

N° 1559

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 1999.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'organisation administrative  
de Paris, Marseille et Lyon.*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR MM. JEAN-MARIE LE GUEN, SERGE BLISKO, PATRICK BLOCHE, JEAN-CHRISTOPHE CAMBADELIS, CHRISTOPHE CARESCHE, Mme VERONIQUE CARRION-BASTOCK, MM. TONY DREYFUS, DANIEL MARCOVITCH, MARIUS MASSE et Mme SYLVIE ANDRIEUX,

Députés.

---

Communes.

## EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, codifiée sous les articles L. 2511-1 à L. 2513-5 du code général des collectivités territoriales, a institué un régime nouveau de l'administration municipale de Paris, Marseille et Lyon. Ce régime s'inspirait des principes déjà retenus précédemment dans la grande loi de décentralisation du 2 mars 1982 : rapprocher dans nos trois principales métropoles le pouvoir du citoyen et donner un plus grand espace à l'expression de la démocratie locale.

La loi dite PML du 31 décembre 1982 a constitué un incontestable progrès, particulièrement à Paris où elle mettait fin à la législation d'exception. La réforme permettait à une administration d'arrondissement, identifiée à un maire issu du suffrage universel, de prendre en charge les intérêts des habitants et instaurait une palette de procédures garantissant l'information des citoyens, notamment celle des membres de vie associative.

Force est cependant de reconnaître que dix-sept années après la promulgation de la loi, ses objectifs sont encore loin d'être atteints. En effet, la loi n'a connu qu'une application inégale d'une ville à l'autre, parfois même purement formelle, comme ce fut le cas à Paris jusqu'aux élections municipales de 1995. Depuis, malgré quelques avancées obtenues non sans grandes difficultés, la situation ne s'est pas fondamentalement modifiée.

Il en résulte que les conditions de l'exercice de la démocratie locale par nos concitoyens habitant ces grandes villes sont largement moins satisfaisantes qu'elles sont pour les habitants des communes de taille moyenne ou rurales.

Il en résulte également une efficacité moindre de l'administration de ces grandes métropoles qui pour être efficace exigerait la plus grande déconcentration possible de leur gestion. Sans remettre en cause leur unité politique à laquelle leurs habitants sont profondément attachés – objectif que la loi du 31 décembre 1982 se proposait d'atteindre – et que la présente réforme reprend à son compte.

Il s'agit donc, en respectant les cadres principaux de la loi de 1982 qui doit être pleinement appliquée, d'en modifier et d'en préciser certaines dispositions. En effet, l'expérience montre que l'évolution de la loi PML s'impose afin de conforter la double originalité des mairies d'arrondissement : la gestion de proximité et l'approfondissement de la citoyenneté.

La proposition de loi vise à clarifier la situation juridique des arrondissements, à redéfinir plus exactement leurs compétences et, en conséquence, à leur attribuer les moyens leur permettant d'exercer ces dernières, elle propose d'améliorer les conditions de mise en œuvre de la démocratie locale. Elle est destinée à être mise en œuvre au terme du prochain renouvellement prévu pour 2001.

## **I. – Redéfinir le cadre juridique et les compétences des arrondissements.**

### **1. Conforter la personnalité morale des arrondissements.**

La situation juridique des arrondissements est ambiguë. En 1982, lorsque la loi dite PML lui a été déférée pour inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a précisé que la loi pouvait instituer au sein des communes des divisions administratives et des organes élus autres que le conseil municipal sans pour autant que la personnalité morale soit reconnue au conseil d'arrondissement.

Depuis, l'interrogation sur la nature juridique de l'arrondissement s'est approfondie. D'une part, celui-ci exerce en effet des compétences de gestion dévolues d'habitude aux communes de plein exercice; d'autre part, les tribunaux administratifs de Paris et de Lyon lui ont reconnu le droit d'intenter un recours pour excès de pouvoir, capacité juridique attribuée aux personnes morales. Pour lever toute incertitude, la loi pourrait reconnaître explicitement la personnalité morale aux arrondissements.

Cependant, cette disposition, qui ne pourrait être décidée que dans le cadre d'un consensus, n'est pas à l'ordre du jour.

### **2. Préciser les compétences des arrondissements.**

#### **2.1. En ce qui concerne la gestion des équipements de proximité.**

Dans la loi de 1982, la délimitation et le contenu de la compétence des arrondissements en matière de gestion des équipements de proximité sont à la discrétion des conseils municipaux. Malgré les procédures d'arbitrage prévues par la loi, il

on est résulté des conflits de compétence qui, dans le cas parisien, n'ont trouvé une solution claire, si ce n'est effective, qu'à l'automne de 1998.

A l'aune des faits et fondée sur une compréhension large du principe de déconcentration administrative, la proposition opte pour une inversion du système de la loi du 31 décembre 1982. La règle posée est que le conseil d'arrondissement a vocation à assurer la gestion courante des équipements de proximité tandis que la gestion de ces équipements par le conseil municipal, qui continue à en assurer la construction et le gros entretien, constitue l'exception. Le conseil municipal conserverait la gestion des seuls équipements à vocation nationale ou concernant l'ensemble des habitants de la commune.

Pour ce qui est des autres services où une gestion de proximité s'avère inefficace, à la demande du conseil d'arrondissement est déléguée la gestion des services, particulièrement dans les domaines de la voirie, du nettoyage et de l'architecture.

## **2.2. En ce qui concerne les règles relatives à l'urbanisme.**

Deux niveaux sont distingués : le niveau central, relevant de la responsabilité générale du conseil municipal en matière d'urbanisme et le niveau local correspondant à certaines compétences limitées du conseil d'arrondissement et pouvant se caractériser principalement par son droit d'information et de consultation sur les aspects de l'urbanisme concernant l'arrondissement.

Désormais, le conseil d'arrondissement serait informé obligatoirement des opérations d'urbanisme envisagées par la municipalité et avant tout début de réalisation de celles-ci, de manière à ce qu'il puisse donner son avis. Au niveau local, il se verrait, en outre, reconnu un droit de proposition du schéma d'aménagement ou du Plan d'occupation des sols concernant l'arrondissement.

Cet accroissement des compétences du conseil d'arrondissement exclut toute interférence avec le niveau général de responsabilité de la commune dans la gestion globale de l'urbanisme et, *a fortiori*, dans la conduite des opérations d'urbanisme qui continueront de relever de la seule compétence du conseil municipal.

## **2.3. En ce qui concerne l'information du conseil d'arrondissement.**

Est proposé un amendement à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation qui permettrait au maire d'arrondissement de donner un avis préalable à transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation.

#### **2.4. En ce qui concerne la section du centre d'action sociale.**

Il est créé dans chaque arrondissement une section du centre d'action sociale dont le directeur est nommé par le maire de la commune, sur proposition du maire d'arrondissement et après avis du directeur du centre. S'agissant d'une question réglée par le décret du 6 mai 1995, l'amendement se borne à fixer le principe de la réforme, renvoyée à un décret d'application, par modification de l'article L. 2511-17 du code général des collectivités territoriales. Le conseil d'administration du centre d'action sociale serait élargi à des représentants désignés à raison d'un par arrondissement par les conseils d'arrondissement.

### **3. Développer la démocratie locale.**

Alors que la crise du rapport des citoyens à la chose publique frappe notre pays, le développement de la démocratie locale doit favoriser la possibilité pour nos concitoyens de s'impliquer personnellement et collectivement dans la vie de leur cité.

Dans ces grandes concentrations urbaines que sont Paris, Marseille et Lyon, des dispositions nouvelles s'imposent pour permettre aux mairies d'arrondissement de faire vivre une démocratie d'accès facile, de confrontation d'opinions et de volonté de participer :

- Réduction du délai de réponse du maire de la commune aux questions écrites des conseils d'arrondissement à quarante-cinq jours au lieu de quatre-vingt-dix jours.
- Fixation à un mois du délai de réponse au conseil d'arrondissement.
- Renforcement de l'information des conseils d'arrondissement, notamment en matière d'urbanisme et de subvention aux associations.
- Instauration d'un droit de saisine du conseil d'arrondissement sur toute question intéressant l'arrondissement par pétition ayant recueillie la signature d'un nombre d'habitants au moins égal à 3 % des électeurs inscrits.
- Possibilité de création par le conseil d'arrondissement de comités de quartiers ou conseils de quartiers. De même, s'agissant de commissions extramunicipales, pour toute question intéressant l'arrondissement.
- Renforcement du rôle du comité d'initiative et de consultation (CICA), notamment par l'élaboration d'une charte locale de la vie associative.

Enfin, le conseil d'arrondissement, échelon essentiel de la vie locale, disposerait des moyens nécessaires au fonctionnement de ces instances de consultation et de participation.

## **II. – Les moyens de la réforme.**

### **L'adaptation des moyens financiers.**

Les maires d'arrondissements doivent disposer de moyens financiers qui les mettent à même de répondre aux demandes de leurs administrés. En conséquence, ils devront bénéficier de moyens significatifs aussi bien en investissement qu'en fonctionnement.

En investissement, il s'agit de pallier l'absence actuelle de moyens financiers confiés aux maires d'arrondissement. Une dotation d'investissement serait donc créée à l'intérieur de l'état spécial de chaque arrondissement sous la forme de crédits de paiement. Il s'agit en effet d'éviter tout risque d'empiétement sur les compétences globales du conseil municipal.

En fonctionnement, il s'agit de donner aux maires d'arrondissement les moyens financiers qui leur permettent d'animer la vie locale et d'informer les habitants des modalités de fonctionnement des équipements gérés par l'arrondissement dont la réforme accroît le nombre. Il s'agit également de leur permettre d'intervenir pour résoudre, au moins transitoirement, les situations les plus urgentes au regard de la sécurité des équipements et de la continuité des services publics relevant de la responsabilité du conseil d'arrondissement.

Pour remplir ces objectifs, le premier paragraphe de l'article L. 2511-38 du code général des collectivités territoriales serait modifié par la création, à côté de l'actuelle dotation globale, d'une dotation d'action locale.

## **III. – Les responsabilités budgétaires des maires d'arrondissement.**

L'article L. 2511-43 du code général des collectivités territoriales prévoit d'ores et déjà que le maire d'arrondissement engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial lorsque celui-ci est devenu exécutoire et selon les règles applicables aux dépenses ordonnancées par le maire de la commune.

A Paris, une application restrictive de la loi a réduit la capacité budgétaire des mairies d'arrondissement, avec leur consentement,

jusqu'en 1995. Il faut donc revenir à la lettre et à l'esprit de la loi en précisant que les maires d'arrondissement ont la qualité d'ordonnateur, certes secondaire par rapport au maire de la commune, mais de plein exercice, dans la gestion des crédits déconcentrés mis à leur disposition par la municipalité pour exercer leurs compétences. Les maires d'arrondissement pourraient de la sorte engager les dépenses d'un montant unitaire inférieur à 300 000 F, seuil à partir duquel le code des marchés publics prévoit un marché, acte juridique dont le maire de la commune garderait la compétence exclusive.

#### **IV. –Les moyens en personnel.**

Il est indispensable que les maires d'arrondissement puissent avoir recours aux services municipaux. Or, là encore, prévaut une application restrictive des textes.

Le dispositif instauré par l'article 36 de la loi de 1982 et par le décret n° 83-1146 du 31 décembre 1982 prévoyait que les maires d'arrondissement verraient les grandes directions de la commune mises à leur disposition en tant que de besoin pour régler les questions de l'arrondissement les concernant. Cependant, ce dispositif n'a pas été repris dans le code général des collectivités territoriales; il s'agit donc de le réinsérer dans la partie législative du code tandis qu'un décret en Conseil d'Etat préciserait l'organisation de la mise à disposition des services municipaux aux mairies d'arrondissement.

Les secrétaires généraux d'arrondissement seraient nommés par le maire de la commune sur proposition des maires d'arrondissement concernés. Ils seraient choisis soit parmi les agents municipaux, soit par voie contractuelle dans le cadre général du statut de 1984.

Le maire d'arrondissement disposerait de l'autorité hiérarchique déléguée du maire de la commune sur l'ensemble des personnels affectés à la mairie d'arrondissement. Ces derniers resteraient régis par le statut et textes particuliers qui sont applicables à l'ensemble des personnels de la commune.

#### **V. –Les moyens de la coordination entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement.**

A l'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales, il est ajouté un troisième alinéa prévoyant qu'une commission municipale de coordination présidée par le maire de la

commune réunit une fois par trimestre les maires d'arrondissement chargés :

- de la programmation et de la réalisation des investissements localisés en cours d'année;
- du détachement du personnel;
- de veiller à la mise à disposition des services et de leur coordination;
- d'établir les critères d'accès aux équipements.

Elle est également consultée sur les principes régissant les attributions de logements sociaux dans la commune et sur le résultat de leur application.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

I.–Il est ajouté à l'article L. 2511-17 du code général des collectivités territoriales la phrase suivante :

« Il est créé dans chaque arrondissement une section par arrondissement de centre d'action sociale dont le directeur est nommé par le maire de la commune, sur proposition du maire d'arrondissement et après avis du directeur du centre. »

II.–La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 2511-12 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

« En l'absence de réponse écrite dans un délai de quarante-cinq jours... »

III. –Il est créé un article L. 2511-15 *bis* nouveau du code général des collectivités territoriales ainsi rédigé :

« Le conseil d'arrondissement peut proposer au Conseil de Paris ou au conseil municipal la modification de la partie du schéma directeur concernant l'arrondissement. A peine de nullité des procédures en cause, le conseil d'arrondissement localement compétent est obligatoirement consulté en cas d'exercice du droit de préemption urbain, lors de l'octroi des permis de démolir et lorsque la municipalité envisage, en application de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, de modifier le schéma directeur d'urbanisme. »

IV.–Les trois premiers alinéas de l'article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales sont supprimés et remplacés par l'alinéa suivant :

« La gestion des équipements de proximité relève de la compétence exclusive des conseils d'arrondissement. Sont définis comme équipements de proximité tous les équipements à vocation sociale, culturelle, sportive, d'information de la vie locale et les espaces verts de moins d'un hectare. Ne figurent pas dans la catégorie des équipements de proximité les équipements concernant l'ensemble des habitants de la commune, ou à vocation nationale, dont la liste est dressée conjointement par le conseil municipal ou le Conseil de Paris. En cas de désaccord de ces deux instances, cette liste est arrêtée sous

l'arbitrage du représentant de l'Etat après avis du président du tribunal administratif compétent. »

V.–Il est ajouté, à l'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales, un troisième alinéa : « une commission municipale de coordination présidée par le maire de la commune réunit une fois par trimestre les maires d'arrondissement chargée :

« • de la programmation et de la réalisation des investissements localisés en cours d'année;

« • du détachement du personnel;

« • de veiller à la mise à disposition des services et de leur coordination;

« • d'établir les critères d'accès aux équipements.

« Elle est également consultée sur les principes régissant les attributions de logement sociaux dans la commune et sur le résultat de leur application. »

VI.–Il est ajouté, à l'article L. 2511-24 du code général des collectivités territoriales, un septième alinéa ainsi rédigé :

« Le droit de saisine du conseil d'arrondissement aux associations s'exerce notamment par pétition portant sur toute question d'intérêt local ayant recueillie la signature d'un nombre d'habitants de l'arrondissement au moins égal à 3% des électeurs inscrits. »

## **Article 2**

I.–Il est créé, après l'article L. 2511-36 du code général des collectivités territoriales, un article L. 2511-36 *bis* ainsi rédigé :

« Il est ouvert à l'état spécial de chaque arrondissement prévu à l'article L. 2511-37 du présent code une section d'investissement exclusivement en crédits de paiement, arrêtée lors de l'examen du budget primitif par le conseil municipal. Son montant ne peut être inférieur au montant des investissements réalisés durant une année civile dans chacun des arrondissements. Il est calculé par référence à la moyenne des sommes affectées durant les trois dernières années aux dépenses d'investissement dans chaque arrondissement. Les dépenses – couvertes par cette dotation – ne peuvent concerner que les réalisations urgentes destinées à préserver la sécurité des équipements, à l'exclusion des dépenses nécessaires à la réalisation des grosses réparations ou à l'acquisition de biens meubles

permettant la continuité des services publics relevant de la responsabilité du conseil d'arrondissement. »

II. –La première phrase du premier alinéa de l'article L. 2511-38 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

« Les recettes de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement sont constituées d'une dotation d'action locale et d'une dotation globale. »

III.–La dernière phrase du même alinéa est remplacée par la phrase suivante :

« Elles constituent des dépenses obligatoires pour la commune. »

IV.–Il est inséré à la suite de ce premier alinéa un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« La dotation d'action locale finance exclusivement des dépenses liées à la gestion des équipements définis aux articles L. 2511-16, L. 2511-17 du code général des collectivités territoriales, à l'information des habitants de l'arrondissement et aux interventions sociales motivées par des situations d'urgence. Son montant, révisé par le conseil municipal lors de l'examen du budget primitif, ne peut être inférieur aux sommes affectées aux mêmes catégories de dépenses dans l'arrondissement le moins peuplé de la commune défini comme arrondissement de référence. Pour chacun des autres arrondissements de la commune, son montant évalué à partir de la dotation d'action locale de l'arrondissement de référence tiendra compte des éléments suivants :

« • nombre de logements sociaux situés dans l'arrondissement;

« • nombre d'allocataires du RMI domiciliés dans l'arrondissement;

« • nombre de demandeurs d'emploi domiciliés dans l'arrondissement;

« • nombre de personnes retraitées domiciliées dans l'arrondissement. »

Des crédits spécifiques peuvent être attribués aux conseils d'arrondissement afin de permettre l'étude de leurs propres projets par les services municipaux concernés ou toutes structures compétentes.

V. – La première phrase du troisième alinéa du même article est ainsi rédigée :

« Le montant des sommes destinées aux dotations globales et d'actions locales est fixé par le conseil municipal. »

VI.–A la première phrase de l'article L. 2511-39 du code général des collectivités territoriales, le mot : « globales » est ajouté après les mots : « les modalités de calculs des dotations ».

VII.–Le premier alinéa de l'article L. 2511-43 du code général des collectivités territoriales est ainsi complété :

« Il a alors la qualité d'ordonnateur secondaire par rapport au maire de la commune. »

VIII.–Après l'article L. 2511-45 du code général des collectivités territoriales, il crée un article L. 2511-46 ainsi rédigé :

« L'exécution des attributions mentionnées aux articles L. 2511-12 à L. 2511-32 est effectuée par des agents de la commune affectés par le maire de la commune auprès du maire d'arrondissement après avis des commissions administratives paritaires compétentes et du maire d'arrondissement. Le nombre d'agents affectés auprès du maire d'arrondissement est évalué par référence aux agents nécessaires à l'exécution des attributions comparables existant dans la commune. En cas de désaccord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur le nombre d'agents affectés auprès de ce dernier ou leur répartition par catégorie, le conseil municipal se prononce.

« Le secrétaire général de la mairie d'arrondissement est nommé par le maire de la commune sur proposition du maire d'arrondissement, parmi les personnels communaux ou parmi l'ensemble des agents relevant du statut de la fonction publique. Le maire d'arrondissement dispose en outre, en tant que de besoin, des services de la commune dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. En cas de désaccord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur l'importance des services mis à disposition de ce dernier ou sur les modalités de la mise à disposition, la liste des services ou les modalités de la mise à disposition sont fixées par délibération du conseil municipal. »

### **Article 3**

Le deuxième alinéa du troisième de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitat est ainsi modifié :

« Il ne peut être dérogé à ces interdictions que par autorisation administrative préalable et motivée, après avis du maire et, en ce qui concerne les villes de Paris, Marseille et Lyon, après avis du maire d'arrondissement. »

#### **Article 4**

L'article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi complété :

« A Paris, Marseille et Lyon, le conseil d'arrondissement peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt local concernant tout ou partie du territoire de l'arrondissement ; il en fixe la composition sur proposition du maire de la commune. »

#### **Article 5**

L'article L. 63-7 du code de construction et de l'habitation est ainsi complété :

« A Paris, Marseille et Lyon, le maire d'arrondissement sera consulté pour avis sur les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation. »

#### **Article 6**

Les charges éventuelles qui découleraient, pour les collectivités locales, de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une augmentation de la dotation générale de décentralisation.

Les dépenses qui incomberaient à l'Etat sont compensées, à due concurrence, par une augmentation des tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

N°1559. - PROPOSITION DE LOI de M. Jean-Marie LE GUEN relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon (*renvoyée à la commission des lois*)