

N° 284

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 janvier 2013

## PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer les compétences de proximité des maires  
d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille,*

PRESENTEE

Par M. Roland POVINELLI,

Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Nés de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite « Paris Lyon Marseille » (PLM), pour répondre à un problème organisationnel et constitutionnel d'unité de la collectivité municipale, le maire d'arrondissement reste cependant privé de toute légitimité politique et financière.

Or, cette loi s'inscrivait dans une volonté politique de renforcer la démocratie de proximité. Le conseil d'arrondissement et son maire ont sans doute été les précurseurs d'un mouvement plus large de rapprochement des élus et du citoyen.

Privé de la personnalité morale, ni tout à fait établissement public, ni tout à fait collectivité territoriale, l'arrondissement n'en reste pas moins une division administrative au sein de la commune.

Dès lors, il est privé d'un budget propre et ne reçoit qu'une dotation de la part de la mairie centrale pour gérer les équipements publics de proximité qui lui sont conférés. Cette dotation fait du maire d'arrondissement un ordonnateur secondaire dans la mesure où il ne peut mener que des opérations d'entretien et d'animation.

Aussi, il est contraint de rentrer dans un mécanisme complexe de décisions, de consultations et de contrôle que la loi du 31 décembre 1982 lui concède sans lui permettre toutefois de les mettre réellement en application.

Par l'obligation qui est faite au maire central de consulter le conseil d'arrondissement, par le pouvoir d'initiative qu'il peut prendre sur certains dossiers (grâce au projet de mandature, aux vœux...), enfin par le pouvoir d'information et de contrôle qu'il détient, le conseil d'arrondissement devrait s'inscrire comme un centre de pouvoir au sein de la collectivité municipale. Or, la réalité est tout autre et les maires d'arrondissements sont très souvent confrontés à l'absence de réactivité des maires centraux sur les problèmes de proximité touchant leurs territoires.

Les mairies de secteurs sont, à Paris, Lyon et Marseille, constituées de populations qui, quantitativement, les apparentent à des villes moyennes, sans qu'elles en aient les prérogatives, alors qu'elles sont certainement mieux placées que l'échelon municipal central pour exercer les fonctions de proximité.

C'est une vraie responsabilité politique au quotidien qui doit revenir à l' élu de proximité qui sait être à l'écoute de ses concitoyens et les engager dans l'action collective à ses côtés.

Pour ne prendre que le cas des Bouches-du-Rhône, les communes de Trets ou Rousset sont connues au plan national pour leurs industries de pointe doublées de performances environnementales, la Roque d'Anthéron pour son Festival de piano, Saint-Rémy-de-Provence pour son attrait touristique, tout comme Cassis ou Allauch. Ces petites communes sont, comme bien d'autres, porteuses de dynamiques puissantes et d'une grande qualité de vie. Elles sont pourtant largement moins peuplées que le plus petit arrondissement de Marseille.

Or, force est de constater aujourd'hui que le maire d'arrondissement se trouve, malgré le peu de pouvoirs qui lui sont conférés, en première ligne face à ses administrés. Le premier élu à qui ces derniers adressent une doléance est bel et bien le maire d'arrondissement qui, très souvent privé de compétence dans le domaine concerné, doit s'adresser à la mairie centrale qui ne répond à sa requête que bien longtemps après.

Un maire d'arrondissement sans compétences n'est pas un maire. Cette appellation issue de la loi de 1982 précitée s'en trouve ainsi vidée de tout sens.

L'objectif de la loi de 1982 était de rapprocher les citoyens de Paris, Lyon et Marseille de leur municipalité. Elle les a au contraire éloignés, perdus dans les lenteurs administratives d'une déconcentration imparfaite.

Au nom du devoir légitime de proximité des élus envers leurs administrés, la présente proposition de loi a pour objectif de rétablir l'esprit de la loi de 1982.

### **1/ Sur la question des compétences des maires d'arrondissements :**

L'article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'article 27 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à

la démocratie de proximité, énonce que « *le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale. La réalisation des équipements est subordonnée à une décision du conseil municipal prise dans les conditions prévues à l'article L. 2511-36.*

*Le conseil d'arrondissement gère les équipements de proximité, sous réserve des dispositions de l'article L. 2511-21. Lorsque ces équipements sont réalisés dans le cadre d'une opération d'aménagement prévue au troisième alinéa de l'article L. 2511-15, leur gestion relève de la compétence du conseil d'arrondissement après leur achèvement. »*

Même s'il constitue un progrès au regard du texte de 1982, cet article ne garantit pas à la mairie d'arrondissement les compétences inhérentes à son rôle de proximité. La décision du conseil Municipal restant prépondérante.

Éclairage, voirie, permis de construire, emplacements (terrasses, parkings, panneaux publicitaires) propreté, gestion (équipements, inscriptions) des crèche ou écoles, gestion des agents de police municipale entre autres, les domaines sont nombreux au sein desquels les maires d'arrondissement ne disposent d'aucunes compétences alors qu'ils sont les mieux placés pour gérer les questions de proximité.

**La proposition vise l'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/ Sur les autorisations d'utilisation des sols :**

Le code de l'urbanisme prévoit que les maires d'arrondissement des communes de Paris, Lyon et Marseille émettent des avis consultatifs sur les permis de construire. Le maire de la commune détient lui le pouvoir de délivrer ou de refuser l'autorisation de construire.

Lorsque la décision du maire de la commune et l'avis du maire d'arrondissement concordent, que ce soit dans la délivrance d'un permis ou dans son opposition, l'instruction administrative du dossier et la réalisation du projet s'établissent sans obstacle.

Il n'est pas rare, cependant, que dans certains cas, le maire de la commune délivre un permis de construire malgré l'avis défavorable du maire d'arrondissement.

Cet avis n'est que consultatif et n'emporte aucun effet juridique quand bien même ce dernier serait motivé par des considérations techniques liées à la voirie, la circulation, le stationnement ou d'opportunités telle que l'insertion du projet dans le site.

La présente proposition de loi a pour but de rendre aux maires de secteurs, dans l'esprit des lois de décentralisation de 1982, la possibilité de s'opposer à des projets de constructions anarchiques, à seules fins commerciales et dénuées de tout objectif d'intérêt général.

Il n'est pas rare, aujourd'hui, de constater la commercialisation de projets immobiliers alors même que le maire d'arrondissement a émis un avis négatif sur le permis de construire et que le maire de la commune n'a pas rendu sa décision d'accorder ou pas le permis de construire sollicité.

En premier lieu, la présente proposition de loi a pour but d'instituer une commission des autorisations d'utilisation des sols qui serait automatiquement saisie dès que le maire d'arrondissement émet un avis négatif sur un permis de construire. Cette commission, composée de neuf membres, représenterait les conseils de quartier et les élus de la commune et de l'arrondissement. Elle rendrait un avis conforme, le maire étant lié par ce dernier.

D'autre part, il est proposé de modifier l'article 1601-1 du code civil et l'article L. 261-1 du code de la construction et de l'habitation afin que les contrats de vente en l'état futur d'achèvement ou de vente à terme d'un

immeuble ne produisent leurs effets qu'à compter de la décision du maire de la commune relative à la demande de permis de construire, après avis conforme de la commission des autorisations d'utilisation des sols.

**3/ Sur les projets d'acquisitions ou d'aliénations d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la commune dans l'arrondissement, sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement et enfin sur les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation :**

L'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales stipule que sur tous les cas précités, le maire d'arrondissement est consulté pour avis.

La présente proposition instaure qu'en cas d'avis défavorable du conseil d'arrondissement, la commission mixte prévue à l'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales, composée d'un nombre égal de représentants du conseil d'arrondissement et du conseil municipal, désignés parmi les conseillers élus, soit automatiquement saisie afin de rendre un avis. La commission mixte siège à la mairie d'arrondissement.

En cas de partage des voix, le maire d'arrondissement a voix prépondérante.

**4/ Sur les mécanismes complexes de décision, de consultation et de contrôle entre les différents acteurs de la collectivité municipale :**

En créant ce statut particulier réservé à l'arrondissement et en le privant d'une réelle autonomie financière, la loi PLM a introduit un système complexe de prises de décisions, de modalités de consultation et de contrôle entre l'arrondissement et la mairie centrale.

La loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale fait obligation au maire de la ville de consulter le conseil d'arrondissement dans le cadre de certaines décisions municipales (articles L. 2511-13, L. 2511-14 et L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales).

Pour exemple et conformément à l'article L. 2511-13 du code précité, avant toute délibération du conseil Municipal, le dossier doit être communiqué au maire d'arrondissement qui l'inscrit à l'ordre du jour du conseil. Le maire d'arrondissement transmet ensuite l'avis de

l'arrondissement au maire de la ville. Si l'avis du conseil d'arrondissement est favorable au dossier présenté par l'exécutif de la mairie centrale le projet est généralement adopté. Dans le cas inverse, deux solutions sont possibles pour le conseil :

- Soit voter le dossier en l'état et ne pas tenir compte de fait de l'avis défavorable émis par le conseil d'arrondissement au risque d'engendrer des répercussions politiques portées par le maire d'arrondissement (et en particulier s'il appartient à l'opposition municipale) ;
- Soit proposer une nouvelle étude du projet et réengager le mécanisme de consultation.

La première solution est, dans les faits, la plus souvent utilisée. Cette issue n'est pas légitime car elle revient à ne pas tenir compte, au final, de l'avis du conseil d'arrondissement, ce dernier ayant pourtant la meilleure connaissance des intérêts de son territoire.

La présente proposition de loi prévoit qu'en cas d'avis défavorable du conseil d'arrondissement, la commission mixte prévue à l'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales, composée d'un nombre égal de représentants du conseil d'arrondissement et du conseil municipal, désignés parmi les conseillers élus, soit automatiquement saisie afin de rendre un avis. La commission mixte siège à la mairie d'arrondissement. En cas de partage des voix, le maire d'arrondissement a voix prépondérante. Cette saisine vaut pour les consultations prévues aux articles L. 2511-13, 2511-14 et 2511-15 du code général des collectivités territoriales.

#### **5/ Sur 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.

Il faut cependant préciser 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.



## **6/ Sur les moyens en personnel**

Les maires d'arrondissement doivent pouvoir avoir recours aux services municipaux. Or, si l'article 36 de la loi de 1982 et le décret n° 83-1146 du 31 décembre 1982 prévoyaient 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, ce dispositif n'a pas été retranscrit 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'État préciserait l'organisation de la mise à disposition des services municipaux aux mairies d'arrondissement.

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.



## PROPOSITION DE LOI

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

- ① Les trois premiers alinéas de l'article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « 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, éducative, culturelle, sportive, d'information de la vie locale et les espaces verts. 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'État après avis du président du tribunal administratif compétent. »

### Article 2

- ① Le premier alinéa de l'article L. 2511-43 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il a alors la qualité d'ordonnateur secondaire par rapport au maire de la commune. »

### Article 3

- ③ Après l'article L. 2511-45 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2511-46 ainsi rédigé :
- ④ « *Art L. 2511-46.* - 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, la commission mixte prévue à l'article L. 2511-21 est saisie par le maire de la Commune et se réunit dans les conditions définies par cet article.
- ⑤ « Le directeur général des services et les directeurs généraux Adjoints de services de la mairie d'arrondissement sont nommés 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'État. 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 après avis de la commission mixte prévue à l'article L. 2511-21, saisie par le maire de la commune et dans les conditions définies par cet article .

#### **Article 4**

- ① Le chapitre IV du titre II du livre IV du code de l'urbanisme est complété par un article L. 424-10 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 424-10.* - Chaque arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon disposent d'une commission des autorisations d'utilisation des sols. Elle est composée de trois élus de la commune désignés au sein du conseil municipal, de trois conseillers d'arrondissement désignés par le conseil d'arrondissement et de trois représentants des conseils de quartier du même arrondissement, désignés par le conseil d'arrondissement. Elle est présidée par le doyen de ses membres.
- ③ « Lorsque le maire d'arrondissement émet un avis défavorable sur toute demande d'autorisation d'utilisation du sol dans l'arrondissement, le maire de la commune saisit, dans les dix jours, la commission consultative afin qu'elle émette un avis conforme sur cette demande.
- ④ « À cette fin la commission consultative peut entendre les parties intéressées et formuler, dans son avis conforme, toute proposition de nature à assurer la conciliation des intérêts en cause.
- ⑤ « Elle rend un avis conforme dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. À défaut, la commission est réputée avoir émis un avis favorable. L'avis de la commission est public. »

#### **Article 5**

- ① Le premier alinéa de l'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le maire d'arrondissement émet un avis défavorable sur une demande d'autorisation d'utilisation du sol dans l'arrondissement, la commission mentionnée à l'article L. 424-10 du code de l'urbanisme est saisie dans les conditions fixées par cet article. »

### **Article 6**

Le second alinéa de l'article 1601-1 du code civil est complété par les mots : « après la délivrance de l'un des permis mentionnés aux articles L. 421-1 et L. 421-2 du code de l'urbanisme ».

### **Article 7**

Le dernier alinéa de l'article L. 261-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par les mots : « après la délivrance de l'un des permis mentionnés aux articles L. 421-1 et L. 421-2 du code de l'urbanisme ».

### **Article 8**

- ① L'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsque le maire d'arrondissement émet un avis défavorable sur les cas prévus au deuxième et troisième alinéas du présent article, la commission mentionnée à l'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales est saisie dans les conditions fixées par cet article. »

### **Article 9**

- ② La première phrase de l'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots : « et est saisie pour avis par le maire de la commune lorsque le maire d'arrondissement émet un avis défavorable dans les cas mentionnés aux articles L. 2511-13, L. 2511-14, L. 2511-15, L. 2511-46 aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2511-30. »

### **Article 10**

- ① Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente proposition de loi sont compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② La perte de recettes résultant pour l'État du paragraphe ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.