérations d'aménagement lorsque sa réalisation est prévue dans les limites de l'arrondissement et que leur durée n'excède pas 12 ans (art. 13 ; art. L. 2511-22 CGCT).
  - **Extension des facultés et compétences du maire d'arrondissement** : faculté de donner délégation de signature au DGS adjoint de la mairie d'arrondissement, et plus seulement au DGS (art. 14 ; art. L. 2511-27 CGCT), émission d'un avis sur toute autorisation d'étalage et de terrasse dans l'arrondissement délivrée par le maire de la commune (art. 15 ; art. L.2511-30).
  - **Fusion des 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> arrondissements de Paris** à compter du prochain renouvellement général des conseillers municipaux (art. 24), avec pour conséquence un conseil d'arrondissement unique (art. 21 ; art. L. 2511-5 CGCT) et une représentation commune au Conseil de Paris où 8 sièges sont attribués au secteur unifié (art. 22 ; tableau n°2 annexé au code électoral).
- **Renforcement des missions exercées par le maire de Paris** (applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017) :
    - **Transfert de missions et moyens auparavant exercées ou détenus par le Préfet de police** : sécurité et salubrité des bâtiments à usage d'habitation ou d'hébergement, police des baignades, défense extérieure contre l'incendie (art. 25 et 29 – modalités de transfert art. 37; art. L. 2512-13 CGCT, art. L. 129-5, art. L. 511-2 et art. L. 511-7 du code d'habitation), police générale de la circulation et du stationnement (art. 25 ; art. L. 2512-14 CGCT), agents de surveillance de Paris placés sous l'autorité du maire de Paris (art. 27 et 28, modalités de transfert art. 35)
    - Avis du maire de Paris désormais requis lorsque le Préfet de police intervient pour réglementer les conditions de circulation ou de stationnement dans certains cas (art. 25 ; art. L. 2512-14 CGCT).
    - Nouvelles compétences : réception et saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports et remise de ces documents aux intéressés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 (art. 26 et 30 ; art. L. 2512-27 CGCT), fourrière (art. 27, modalités de transfert art. 36)
  - **Développement d'une culture locale d'évaluation des politiques publiques** :
    - Obligation pour les communes de Marseille, Lyon et Paris de conclure avec les établissements publics chargés de missions relevant de leur compétence ou gérant un service public relevant de ces compétences de conclure un contrat fixant des objectifs qualitatifs et quantitatifs et des exigences de performance assignés à ces établissements publics (art. 16).
  - **Renforcement des capacités d'intervention de l'Etat** :
    - Extension de la compétence de maintien de l'ordre du Préfet de police à certaines zones aéroportuaires (Charles de Gaulle, le Bourget, Paris-Orly) (art. 33 ; art. L. 122-2 du code de la sécurité intérieure et article L. 6332-2 du code des transports).
    - Exclusion des entreprises gestionnaires d'un service public local de la possibilité de conclure des conventions de mutualisation de services et de moyens avec la commune de Paris, le département de Paris ou leurs établissements publics et, parallèlement, création de la possibilité pour le département de Paris, la commune de Paris et leurs établissements publics de se doter de services communs pour l'exercice de missions fonctionnelles (art. 38 ; art. L. 2512-9 CGCT).

## ✚ Mesures relatives à l'aménagement, aux transports et à l'environnement

Ce titre comprend diverses mesures poursuivant plusieurs objectifs :

- **Améliorer et développer les outils pour accélérer les opérations d'aménagement :**
  - **Association des EPT à l'élaboration du SCOT de la Métropole du Grand Paris** (art. 39 ; art. L. 134-1 du code de l'urbanisme)
  - **Précisions quant à l'affectation de l'excédent de liquidation d'un OPH dissout :**
    - une convention entre le représentant de l'Etat et la personne morale bénéficiaire peut prévoir qu'il sera utilisé pour des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logement social (art. 41 ; art. L. 421-7-1 du code de la construction) ;
    - possibilité nouvelle pour les collectivités territoriales attributaires d'un boni de liquidation résultant de la liquidation d'un OPH de détenir plus des deux tiers des parts d'une SA HLM pendant un délai de 6 mois suivant la dissolution de l'OPH et, au plus tard, jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2017 (art. 54).
  - Possibilité pour les établissements publics fonciers ou d'aménagement d'Etat et Grand Paris Aménagement de céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions et compétence du Préfet pour approuver les délibérations des établissements publics fonciers ou d'aménagement d'Etat et Grand Paris Aménagement visant à créer des filiales, acquérir ou céder de telles participations (art. 42 ; art. L. 321-3, L. 321-16 et L. 321-30 du code de l'urbanisme).
  - Création d'une section au sein du code de l'urbanisme afin de **permettre aux établissements publics fonciers ou d'aménagement de l'Etat mutualiser leurs moyens pour l'exercice de leurs compétences via une convention** (art. 43 ; art. L. 321-41 du code de l'urbanisme).
  - Extension (de 5 à 10 ans) de la durée de dérogation à certaines règles applicables aux universités pour les décrets portant création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (art. 45 ; art. L. 711-4 du code de l'éducation).
  - Création d'une faculté d'expérimentation, pour une durée de 3 ans, visant à donner la possibilité à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'Ile-de-France d'exercer, sous certaines conditions, son droit de préemption afin de protéger ou mettre en valeur des parcelles de forêt (art. 46 ; art. L. 143-2-1 du code rural).
  - **Création d'un nouvel outil, les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN)**, qui s'ajoutent aux SPLA (dont le régime juridique demeure inchangé). Déjà présente dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, la disposition résulte du constat selon lequel les SPLA existantes ne permettent pas, en l'état du droit, de collaboration pérenne entre l'Etat et les collectivités en matière d'aménagement, du fait de l'interdiction pour l'Etat et ses établissements publics de participer à leur capital. La création des SPLA-IN doit donc favoriser des partenariats « public-public », en permettant que leur capital soit détenu conjointement par les collectivités territoriales, leurs groupements et l'Etat et ses établissements publics, tout en assurant une minorité de blocage aux collectivités. En effet, au moins une collectivité territoriale ou un groupement doit participer à la SPLA-IN et détenir 35% minimum du capital et des droits de vote. La disposition a suscité un certain nombre de craintes lors des débats parlementaires, notamment celle de l'immixtion de l'Etat dans les opérations locales d'aménagement, donnant lieu à des débats sur la répartition du capital ou le champ d'action de ces SPLA-IN.
  - Modification de la gouvernance du Grand Paris Aménagement, avec la modification de la composition du conseil d'administration (participation des présidents des établissements publics dont les moyens ont été mutualisés avec GPA, de

- personnalités qualifiées, représentation des EPCI à fiscalité propre) et la dissociation des fonctions du Directeur général de celles du conseil d'administration (art. 48 ; art. L. 321-33 et s. code de l'urbanisme).
- **Exclusion des procédures de modification des SCoT et PLU du périmètre du droit d'initiative ouvert au public pour demander une concertation préalable** prévu par le III de l'article L. 121-17 du code de l'environnement (art. 49).
  - **Création de la Foncière solidaire**, société de droit privé détenue par l'État et la Caisse des dépôts et consignations, et dont l'objet est de faciliter la construction de logements (sociaux pour l'essentiel), notamment en apportant de la trésorerie aux collectivités pour le portage foncier de leurs projets ou en acquérant des biens immobiliers de l'Etat avec une décote de 60% (art. 50). La création de la Foncière solidaire avait été annoncée par F. Hollande, début 2016, lors du bicentenaire de la Caisse des dépôts, et Thierry Repentin, alors délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat avait remis au Président de la République, le 15 septembre 2016, un rapport afin de détailler le fonctionnement et l'organisation de cette nouvelle société. Durant l'examen du projet de loi Egalité & Citoyenneté, le gouvernement s'était heurté à l'hostilité des sénateurs – la disposition avait fait l'unanimité en commission spéciale avant d'être rejetée en séance. Pour justifier ce rejet, les sénateurs pointaient du doigt le risque de déstabilisation du marché du logement, de fragilisation des équilibres locaux trouvés avec les établissements publics fonciers existants. Mais, en creux, c'est surtout la volonté de l'Etat de recentraliser la politique du logement qui était dénoncée et, notamment, la concurrence faite aux EPF d'Etat ou aux EPFL.
  - **Création de la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO)**, EPIC national, dont la mission est de veiller à la livraison de l'ensemble des ouvrages et à la réalisation de l'ensemble des opérations nécessaires à l'organisation des JO de 2024 (art. 53).
- **Optimiser l'aménagement, la gestion et la promotion du territoire de Paris La Défense** en habilitant le Gouvernement à prendre un certain nombre de mesures, notamment en vue de créer un EPL associant l'Etat, le département des Hauts-de-Seine et des collectivités et leurs groupements.
  - **Adapter certaines dispositions relatives aux transports :**
    - **Exclusion des projets d'infrastructures linéaires de transport ayant fait l'objet d'une enquête publique, préalable à la déclaration d'utilité publique, ouverte avant le 31 décembre 2016, du champ d'application de l'ordonnance 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, sauf dans le cas où le demandeur fait le choix de déposer une demande d'autorisation unique (art. 56).
    - **Possibilité pour la Société du Grand Paris de produire des énergies à partir des sources d'énergie calorifique situées dans l'emprise des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris ou autres infrastructures de transport réalisées sous sa maîtrise d'ouvrage** (art. 58). Cette disposition s'inspire d'une expérimentation menée par la RATP dans les stations Mairie de Saint-Ouen et Porte de Clichy. Concrètement, des forages géothermiques pourront être creusés lors de la création des gares, ce qui permettrait de récupérer l'eau chaude des nappes phréatiques et d'alimenter un réseau de chauffage. L'énergie ainsi produite servirait à chauffer les gares, voire, en cas d'excédents de production, les quartiers environnants. À moyen terme, la SGP pourrait créer des dispositifs géothermiques dans trois gares pour un chiffre d'affaires évalué à 1,5 million d'euros. À long terme, trente-huit des soixante-huit gares du Grand Paris Express pourraient être équipées de tels dispositifs. Cette disposition fait écho, notamment, à

la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, en vertu de laquelle 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.

- **Mise en place d'une expérimentation de 3 ans à Paris visant à réduire de 1 000 m<sup>2</sup> à 400 m<sup>2</sup> la surface des projets commerciaux soumis à autorisation préalable** (art. 59).
- Passage de 1 à 2 ans du délai de transfert des ZAC des communes de la métropole du Grand Paris vers les EPT (art. 60 ; art. L. 5219-5 CGCT).
- **Améliorer la décentralisation :**
  - **Extension à l'ensemble des EPCI** (et plus seulement les communautés de communes et les communautés d'agglomération) **de la possibilité de donner un conseiller communautaire suppléant, représentant la commune en l'absence du titulaire, à toutes les communes ne disposant que d'un élu dans les instances d'un EPCI** (art. 68 ; art. L. 5211-6 et L. 5211-6-2 CGCT)
  - Confirmation de la présence des présidents d'EPT au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) (art. 69 ; art. L 111-9-1 CGCT)
  - **Elargissement des critères de constitution des métropoles** afin de permettre l'émergence de 7 nouvelles métropoles à Lyon, Saint-Etienne, Orléans, Toulon, Metz, Tous et Clermont-Ferrand (art. 70 ; art. L. 5217-1 CGCT) :
    - suppression de la condition de présence du chef-lieu de région dans le périmètre pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants,
    - extension de la possibilité de se constituer en métropole pour les EPCI à fiscalité propre centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants lorsqu'ils comprennent le chef-lieu de région,
    - extension aux EPCI à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants OU comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef lieu de région et centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants.
  - Transfert obligatoire, **dans les métropoles, de la compétence en matière de police de la circulation et du stationnement sur les routes intercommunales en dehors des agglomérations** au président du conseil de métropole (art. 71 ; art. L. 5217-3 CGCT).
  - **Précisions et modifications de dispositions relatives aux communes nouvelles** (art. 72) :
    - Délibération des communes membres de la commune nouvelle sur l'EPCI auquel elles souhaitent adhérer lorsqu'elles adhèrent à des EPCI distincts,
    - Création de deux nouvelles procédures de rattachement :
      - Une procédure pérenne :
        - Délibération des EPCI concernés sur le choix des communes constituant la commune nouvelle lorsqu'un accord a lieu auprès d'au moins la moitié des conseils municipaux de ces communes représentant au moins la moitié de la population
        - Saisine de la CDCI à défaut de souhait de rattachement ou à défaut d'accord d'au moins la moitié des conseils municipaux de ces communes représentant au moins la moitié de la population ou en cas de désaccord entre le souhait exprimé par les communes et le Préfet qui soumet un projet de rattachement. Il soumet également ce projet, pour avis, à l'organe délibérant de l'EPCI auquel le rattachement est envisagé, aux organes délibérants des autres EPCI auxquels étaient rattachés les communes constitutives de la commune nouvelle, ainsi qu'aux conseils municipaux des communes membres de ces établissements qui peuvent à leur tour saisir la CDCI

- En fonction de la décision de la CDCI, le projet du préfet ou celui des communes peut être retenu, mais la CDCI peut également formuler un projet alternatif
- Une procédure transitoire pour les communes nouvelles déjà créées : le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans un délai d'un mois à compter de la publication de la loi sur l'EPCI auquel il souhaite être rattaché. Si le préfet saisit la CDCI d'un projet alternatif, ce projet est soumis, pour avis, à l'organe délibérant de l'EPCI auquel le rattachement est envisagé, aux organes délibérants des autres EPCI auxquels étaient rattachés les communes constitutives de la commune nouvelle, ainsi qu'aux conseils municipaux des communes membres de ces établissements qui peuvent à leur tour saisir la CDCI. La CDCI tranche en faveur du projet de la commune ou du préfet.
  - Pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement et des fonds de péréquation, une commune nouvelle qui n'est pas encore rattachée à un EPCI unique est considérée comme une commune isolée.
- Possibilité, par dérogation, pour la Ville de Paris, de souscrire des parts dans un fonds commun de placement à risque à vocation locale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises actives en matière de transition énergétique sur le modèle des fonds de placement à risque existant pour les régions, à condition que la souscription de ces fonds propres ne dépasse pas 50% (art. 73 ; art. L. 2253-1 CGCT).
- **Extension des attributions du maire, sur délégation du conseil municipal**, pour : procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales, de transiger avec des tiers dans la limite de 1 000 euros pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 euros pour les communes de plus de 50 000 habitants, ou demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions (art. 74 ; art. L. L. 2122-22)
- Extension aux communautés urbaines de la majoration de 10 % du nombre de sièges de conseillers intercommunaux applicables pour les communautés de communes et d'agglomération lorsque l'application du droit commun crée un écart de représentation trop important entre communes en cas d'extension du périmètre d'un EPCI ou de fusion entre plusieurs EPCI (art. 75 ; art. L. 5211-6-1 CGCT).
- Des **dispositions concernant la métropole d'Aix-Marseille** :
  - Report à 2021 du transfert obligatoire de la compétence voirie, actuellement exercée par les communes, à la métropole (art. 76 ; art. L. 5218-2)
  - Permet à la métropole de restituer, jusqu'au 1er janvier 2018, sa compétence en matière de promotion du tourisme aux communes membres « stations classées de tourisme » ayant déjà transféré cette compétence (art. 77 ; art. L. 5218-2 CGCT).
  - Remise au 1<sup>er</sup> septembre 2017, au plus tard, par le Gouvernement d'un rapport sur l'opportunité de la fusion du conseil départemental des Bouches-du-Rhône avec la métropole d'Aix-Marseille-Provence (art. 79) et d'un rapport sur l'opportunité de créer un établissement public de l'Etat ayant pour mission la conception et l'élaboration du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public de la métropole et d'en assurer la réalisation (art. 80). Cette disposition a été insérée par les rapporteurs désignés par la commission des lois de l'Assemblée nationale (Jean-Yves Le Bouillonnet et Patrick Mennucci), lesquels ont considéré que ce rapport permettra d'étudier les conditions de mise en œuvre du feu vert donné par le Premier ministre, lors de sa visite à Marseille, le 4 novembre 2016, à la création d'un outil dédié à la mise en œuvre du plan d'investissement sur les transports de la métropole, sur le modèle de la SGP.

- **Report de deux ans de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires**, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (art. 78)