

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT DES MODALITES D'ATTRIBUTION ET DE VERIFICATION
DES AUTORISATIONS DE TERRASSES

- Avril 2016 -

N° 15-04

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	6
1. UN RÈGLEMENT DES ÉTALAGES ET TERRASSES RÉNOVÉ QUI DONNE AUX ÉTABLISSEMENTS DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS D'OCCUPATION DE L'ESPACE PUBLIC MAIS QUI N'A PAS ÉTÉ APPLIQUÉ AUX SITUATIONS EXISTANTES.....	9
1.1. Rappel général sur les autorisations d'occupation du domaine public.....	9
1.1.1. La subordination à autorisation.....	9
1.1.2. L'exigence d'une redevance	11
1.1.3. Le principe de précarité	11
1.2. Le règlement municipal des étalages et terrasses du 6 mai 2011	12
1.2.1. Un règlement rénové et compliqué	13
1.2.1.1. Un règlement qui permet une extension des autorisations dans le cadre d'une cohabitation harmonieuse des occupations du domaine	13
1.2.1.2. Un règlement compliqué.....	14
1.2.1.3. Les principales dispositions du règlement des étalages et terrasses.....	14
1.2.2. Un règlement adapté au terrain	27
1.2.2.1. Les voies piétonnes et assimilées	27
1.2.2.2. Les secteurs à dispositions particulières	27
1.2.2.3. La gestion de l'espace public au plus près du terrain : les chartes locales.....	28
1.3. Les difficultés d'application du règlement aux situations existantes et les évolutions souhaitables	29
1.3.1. Application du nouveau règlement aux installations existantes, aux contre-terrasses et à l'ilot Saint-Séverin.....	30
1.3.2. Les évolutions proposées dans les fiches de la direction de l'urbanisme	32
1.3.3. Les installations en place doivent être mises en conformité après réalisation d'un récolement général	32
2. LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES AUTORISATIONS DE TERRASSE	38
2.1. Le processus conduisant à l'attribution ou au refus de l'autorisation de terrasse ou d'étalage : l'instruction des demandes par le SDPCPR.....	38
2.1.1. 26 000 dispositifs autorisés et une demande d'autorisations en légère décroissance	38
2.1.2. Le processus d'instruction des autorisations et ses enjeux.....	40
2.1.3. Description des étapes de traitement de la demande d'autorisation.....	41
2.1.4. Les consultations extérieures pour avis	46
2.1.4.1. L'avis du maire d'arrondissement.....	46
2.1.4.2. L'avis de la préfecture de police.....	49
2.1.4.3. Les consultations techniques.....	49
2.2. Les contrôles effectués sur les dossiers d'instruction par les rapporteurs	50
2.2.1. Les contrôles effectués sur les dossiers du 2 ^{ème} arrondissement	51
2.2.2. Les contrôles effectués sur les dossiers du 17 ^{ème} arrondissement	51
2.2.3. Les délais d'instruction paraissent encore trop longs	52
2.3. Les recours contentieux contre les décisions en matière d'autorisations d'étalages et terrasses et le principe de l'égalité de traitement des demandeurs	53
2.3.1. La solidité des décisions de la Ville face aux recours contentieux	53
2.3.2. Les arguments invoqués devant les juridictions et le contrôle du juge	53

3.	L'ORGANISATION ET L'ACTIVITÉ DES SERVICES CHARGES DE L'INSTRUCTION ET DU CONTRÔLE DES AUTORISATIONS DE TERRASSES ET ÉTALAGES	56
3.1.	Les moyens humains et informatiques du « service »	56
3.1.1.	L'organisation générale des pôles concernés par les étalages et terrasses.....	56
3.1.2.	Le système d'information et les réformes projetées	58
3.2.	Focus sur les inspecteurs du paysage de la rue.....	59
3.2.1.	Les effectifs et les fonctions	59
3.2.2.	Les assermentations et la gestion administrative des inspecteurs du paysage de la rue	61
3.2.3.	Le bilan de l'activité des inspecteurs du paysage de la rue	62
3.3.	Améliorer l'organisation ou la repenser ?	63
3.3.1.	Une logique territoriale imparfaite	63
3.3.2.	Séparer les fonctions d'instruction et de contrôle ?	64
3.3.3.	La direction de l'urbanisme est favorable au maintien de l'organisation actuelle....	64
4.	UN RÈGLEMENT NON RESPECTÉ ET UNE VERBALISATION NON DISSUASIVE MALGRÉ L'AUGMENTATION DES CONTRÔLES.....	67
4.1.	Les vérifications sur place aboutissent à constater un non-respect généralisé du règlement	67
4.2.	Les contrôles et la verbalisation effectués par la direction de l'urbanisme restent insuffisants pour assurer le respect du règlement	71
4.2.1.	Les moyens et l'organisation des contrôles de la direction de l'urbanisme	71
4.2.2.	La décroissance des activités de contrôle des inspecteurs du paysage de la rue.....	73
4.2.3.	Des sanctions administratives inexistantes et des sanctions pécuniaires peu nombreuses	73
4.2.4.	Le contentieux judiciaire : des procédures lourdes et des sanctions inefficaces.....	76
4.3.	Une activité soutenue de la direction de la prévention et de la protection en matière de contrôles et de verbalisation, mais une coordination avec la direction de l'urbanisme à améliorer	78
4.3.1.	Des outils juridiques diversifiés, une procédure opérationnelle rodée et un traitement administratif centralisé.....	78
4.3.2.	Un nombre de verbalisations en très forte hausse pour les étalages et terrasses	79
4.3.3.	Améliorer l'organisation des contrôles et de renforcer le caractère dissuasif des sanctions	81
5.	UN RENDEMENT DES DROITS DE VOIRIE EN FORTE AUGMENTATION DEPUIS 2012	85
5.1.	Un secteur économique en bonne santé dont la Ville de Paris entend faciliter l'activité	85
5.2.	Une tarification complexe et des droits de voirie importants.....	86
5.2.1.	La tarification des droits de voirie est complexe	86
5.2.2.	Une forte augmentation des recettes des droits de voirie depuis 2012	88
5.2.3.	Le projet de réforme du classement des voies.....	90
	CONCLUSION	92
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	96
	TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	99
	PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	100
	LISTE DES ANNEXES	152

NOTE DE SYNTHÈSE

Dans le cadre du programme de travail arrêté par la Maire de Paris pour 2015, l'Inspection générale a été chargée d'une mission d'audit des modalités d'attribution et de vérification des autorisations de terrasses.

Paris compte 3 260 terrasses fermées, 12 285 terrasses ouvertes et 6 600 commerces disposant d'étalages, soit plus de 22 000 autorisations d'occupation sur les 5 600 voies de la capitale.

Installées sur le domaine public routier de la collectivité parisienne, les terrasses sont à la fois un atout économique pour les commerçants dont elles peuvent représenter 30 % du chiffre d'affaires, un endroit de lien social et de convivialité pour le public et une source de recettes budgétaires non négligeables pour Paris, plus de 27 millions d'euros de droits de voirie en 2014.

Les terrasses ouvertes ou fermées font partie intégrante du paysage urbanistique de Paris et la Ville doit trouver un équilibre afin de minimiser les conflits d'usage dans l'occupation du domaine public entre la vie du commerce, d'une part, le passage des piétons et les utilisations collectives, d'autre part. Plus la voirie est étroite, plus ces conflits sont exacerbés, ce qui est particulièrement le cas dans les arrondissements centraux de Paris.

La direction de l'urbanisme est en charge de l'instruction, de la taxation et du contrôle des autorisations de terrasses parisiennes. Il n'existe plus depuis 2005 de service unique dédié à la publicité et aux droits de voirie. Les autorisations de terrasses ne représentent qu'une partie du travail des 25 inspecteurs du paysage de la rue répartis dans les quatre circonscriptions géographiques du service du permis de construire et du paysage de la rue (SDPCPR), également compétents en matière de devantures, de préenseignes et d'enseignes. Cette activité de la direction de l'urbanisme est placée sous l'autorité de l'adjointe à la Maire chargée du commerce, de l'artisanat et des professions libérales et indépendantes, qui impulse les réformes et rend les arbitrages nécessaires sur les dossiers sensibles.

Les conditions de mise en place de ces installations nécessaires à la réalisation du triple objectif de développement économique de la capitale, de qualité de la vie citadine et de rentrées fiscales dans le budget communal ont été redéfinies dans un nouveau règlement des étalages et terrasses qui a fait l'objet d'un arrêté du 16 mai 2011. Le règlement permet des adaptations au terrain grâce aux chartes locales élaborées par les mairies d'arrondissement et juridiquement contraignantes. La réglementation a été modernisée et précisée en matière d'emprises autorisables (elles ont été élargies), en matière de dispositifs autorisables (contre-terrasses permanentes et en zone piétonnes), enfin en matière de développement durable (interdiction des bâches plastique et du chauffage en contre-terrasse, réglementation des cendriers mobiles...).

L'étude conduite par l'Inspection générale montre que l'instruction des dossiers de demande qui nécessite la consultation de la préfecture de police, du maire d'arrondissement et éventuellement de l'architecte des bâtiments de France et des services et concessionnaires de voirie, prend environ cinq mois. Sur 1 600 demandes en moyenne par an, 65 % donnent lieu à une autorisation et 25 % à un refus, ce qui paraît un taux élevé (9 % sont des rejets partiels). En cas de recours contentieux, les décisions prises par la Ville sont maintenues par le tribunal administratif dans deux cas sur trois (65 %).

La procédure de délivrance des autorisations est rodée et fait l'objet d'un contrôle interne grâce aux règles de signature, la hiérarchie supérieure du service statuant lorsque la décision ne suit pas l'avis du maire d'arrondissement. Les consultations des services pourraient être accélérées afin de respecter un délai total de deux mois d'instruction. La première étape a été la diffusion aux maires d'arrondissement, en avril 2015, d'une grille

de motivation des avis afin de les sécuriser juridiquement et de permettre une réponse dans le délai d'un mois.

Plusieurs actions récemment conduites ou en cours visent l'amélioration de la transparence des autorisations et du service rendu aux commerçants : mise en place d'un simulateur de taxe accessible sur le site Internet de la Ville conçu en concertation avec les organismes représentatifs des cafetiers et restaurateurs, préparation d'un guide de la taxation des terrasses et étalages qui doit présenter sous une forme pédagogique les bases des redevances, amélioration avec la DRFIP de la lisibilité des avis d'échéance. Il est également prévu de lancer la révision de la classification des voies au titre des droits de voirie, qui date de 2005, afin que celle-ci soit mieux adaptée aux facteurs de commercialité des quartiers.

En dépit de ces progrès, les organisations professionnelles avec lesquelles la direction de l'urbanisme a noué une concertation constructive, se plaignent de l'augmentation des cotisations et de la complexité du tarif. Les modalités de calcul de la redevance d'occupation du domaine public par les étalages et les terrasses reposent en effet sur la combinaison et l'addition de critères variés : localisation dans une des 5 catégories de voie, nature de l'ouvrage, surface de l'emprise, type d'aire occupée, classe d'objet installé. Après la révision de la classification des voies en 2005, la taxation des terrasses a été revue par délibération 2011 DU 54 des 28-29-30 mars 2011. Les comparaisons avec d'autres grandes villes de France montrent que les droits bruts dus à Paris sont parmi les plus bas pour les terrasses ouvertes et les étalages, n'étant les plus élevés que pour les terrasses fermées. Ils restent aussi parmi ceux qui ont le moins augmenté (Paris est 21^{ème} sur 25 villes pour le taux d'augmentation de 2010 à 2014). L'augmentation globale des redevances perçues de 21 M€ en 2011 à 27,8 M€ en 2014 s'explique non seulement par la révision du barème et par la hausse régulière des tarifs, mais aussi par une pluralité de causes : évolution du parc des terrasses, accroissement du nombre d'objets taxés, reclassement des voies, augmentation de la surface des emprises occupées pour accueillir les consommateurs fumeurs à l'extérieur...

Toutefois, des marges de progression, au regard des problèmes de fond constatés, subsistent.

En matière d'autorisations, le régime a été libéralisé par rapport au précédent règlement de 1990 sur plusieurs points (régime des contre-terrasses, terrasses fermées désormais autorisées dans les voies piétonnes...). Mais les dispositions nouvelles du règlement plus contraignantes en matière de calcul des emprises autorisables n'ont pas été appliquées aux autorisations anciennes datant d'avant 2011, qui ne sont pas non plus remises en cause en cas d'évolution des aménagements de voirie ou d'évolution du statut des voies. Juridiquement, les autorisations consistent en des permis de stationnement annuels, tacitement reconductibles au 31 décembre, qui selon le règlement devraient être mis en conformité en fin d'année en fonction des dispositions qui leur sont applicables. Afin de garantir l'égalité de traitement des bénéficiaires d'autorisation, il est nécessaire d'organiser dans un premier temps un récolement général des installations et objets présents sur le domaine public pour en connaître la teneur exacte, ce qui n'est que très imparfaitement réalisé à l'heure actuelle. Dans un second temps, il devrait être procédé à la mise en conformité des commerces avec les dispositions réglementaires : de nouveaux arrêtés d'autorisation devraient systématiquement être pris et les installations modifiées en conséquence, ce qui permettra d'harmoniser l'occupation du domaine public. Ce récolement et ces renouvellements devraient être opérés dans un délai d'un an au maximum.

Le rapport réalisé en 2004 par l'Inspection générale concluait à une carence manifeste du contrôle diligenté par la direction de l'urbanisme, les infractions au règlement étant rarement sanctionnées par un procès-verbal. Dix ans plus tard, l'activité répressive s'est considérablement accrue grâce à l'action des inspecteurs de sécurité de la direction de la

prévention et de la protection qui ont dressé plus de 10 300 procès-verbaux en 2014, Néanmoins, l'occupation anarchique du domaine public par les terrasses et étalages non autorisés ou en dépassement n'est pas jugulée, en raison du faible montant des amendes encourues et des importants délais de jugement du tribunal de police. La Ville doit donc intervenir auprès de l'Etat pour favoriser l'adoption de mesures législatives permettant d'infliger aux contrevenants de lourdes astreintes administratives, procédure qui a prouvé son efficacité en matière d'enseignes. Dans l'attente d'une nouvelle législation, la matérialisation des autorisations par le marquage au sol doit être généralisée afin de permettre les contrôles et de concrétiser le récolement général qui identifiera l'ensemble des dispositifs et objets installés. Une fois la situation stabilisée, la perception de droits de voirie en cas d'infraction devra être systématique, parallèlement aux poursuites pénales. En outre, la sanction de la suspension des autorisations non respectées, dans un premier temps pour une période de six mois, devrait désormais devenir la règle étant donné les nuisances et la gêne, voir le danger causé à la circulation des piétons.

Du point de vue de l'organisation du service, ses effectifs réduits ne permettent pas de séparer comme la théorie l'exigerait les fonctions d'instructeur et de contrôleur exercées par les inspecteurs du paysage de la rue. Par contre, pour faciliter l'unité d'interprétation et d'application du règlement, l'encadrement « fonctionnel » des inspecteurs est renforcé par un référent expert, en charge de la coordination, du conseil et du pilotage des circonscriptions dans le domaine du paysage de la rue : il sera chargé de l'édiction de la doctrine, des instructions, du pilotage du suivi et du contrôle des actions des inspecteurs. La direction de l'urbanisme travaillera avec la nouvelle direction municipale spécialisée dans la lutte contre les incivilités, dont les débordements sur le domaine public font indubitablement partie, les inspecteurs de sécurité se consacrant à la répression des infractions. La coordination entre les deux directions devra être renforcée et les outils informatiques modernisés avec l'utilisation d'un dispositif mobile de contrôle connecté au fichier des autorisations. Un tableau de bord spécifique et des statistiques d'activité des inspecteurs devraient être établis pour améliorer le pilotage par la direction dont le rôle d'interlocuteur du monde du commerce sera ainsi amplifié. Le récolement général et la redéfinition des autorisations, ainsi que l'amélioration de la gestion des circonscriptions avec l'objectif de mieux travailler ensemble et de répondre aux contraintes sur les ressources du service constituent les principaux objectifs immédiats du SDPCPR, la simplification des tarifs reste un enjeu à plus long terme.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositions relatives à l'application du règlement et à la verbalisation des infractions nécessite une volonté politique ferme, nécessaire pour mettre fin à la situation actuelle : un règlement compliqué, qui n'est ni appliqué (par les inspecteurs du paysage de la rue en raison de leurs passages insuffisants sur le terrain), ni respecté (par les commerçants impunis), ni sanctionné (la justice attribuant tardivement des amendes non dissuasives).

INTRODUCTION

Dans le cadre du programme de travail arrêté par la Maire de Paris pour 2015, l'Inspection générale a été chargée d'une mission d'audit des modalités d'attribution et de vérification des autorisations de terrasses.

Selon l'étude de l'Atelier parisien d'urbanisme « L'évolution des commerces à Paris 2011-2014 », rendue publique le 11 mars 2015, Paris héberge 62 000 établissements commerciaux et de proximité, dont 13 800 cafés et restaurants. Sur les 2 400 kilomètres de trottoirs des 5 000 voies de la capitale, on dénombre d'après les chiffres communiqués par la direction de l'urbanisme 3 260 terrasses fermées, 12 285 terrasses ouvertes et contre-terrasses, et 6 600 commerces disposant d'étalages ou de contre-étalages, soit plus de 22 000 autorisations.

Les terrasses des cafés et restaurants et les étalages multicolores font indubitablement partie intégrante du paysage urbanistique parisien et contribuent à augmenter l'agrément de la capitale, comme le montre la consultation des sites Internet nombreux à présenter « les meilleures terrasses de Paris ».

S'agissant du domaine public de voirie, la municipalité est intéressée à plusieurs titres par les conditions de son occupation.

L'octroi des autorisations de terrasses et étalages fonctionne selon des règles qui garantissent un usage équilibré de l'espace public entre les différentes catégories intéressées : la circulation piétonnière puisque la moitié des déplacements quotidiens en ville se fait à pied, les commerçants, les exploitants et usagers des services publics, le stationnement... Ces autorisations contribuent aussi au maintien de l'unité esthétique du paysage de la rue et évitent les nuisances de tous ordres que les installations sont susceptibles de provoquer.

Ces occupations privatives du domaine public représentent un enjeu économique important puisque les recettes des droits de voirie collectés auprès des commerçants au titre des étalages et terrasses représentent presque 28 millions d'euros dans le budget 2014 de la Ville de Paris.

En contrepartie, les terrasses présentent un fort intérêt commercial pour les exploitants : Les étalages prolongent à l'extérieur l'activité commerciale exercée à l'intérieur de la boutique, en exposant les produits vendus et permettent ainsi d'attirer une clientèle plus large. Les terrasses participent à l'attractivité et à la convivialité des débits de boissons et restaurants parisiens en proposant d'un autre service à la clientèle : celui de pouvoir consommer en profitant du spectacle de la rue et éventuellement en fumant, été comme hiver. Elles accroissent notablement la surface de vente. Le président du SYNHORCAT déclarait d'ailleurs le 21 mai 2014 « *qu'en moyenne c'est 30 % du chiffre d'affaires qui est réalisé sur la terrasse d'un restaurant* ¹ ».

Les terrasses en ville sont un sujet sensible qui conduit à rechercher des équilibres locaux délicats entre les différents acteurs : les commerçants qui cherchent à les étendre, la Ville qui bénéficie des redevances mais doit sauvegarder l'utilité première du domaine public, la libre circulation des piétons sur les trottoirs, la préfecture de police qui concourt au même objectif, et les riverains et habitants qui sont très sensibles aux nuisances que peuvent produire ce type d'installations (bruit, odeurs, difficultés de passage, en particulier pour les personnes âgées, les poussettes, les handicapés et difficulté d'accès aux immeubles). Le sujet est en permanence dans l'actualité comme en témoigne la

¹ Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs.

conférence de presse et la saisine du préfet de police pour faire respecter l'interdiction de fumer sur les terrasses fermées du 23 mars 2015, par exemple.

De nombreux vœux sur les terrasses et étalages ont été présentés au Conseil de Paris (voir en annexe 2 la liste des vœux depuis la publication du nouveau règlement). On voit dans ces vœux et dans les débats toujours ressortir les mêmes sujets de préoccupation : le marquage des autorisations, la rationalisation des contrôles entre les différents services verbalisateurs et l'insuffisant tarif des amendes liées à l'occupation irrégulière du domaine public, les modifications réglementaires, voire (en 2008) l'idée d'une charte de l'usager de la rue, régissant le partage de l'espace public. Dans l'ensemble, ces interventions plaident pour un meilleur contrôle des autorisations délivrées et une répression plus sévère des excès constatés.

Les conditions de mise en place de ces installations nécessaires à la réalisation de ce triple objectif de qualité de la vie citadine, de développement économique de la capitale et de rentrées fiscales dans le budget communal sont définies dans le règlement des étalages et terrasses rénové le 16 mai 2011. Cet arrêté qui succède au règlement parisien des étalages et terrasses installés sur la voie publique du 27 juin 1990 définit également les modalités de contrôle du bon respect des autorisations délivrées.

Les règles et les modalités d'attribution des autorisations d'ouverture de terrasses ont déjà fait l'objet d'un audit de l'Inspection générale (rapport IG 03/15 remis en janvier 2004). Paris ne comptait à l'époque que 7000 terrasses² qui rapportaient 20 M€ au budget.

Le rapport de 2004 concluait que la gestion des autorisations était effectuée avec efficacité et compétence par le service de la publicité et des droits de voirie (SPDV) de la direction de l'urbanisme. Toutefois, il évoquait des points de progrès importants :

- certaines autorisations étaient accordées au mépris de la réglementation municipale et les manquements n'étaient pas sanctionnés par le retrait des autorisations non respectées ;
- les contrôles diligentés par la direction de l'urbanisme révélaient une carence manifeste, privant la Ville d'importantes recettes et laissant se développer une occupation anarchique de l'espace public, avec des risques d'accidents ;
- l'adaptation de la politique tarifaire et la réforme de la classification des voies étaient nécessaires pour rattraper le niveau des droits de voirie établis par les villes de province, en concertation avec les mairies d'arrondissement et les associations de commerçants ;
- le rôle d'interlocuteur du monde du commerce assuré par le service chargé des terrasses et étalages devait être amplifié ;
- enfin, la gestion du service pouvait être améliorée compte tenu du manque de statistiques et de tableaux de bord d'activité et de l'absence des inspecteurs assermentés sur la voie publique en soirée et en fin de semaine, moments propices aux débordements des terrasses sur le domaine public.

Le présent rapport constate que sur tous ces points, la situation a sensiblement évolué, qu'il s'agisse de la structure chargée de l'instruction et du contrôle des autorisations, de la réglementation applicable, modernisée et complétée, des bases de la tarification revues en 2005 et 2011, des effectifs chargés de la verbalisation et du pilotage du système.

² Les chiffres ne sont pas entièrement comparables d'un exercice à l'autre. En 2004 on dénombrait les établissements et en 2015 il s'agit des dispositifs taxés annuellement : or un même café situé à un angle de rue par exemple peut disposer de plusieurs autorisations de terrasses ouvertes et/ou fermées.

Afin de couvrir l'ensemble de la chaîne de décision et de sanction des autorisations, les rapporteurs se sont entretenus avec de nombreux décideurs et membres des services : l'adjointe à la Maire chargée du commerce, de l'artisanat et des professions libérales et indépendantes, l'adjoint chargé de l'urbanisme, de l'architecture, du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité, l'adjoint chargé de la santé, puis avec les responsables de l'administration parisienne (cabinet du maire, secrétariat général) et de la direction de l'urbanisme, principalement chargée des étalages et terrasses. Les autres directions de la Ville ont été auditionnées (DDEEES, DVD), tout spécialement la direction de la prévention et de la protection, dont les inspecteurs de sécurité ont compétence pour verbaliser les infractions au règlement des étalages et terrasses. Les principaux organismes professionnels ont également été rencontrés (Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, SYNHORCAT, Union Patronale de l'Industrie Hôtelière), ainsi que l'association Les Droits du Piéton et les acteurs de terrain que sont les maires des 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 15^{ème} et 17^{ème} arrondissements ou leurs adjoints en charge du commerce ou de l'espace public (voir liste en annexe 1).

Le présent audit de performance ne saurait être une évaluation exhaustive mais permet d'apprécier la qualité de gestion du service public et l'efficacité du contrôle interne³. Il ne se limite pas aux procédures administratives d'attribution et de vérification des autorisations mais comporte cinq parties :

- un règlement des étalages et terrasses rénové qui donne aux établissements de nouvelles opportunités d'occupation de l'espace public mais qui n'a pas été appliqué aux situations existantes ;
- les modalités d'attribution des autorisations de terrasse ;
- l'organisation et l'activité des services chargés de l'instruction et du contrôle des autorisations de terrasses et étalages ;
- un règlement non respecté et une verbalisation non dissuasive, malgré l'augmentation des contrôles ;
- un rendement des droits de voirie en forte augmentation depuis 2012.

---0---0---0---

³ « Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque entité » - Définitions données par l'article 1^{er} du décret n°2011-775 du 26 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

1. UN RÈGLEMENT DES ÉTALAGES ET TERRASSES RÉNOVÉ QUI DONNE AUX ÉTABLISSEMENTS DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS D'OCCUPATION DE L'ESPACE PUBLIC MAIS QUI N'A PAS ÉTÉ APPLIQUÉ AUX SITUATIONS EXISTANTES

Vecteur de l'application des règles générales d'autorisation d'occupation du domaine public à Paris, le règlement des étalages et terrasses qui datait de 1990 a été rénové en mai 2011. Les nouvelles règles permettent aux commerçants de s'installer dans des secteurs autrefois interdits. Toutefois, le choix de ne pas appliquer les règles de calcul de la largeur réservée aux piétons sur les trottoirs aux situations existantes crée des situations d'inégalité qu'il convient de rectifier.

1.1. Rappel général sur les autorisations d'occupation du domaine public

Le domaine public peut faire l'objet d'utilisations collectives, par une pluralité de personnes, ou privatives, si ces dernières sont compatibles avec la destination du domaine et n'en compromettent pas la conservation. De façon générale, on rappellera que la protection du domaine public est un impératif majeur, d'ordre constitutionnel, que font respecter les juridictions, en application de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen auquel se réfère le préambule de la Constitution de 1958⁴, ce qui prohibe l'institution d'un régime de décision implicite d'autorisation d'occupation du domaine public.

Les utilisations privatives du domaine public consistent en l'occupation par une personne déterminée d'une dépendance du domaine public qui se trouve ainsi soustraite à toute occupation par d'autres. Le régime de ces autorisations est défini par le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et le code de la voirie routière (CVR).

Contrairement à celui des utilisations collectives, le régime des autorisations privatives, celui des terrasses et étalages, se caractérise par trois éléments : elles sont personnelles et soumises à autorisation expresse de la part de l'administration, donnent lieu à perception d'une redevance et ont un caractère précaire et révocable.

1.1.1. La subordination à autorisation

Toute occupation du domaine public nécessite, en principe, une habilitation formelle qui se traduit par la délivrance préalable d'un titre (article L. 2122-1 du CG3P et s'agissant plus précisément du domaine public routier qui accueille les terrasses et étalages, article L. 113-2 du code de la voirie routière)⁵. L'autorisation doit répondre à deux critères cumulatifs : être expresse, sauf si elle est assortie d'une clause de tacite reconduction, et personnelle, donc non cessible, sauf disposition contraire de la loi applicable, ce qui n'est pas le cas des terrasses.

Ces utilisations privatives sont diverses : terrasses et étalages, marchés ambulants, fêtes foraines, exploitation des taxis... mais il est impossible d'instaurer une redevance d'utilisation pour les distributeurs bancaires ou les commerces pratiquant la vente au

⁴ Conseil d'Etat 21 mars 2003, SIPPAREC (Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour les Energies et les Réseaux de Communication), n° 189191.

⁵ « En dehors des cas prévus aux articles L.113-3 à L.113-7, l'occupation du domaine public routier n'est autorisée que si elle a fait l'objet, soit d'une permission de voirie dans le cas où elle donne lieu à emprise, soit d'un permis de stationnement dans les autres cas. Ces autorisations sont délivrées à titre précaire et révocable » (art. L.113-2 CVR).

travers de comptoirs ou de vitrines donnant sur le domaine public, car l'usage privatif du domaine, n'excède pas alors le droit d'usage appartenant à tous⁶.

L'article L. 113-2 du code de la voirie routière différencie les occupations sans emprise dans le sous-sol de la dépendance domaniale occupée, de celles avec emprise et modification de son assiette (pylônes, canalisations...).

Les premières sont délivrées par l'autorité qui détient le pouvoir de police sous la forme d'une autorisation unilatérale appelée « permis de stationnement ».

Les autorisations d'occupation avec emprise font l'objet, soit d'un acte unilatéral intitulé « permission de voirie », soit d'un contrat ou « concession de voirie » délivrés par l'autorité dont dépend la conservation du domaine.

L'installation d'une terrasse de café ne modifiant pas l'assiette de la voie publique n'implique la délivrance que d'un simple permis de stationnement⁷. Cette jurisprudence concerne une terrasse « ouverte⁸ » mais il est considéré à Paris que les terrasses « fermées⁹ », constituées d'écrans non scellés au sol, facilement et rapidement démontables, relèvent également de la catégorie des permis de stationnement.

La compétence de réglementation générale pour définir les conditions générales d'octroi des autorisations est à distinguer de celle pour prendre des décisions individuelles.

Selon la formule jurisprudentielle, « *il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt dudit domaine et son affectation, que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles elle entend subordonner les permissions d'occupation* »¹⁰. C'est en application de ce principe que le Maire de Paris, président du conseil départemental, est compétent pour arrêter le règlement des étalages et terrasses car il est chargé par l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) « *de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris* », autrement dit de la gestion du domaine public et de l'exercice des pouvoirs de police afférents à cette gestion, y compris les sujétions sur le plan esthétique¹¹.

Le Conseil de Paris n'a donc pas compétence pour arrêter le règlement des étalages et terrasses, ni pour délivrer les autorisations individuelles.

⁶ CE 31 mars 2014 Commune d'Avignon, n° 362140.

⁷ CE 14 juin 1972 Elkoubi, n° 83682.

⁸ Une **terrasse ouverte** est « *une occupation délimitée du domaine public de voirie destinée limitativement aux exploitants de débits de boissons, restaurants, glaciers et salons de thé, pour disposer des tables et des sièges afin d'y accueillir leur clientèle. Elle peut également être accordée aux établissements culturels (théâtres, musées) disposant d'un espace de restauration ou de débit de boisson accueillant de la clientèle à l'intérieur de l'établissement* » (art. 3.1. du titre II du règlement).

⁹ Une **terrasse fermée** est définie comme « *une occupation délimitée du domaine public de voirie couverte et close destinée limitativement aux exploitants de débits de boissons, restaurants, glaciers et salons de thé, pour la restauration sur place de leur clientèle* » (art.2.1 du titre II). « *Une terrasse ouverte peut venir en complément d'une terrasse fermée* » (art. 3.1. du titre II).

Une **contre-terrasse** est une occupation du domaine public séparée de la devanture ou de la façade du commerce devant laquelle elle est établie par une largeur libre de 1,80 mètre au minimum destinée à la circulation des piétons (art. 4.1. du titre II).

¹⁰ CE Section, 20 déc. 1957, Société Nationale d'Editions Cinématographiques et CE 6 novembre 1998, Association des bouquinistes des quais de Paris.

¹¹ CE n° 171317 du 6 novembre 1998, précité : taille des boîtes des bouquinistes des quais de la Seine. La même compétence lui est attribuée par l'article L. 3221-4 CGCT en tant que président du conseil départemental mais ne concerne pas a priori le domaine public de voirie qui relève de la commune.

La Maire est la seule autorité compétente pour la délivrance des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et les autres lieux publics¹², moyennant d'ailleurs le paiement de droits fixés préalablement par un tarif. Toutefois, à Paris, s'agissant de permis de stationnement, la compétence pour attribuer les autorisations de terrasse devrait en fait être partagée entre la Maire de Paris et le préfet de police chargé de réglementer la circulation et le stationnement d'un certain nombre de voies pour des motifs d'ordre public ou la protection du siège des institutions¹³. Ce pouvoir ne semble pas revendiqué par le préfet et de toute façon, comme on le verra les services de police sont systématiquement consultés sur les demandes d'autorisation dans tout Paris.

1.1.2. L'exigence d'une redevance

Selon le principe¹⁴, « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique... donne lieu au paiement d'une redevance* », et celle-ci « *doit tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* »¹⁵. Les redevances doivent donc être calculées en fonction de la surface occupée, de la nature de l'activité exercée, du caractère permanent ou occasionnel de l'occupation... Lorsqu'elle institue plusieurs catégories de redevances en fonction de ces critères, la Ville doit veiller à ce que les différents tarifs ne présentent pas un caractère discriminatoire ou ne soient pas disproportionnés les uns par rapport aux autres.

En application de ce principe, l'administration est en droit de percevoir la redevance, alors qu'il y a occupation sans titre, mais elle ne saurait soumettre l'occupant à une redevance majorée ayant un caractère de pénalité¹⁶.

Imposée au bénéficiaire de l'autorisation et généralement dénommée « droits de voirie », la redevance est souvent perçue annuellement pour les occupations de longue durée.

1.1.3. Le principe de précarité

Ce principe commun à toutes les occupations a pour objet d'assurer la protection du domaine public, l'administration devant toujours faire en sorte d'en avoir la disposition. L'article L. 2122-1 du CG3P indique tout d'abord que l'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire. L'article L. 113-2 du code de la voirie routière prévoit ainsi que les autorisations d'occupation du domaine public routier sont délivrées à titre précaire et révocable. En conséquence les autorisations peuvent ne pas être renouvelées quand elles viennent à terme, y compris pour des raisons financières, ou peuvent être retirées avant leur terme, soit à titre de sanction (inobservation des clauses et conditions), soit dans l'intérêt général.

Le refus d'autorisation doit être motivé¹⁷ ; en revanche, aucune procédure contradictoire ne doit être suivie préalablement à ce refus. En effet, la loi prévoit que cette procédure n'est pas obligatoire lorsque l'administration « *statue sur une demande* »¹⁸. Le pétitionnaire peut toujours effectuer un recours gracieux contre le refus de sa demande.

¹² En vertu des dispositions de l'article L. 2213-6 du CGCT applicables à Paris par renvoi des dispositions de l'article L. 2512-14.

¹³ Art. L. 2512-14 CGCT et Cour administrative d'appel de Paris, 20 mai 2015, n° 14 PA 01148.

¹⁴ Institué par l'article L. 2125-1 du CG3P.

¹⁵ Art. L. 2125-3 du CG3P.

¹⁶ CAA Nancy 28 novembre 1991, Prouvoyeur, n° 91NC00230.

¹⁷ En application de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

¹⁸ Comme le prévoit l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le refus de renouvellement ne donne droit à aucune indemnité, sauf clause contraire. Il appartient au bénéficiaire, qui connaissait la durée de validité de l'autorisation, de faire en sorte qu'aucun dommage ne soit subi par lui au terme de l'autorisation (par exemple que ses installations soient amorties). Il est donc tout à fait possible à l'administration de refuser le renouvellement d'une terrasse sans devoir d'indemnité à l'exploitant.

Dans le cas du retrait¹⁹ d'une autorisation existante, une procédure contradictoire doit être suivie si c'est un retrait-sanction, qui doit être motivé. En pratique, une lettre recommandée est envoyée par la direction de l'urbanisme au bénéficiaire, exposant les motifs de fait et de droit qui conduisent l'administration à retirer l'autorisation. L'intéressé est invité à faire connaître ses observations dans un délai de dix jours et la sanction lui est ensuite notifiée sous la forme d'un arrêté dûment motivé de suppression d'autorisation qui prend effet à compter de la notification de la décision. Le commerçant peut bien entendu se pourvoir en justice contre cette décision. Les exemples examinés montrent que la procédure contradictoire et l'exigence de motivation sont bien respectées. Le SYNHORCAT ne partage pas ce point de vue.

Cette procédure n'est normalement pas obligatoire si le retrait intervient pour motif d'intérêt général mais à Paris l'article DG. 8 du règlement prévoit que toute « décision de suppression » intervient « après procédure contradictoire ».

Dans ce dernier cas, si l'abrogation légale est prononcée dans l'intérêt de la dépendance occupée, de sa conservation ou de son utilisation normale, il n'y a pas droit à indemnité. Si, en revanche, l'abrogation de l'autorisation a été décidée dans un autre intérêt public, il y a droit à indemnité (par exemple dans l'intérêt du domaine public fluvial ou ferroviaire et non de la voirie terrestre).

La question se pose aussi de la réparation des préjudices résultant de travaux publics, fréquents sur le domaine public de voirie qui peuvent empêcher l'exploitation de la terrasse ouverte ou fermée. Il n'y a droit à réparation que si les travaux ne sont pas exécutés dans l'intérêt de la dépendance occupée. Le règlement²⁰ prévoit que les bénéficiaires doivent procéder au démontage sans délai de leur installation pour permettre la réalisation de travaux sur la voie publique et ne pourront prétendre à une quelconque indemnité²¹.

1.2. Le règlement municipal des étalages et terrasses du 6 mai 2011

L'arrêté municipal du 6 mai 2011 portant règlement des étalages et terrasses installés sur la voie publique a remplacé le précédent règlement parisien du 27 juin 1990. Ce règlement a été présentée avant son adoption dans une communication N° 2011 DU 39 au Conseil de Paris, lors de la séance des 28-30 mars 2011, en même temps que la réforme des droits de voirie (délibération DU 2011-54 des 28, 29 et 30 mars 2011). Le texte du règlement à jour de l'ensemble des modifications intervenues depuis 2011²² figure à l'annexe 3.

¹⁹ Le terme de « retrait » de l'autorisation est utilisé dans la pratique, mais sur le plan juridique il s'agit d'une abrogation de l'acte administratif, qui ne vaut que pour l'avenir, et non d'un acte à portée rétroactive.

²⁰ Article DG. 12.

²¹ Sauf dans les cas prévus par délibération du Conseil de Paris (par exemple, pour les travaux des tramways). En fait, dans ce cas, le commerçant a droit à indemnisation dans la mesure où les travaux sont faits non dans l'intérêt de la dépendance occupée, mais dans celui du domaine public ferroviaire.

²² Arrêtés des 29 juillet 2012 (additif concernant le secteur à dispositions particulières Place de la République), 21 mai 2013 (charte locale des rues Montorgueil et des Petits-Carreaux), 22 juillet 2013 (charte locale de la rue de Rennes) et du 23 avril 2015 (affinement des dispositions concernant la largeur utile du trottoir, les contre-étalages et les contre-terrasses et rétablissement des dispositions spécifiques à certains secteurs centraux

Le nouveau règlement publié au BMO le 26 mai 2011 (pour une entrée en application à compter du 1^{er} juin) est à la fois rénové, complexe et adapté au terrain.

1.2.1. Un règlement rénové et compliqué

1.2.1.1. Un règlement qui permet une extension des autorisations dans le cadre d'une cohabitation harmonieuse des occupations du domaine

L'élaboration du règlement a fait l'objet d'une concertation élargie de 2008 à 2011, recueillant les observations des mairies d'arrondissement, des différents services de la Ville, des associations de riverains, des syndicats professionnels et des chambres consulaires. Les professionnels ont contribué par le biais de l'Union des métiers de l'industrie hôtelière (UMIH), du Syndicat National des Hôteliers, Restaurateurs, Cafetiers et Traiteurs (SYNHORCAT), du Syndicat National des Entreprises Gaiies (SNEG) et de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP). Du côté des riverains, le réseau « Vivre Paris », qui fédère de nombreuses associations locales, a été associé. Des réunions publiques ont été organisées à destination des riverains et des commerçants, mais après l'adoption du règlement et à la demande. Le règlement traduit en partie les exigences contradictoires de ces différentes parties : l'animation commerciale, la bonne circulation des piétons et des handicapés, les objectifs de développement durable.

Le règlement a été modifié dans la double optique de « *repréciser ses règles fondamentales tout en l'adaptant à ce nouveau contexte* » de la vie urbaine²³ selon cinq objectifs :

- « *Rappeler que l'occupation du domaine public n'est pas un droit. Les autorisations données sont précaires et révocables et doivent rester mesurées au regard de la surface commerciale de l'établissement ;*
- *Garantir les principes d'une cohabitation harmonieuse sur les trottoirs de la ville entre vie commerçante, vie des riverains et accessibilité permanente des piétons à l'espace public (cheminements de 1,60 m sans dérogation, 1,80 m entre terrasse et contre-terrasse, règle du tiers, occupation exceptionnelle jusqu'à 50 %) ;*
- *Soutenir la vitalité du commerce et l'animation de Paris par l'ouverture de certaines possibilités nouvelles mais limitées d'occupation du domaine public ;*
- *Améliorer l'esthétique des installations sur le domaine public, en particulier pour les étalages et les terrasses ouvertes, et valoriser le paysage de la rue ;*
- *Encadrer des nouveaux dispositifs apparus et qui n'étaient pas réglementés à ce jour ».*

Les évolutions prévues par le nouveau règlement traduisent en partie ces orientations et assouplissent assez nettement le régime des autorisations :

- les dispositifs autorisables : autorisation de contre-étalages permanents, autorisation de terrasses fermées en zone piétonne, autorisation exceptionnelle de contre-terrasses sur chaussée, octroi d'autorisations de terrasses à des établissements culturels ;
- les emprises autorisables : implantation des contre-étalages et des contre-terrasses désormais possible sur des trottoirs d'une largeur minimale de 6 mètres et non plus de 9 au minimum ;

figurant dans le précédent règlement, ajout de la charte particulière de la rue Saint-Denis entre les rues Tiquetonne et Réaumur). Ces arrêtés modificatifs n'ont pas été présentés au Conseil de Paris.

²³ Communication du Maire au Conseil de Paris de mars 2011.

- le développement durable et l'esthétique : interdiction des bâches plastique (dites « rideaux de douche ») peu esthétiques, réglementation du chauffage et interdiction du chauffage au gaz ; obligation pour les terrasses ouvertes de s'équiper de cendriers.

La réforme tarifaire adoptée en mars 2011 a joué un rôle incitatif, ou au contraire dissuasif, vis-à-vis de certains dispositifs, par une modulation des droits de voirie.

L'arrêté municipal a fait l'objet de deux recours contentieux après sa publication : l'un présenté par l'association Les Droits du Piéton sur différents articles qui a été rejeté, l'autre présenté par le Comité français du butane et du propane qui a conclu à l'annulation des dispositions interdisant le chauffage au gaz.

1.2.1.2. Un règlement compliqué

La comparaison entre les deux règlements successifs (1990 et 2011) conclut à une « *inflation normative* ». Le texte a grossi de près d'un quart (+ 23 %). Le règlement des étalages et terrasses de 1990 ne comptait que 29 articles répartis en quatre titres (8381 mots) ; le règlement de 2011 compte 52 articles (10 339 mots) non numérotés, en continuité, répartis en trois titres précédés d'un « avertissement ».

Le règlement de 2011 représente une évolution, plus qu'un changement complet du règlement de 1990, les dispositions des différents chapitres y sont regroupées ou reréparties selon un effort de présentation logique ; les dispositions particulières du titre II, par exemple, qui s'appliquent à chaque type d'installation utilisent une présentation en grande partie identique pour chacune d'entre elles (définitions - caractéristiques - qualité des installations).

Il faut cependant jongler entre les deux parties (générale et particulières), les redites ne sont pas toujours rédigées de la même façon. Certaines dispositions communes aux différents types d'installations ne sont pas reprises dans le chapitre sur les dispositions générales, ainsi la nécessité de ne pas maintenir les installations sur le domaine public de voirie en dehors des heures de fermeture de l'établissement²⁴.

La volonté de mieux réglementer des situations et des objets non pris en compte dans le règlement précédent a certainement contribué à rendre le texte plus complexe ; il reste malgré tout lisible (les dispositions propres à certains quartiers ou secteurs à dispositions particulières introduisant un facteur de complication supplémentaire).

1.2.1.3. Les principales dispositions du règlement des étalages et terrasses

On résumera ici les principales dispositions générales du règlement de 2011. Un cahier photographique figurant en annexe 39 illustre les situations et les difficultés rencontrées sur le terrain pour son application.

Dans son « avertissement », le règlement rappelle son objectif d'assurer un partage harmonieux de l'espace public entre les différents usagers et les commerçants bénéficiaires d'autorisation d'occupation.

L'article A5 prévoit qu'un *cahier de recommandations générales* comportant des commentaires et des illustrations est joint au règlement pour information afin d'en faciliter la lecture. Présenté dans un format 21 X 29,7 cm en couleurs à l'italienne, ce document de 16 pages est destiné à accompagner le commerçant pour réussir la conception, la rénovation ou la gestion des autorisations de terrasses. Ce document bien fait accompagne le règlement publié sous forme d'un livret de 64 pages : c'est un effort

²⁴ Art. 1.3.2., 3.3.2.

d'information tout à fait louable. Ces documents destinés aux usagers ont été disponibles dès l'approbation du règlement en 2011 sous forme papier. Le handicap des versions papier est qu'elles ne sont pas mises à jour en temps réel des modifications survenues depuis la parution. Toutefois le règlement et le cahier ont été actualisés et mis en ligne sur le site Internet de la Ville respectivement en juin et juillet 2015 et le cahier a fait l'objet d'un retraitage.

Les dispositions du règlement sont exposées dans trois titres : dispositions générales, dispositions particulières aux différents types d'installations, dispositions localisées particulières.

Nous ne rappelons ici que les dispositions de fond essentielles, la procédure de délivrance des autorisations étant examinée dans la partie suivante.

Demande d'autorisation²⁵

Toute demande d'occupation du domaine public viaire par une installation doit faire l'objet d'une autorisation du Maire de Paris, qu'il s'agisse d'étalages, contre-étalages, terrasse fermée, terrasse ouverte, contre-terrasses, commerces accessoires, tambours d'entrée, écrans, jardinières, planchers mobiles. L'énumération est a priori limitative, avec des assimilations pour certaines installations non prévues : par exemple, les oriflammes des supérettes qui prolifèrent sur les trottoirs sont assimilés aux chevalets et panneaux indicatifs interdits par les articles DG. 13 et 1.3.1, et réprimés comme préenseignes interdites par le règlement local de publicité parisien.

Nature de l'autorisation²⁶

L'autorisation est attribuée à titre temporaire, précaire et révocable ; elle peut être supprimée dans le cas du non-respect par leur bénéficiaire ou pour des motifs d'intérêt général.

Les autorisations sont accordées pour une période temporaire qui ne peut dépasser le 31 décembre²⁷. L'arrêté d'autorisation ne mentionne pas la durée de celle-ci, et elle est donc annuelle dans 99 % des cas. La durée de l'autorisation peut être valide pour une période inférieure à l'année, par exemple six mois, soit par choix du commerçant qui limite son exploitation à la belle saison, soit du fait de l'administration qui souhaite donner à l'autorisation une période probatoire, pour permettre au service et à la mairie d'arrondissement d'évaluer le respect par le commerçant de ses obligations : des exemples ont pu être relevés rue Montorgueil dans le 2^{ème} arrondissement (cela oblige en théorie à une nouvelle instruction et un second arrêté).

Les autorisations conformes sont reconduites tacitement chaque année. Dans la quasi-totalité des cas, la validité des autorisations partent donc de la date d'intervention de l'arrêté et sont reconduites automatiquement pour une durée annuelle sans nouvelle instruction, sauf renonciation par le bénéficiaire ou suppression de l'autorisation. Dans certaines communes, au contraire (Saint-Germain-en-Laye, Lyon, Strasbourg), l'autorisation doit être expressément demandée et renouvelée tous les ans²⁸.

« L'autorisation ne produit ses effets qu'à partir de l'instant où elle est notifiée au commerçant par remise de l'arrêté municipal correspondant (en fait il s'agit d'une lettre recommandée) et à l'apposition de l'affichette sur la vitrine ». Cette affichette (art.

²⁵ Article DG. 1.

²⁶ Article DG. 3.

²⁷ Article DG. 8.

²⁸ Ce qui semble désormais exigé par la jurisprudence (Conseil d'Etat S.19 juin 2015, Société immobilière du port de Boulogne, n° 369 558).

DG. 12) comporte les dimensions autorisées et un plan les matérialisant, afin de faciliter les contrôles de la Direction de la prévention et de la protection et de la police nationale. Le système des affichettes décrivant les emprises autorisées est en vigueur dans de nombreuses villes (Rennes, Cholet, Nancy...) mais sans document graphique.

De très nombreux commerçants installent leur terrasse sans attendre l'autorisation sur la surface demandée, quelquefois en affichant le récépissé de dépôt. Il vaudrait donc mieux rédiger cette phrase de l'article DG. 3 sous forme d'interdiction.

Autre principe de base, les autorisations sont délivrées à titre personnel au propriétaire pour les besoins de son fonds de commerce²⁹ : la Ville ne connaît ainsi qu'un seul interlocuteur et non pas des gérants temporaires.

Les autorisations ne sont pas transmissibles à des tiers, notamment en cas de changement d'activité ou de cession du fonds. En conséquence, l'autorisation est abrogée de plein droit au jour du changement de mode d'exploitation intervenu³⁰. Le bénéficiaire doit informer sans délai l'administration de la cessation, du changement ou de la cession de son activité. Le commerçant cessionnaire (ou le même commerçant en cas de changement d'activité) doit demander une nouvelle autorisation, les droits de voirie de l'année en cours restant dus.

Cette obligation peut être perdue de vue par les exploitants, bien qu'elle soit rappelée sur le feuillet « Principales dispositions du règlement des étalages et terrasses installés sur la voie publique » sur l'affichette, ainsi que dans les actes de cession de fonds de commerce.

La question de l'application des dispositions de la récente loi PINEL³¹ aux demandes anticipées d'autorisations de terrasses a été soulevée par les organisations professionnelles. Ce texte autorise désormais l'exploitation d'un fonds de commerce sur le domaine public artificiel, sous réserve de l'existence d'une clientèle propre (nouvel article L.2124-32-1 du CG3P), et prévoit la délivrance par anticipation d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public aux nouveaux propriétaires de fonds sous réserve de la réalisation effective de la vente (art. L.2124-33), ainsi que la transmission de ces autorisations aux ayants droits en cas de décès (art. L. 2124-34).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme expose que l'analyse conduite par la Ville conclut à la non-application de ce dispositif au cas particulier des commerces gérés par le règlement des étalages et terrasses. Une lettre-modèle a été établie et le SDPCPR a répondu négativement à la quinzaine de demandes d'instruction par anticipation qui lui sont parvenues, sans contestation à ce jour. Ce courrier indique que l'autorisation d'occupation du domaine demandée constitue un permis de stationnement sur le domaine public sans emprise au sol, le domaine restant affecté en permanence à l'usage de tous les administrés. Or la loi PINEL exige qu'il existe une différence réelle entre les usagers du domaine public et la clientèle propre du commerçant pour que soit exploité un fonds de commerce sur le domaine public, ce qui n'est pas le cas des terrasses et étalages. Il est donc indiqué que l'autorisation existante sera abrogée dès la cession du fonds de commerce et qu'une nouvelle demande d'autorisation devra être présentée par le nouveau propriétaire.

²⁹ En application de l'article DG. 5.

³⁰ Article DG. 17 du règlement sur la fin d'exploitation.

³¹ Article 72 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises introduisant une section « utilisation du domaine public dans le cadre de l'exploitation de certaines activités commerciales » dans le CG3P (articles L. 2124-32-1 à L. 2124-35 du CG3P) (JO du 19/06/2014).

L'inspection générale prend acte de cette position mais relève que la circulaire ministérielle du 15 juin 2015 relative aux activités commerciales sur le domaine public³², indique au contraire que « *cet article [72 de la loi PINEL] ne s'applique pas uniquement aux activités exploitées au sein des halles et marchés, mais à toute activité commerciale nécessitant une AOT (terrasses de cafés ou de restaurants par exemple)* ».

La circulaire souligne que ce système de pré-décision n'emporte pas transmission automatique de l'autorisation : « *Les règles applicables à l'attribution d'une AOT restent inchangées en cas de demande anticipée sur le fondement de l'article L. 2124-33 du CG3P ... La reconnaissance de la possibilité d'exploiter un fonds de commerce sur le domaine public n'entraîne en aucun cas transmission de l'emplacement, qui ne peut non plus être valorisé dans le fonds de commerce... La demande anticipée n'entraîne pas automatiquement l'attribution de l'autorisation d'occupation temporaire. Les règles en matière d'attribution des AOT continuent à s'appliquer et celles-ci demeurent personnelles, précaires et révocables* ». La jurisprudence vient de préciser que la loi ne s'applique qu'aux autorisations consenties après son entrée en vigueur³³.

Les inspecteurs du paysage de la rue ont signalé aux rapporteurs que des étalages étaient parfois tenus par des personnes dépendant d'entités différentes de celle qui détient l'autorisation, par exemple un fleuriste adossé à une supérette ou un banc d'écailler tenu seulement le week-end sur la terrasse d'un restaurant.

Sont énumérés (article DG. 4) les différents aspects esthétiques que l'installation doit respecter (laisser des espaces de circulation lisibles et dégagés pour les piétons et personnes à mobilité réduite, s'intégrer à l'architecture du bâtiment, être maintenue en permanence en état de propreté, par exemple). L'autorisation d'occupation du domaine public pourra être refusée ou retirée pour des motifs liés à un aspect esthétique non satisfaisant des installations ou à une mauvaise insertion dans le paysage urbain : une marge d'appréciation importante est laissée à l'administration (sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir).

Conditions d'octroi de l'autorisation³⁴

Le commerce doit être situé à rez-de-chaussée ouvert au public, dont une façade ou une partie de la façade donne sur la voie publique³⁵.

Le commerce doit posséder une autonomie de fonctionnement, permettant d'exercer son activité principale à l'intérieur de l'immeuble, de s'y tenir, d'y recevoir sa clientèle, d'y exposer sa marchandise, en l'absence d'autorisation d'occupation du domaine public.

En pratique, il s'agit d'éviter que la rentabilité économique du commerce dépende de la terrasse, ce qui invite évidemment à débordement en vue de maintenir ou d'augmenter l'activité. C'est contradictoire avec le caractère précaire et révocable de l'autorisation³⁶. Dans certains cas (boulangeries, supérettes) les places réservées à la consommation sont extrêmement restreintes, voire inexistantes une fois l'autorisation obtenue, et la terrasse n'est que l'annexe à une activité de vente à emporter.

³² Secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire - circulaire publiée dans la Quinzaine juridique du 27 juillet 2015, n° 530, page 14.

³³ CE 24 novembre 2014, Sté des remontées mécaniques Les Houches de Saint-Gervais, n° 352402.

³⁴ Article DG. 5.

³⁵ Exigence retenue pour un commerce sur les Champs-Élysées : Tribunal administratif de Paris, 5 juin 2015, Société Rollet-Pradier, n° 1413876/7-2.

³⁶ Tribunal administratif de Paris, 29 décembre 2014, Société LAN, n° 1400658/7.

Les occupations et installations du domaine public viaire sur chaussée sont interdites sur les voies ouvertes en tout temps à la circulation, sauf dispositions particulières pour les contre-terrasses.

L'autorisation peut être refusée pour des motifs liés aux conditions locales de circulation (piétons, livraisons, accès aux bâtiments), à la configuration des lieux (plantations, mobilier urbain, signalisations, émergences, réseaux et concessionnaires, installations voisines,...), aux conditions de sécurité (accès aux engins de secours, bouches d'incendie, robinets de barrages de gaz,...).

L'évolution concernant le développement durable³⁷ a donné lieu à des contentieux devant le juge administratif.

Les éléments constitutifs des installations doivent être conçus avec des matériaux à l'empreinte écologique la plus limitée possible et à traçabilité déterminée.

L'interdiction³⁸ du nouveau règlement des dispositifs extérieurs de chauffage au gaz sur les terrasses a été annulée par le tribunal administratif de Paris³⁹, faute de production par la Ville d'une étude sur les émissions de dioxyde de carbone consécutives à l'usage des appareils interdits sur les terrasses.

Toutefois, l'interdiction du chauffage par des dispositifs au gaz subsiste dans le texte régissant les terrasses fermées⁴⁰, car son annulation n'a pas été demandée par les requérants, mais il n'existe plus de délai de deux ans de mise en conformité des dispositifs existants⁴¹. Un toilettage du texte serait utile à sa compréhension. Les modes de chauffage ne doivent en toute hypothèse pas générer d'émission de gaz polluant⁴² : or 41 contre-terrasses sur 300 sont équipées de chauffage.

Sont interdits tous types de chauffage et de brumisateurs sur les contre-terrasses, et tout raccordement électrique avec l'établissement principal⁴³.

Les divers dispositifs de chauffage ou de climatisation font l'objet d'un supplément aux droits de voirie.

Les droits annuels de base sont ainsi de 99,43 €/m² en 2015 pour une terrasse ouverte en hors catégorie (la plus chère) dans le tiers du trottoir. Si la terrasse dispose d'écrans de protection parallèles rigides, le supplément pour chauffage au m² est plus élevé que la taxation de base : 432,92 €, soit au total 532,35 € au m². Si la terrasse dispose non seulement d'un chauffage mais aussi d'écrans parallèles, les suppléments à ces deux titres sont respectivement de 144,30 € et 432,92 €, soit au total 676,65 € au m². Le supplément pour chauffage est donc d'un montant plus élevé lorsque la terrasse n'est pas protégée,

³⁷ Article DG. 6.

³⁸ Articles DG. 6 et 3.3.2.

³⁹ Tribunal administratif de Paris, 24 janvier 2013, Comité Français du butane et du propane et autres, n° 1119742 et 1119955/7-1 : aucune justification de situation entre les appareils de chauffage au gaz et électriques, ni aucun motif d'intérêt général, n'étaient de nature à justifier cette différence de traitement disproportionnée au regard du principe d'égalité.

⁴⁰ Article 2.3.4.

⁴¹ Les dispositions générales le prévoyant ont été supprimées (art. DG. 8), sans d'ailleurs avoir été annulées.

⁴² Articles 2.3.4. et 3.3.2.

⁴³ Article 4.4. Certains commerçants de la place du Tertre ont obtenu du tribunal administratif l'annulation des droits de voirie applicables aux terrasses ouvertes imposés par la Ville aux chauffages qu'ils avaient installés en contre-terrasse bien que ces dispositifs soient interdits (TAP, 26 mars 2015, Société la Bohème du Tertre, n° 1400316/7-1, sept jugements identiques). Le tribunal a considéré que la Ville ne démontrait pas que les sommes demandées auraient été calculées de manière à tenir compte des avantages de toute nature procurés à l'occupant de la contreterrasse, comme l'exige le CG3P. La municipalité a décidé de faire appel.

mais dans le cas d'une terrasse protégée le total de la taxation est plus élevé, car au montant de la taxation du chauffage s'ajoute la taxe des écrans.

Les bâches souples, autorisées depuis 2004, sont interdites. Alors que le délai de deux ans pour les démonter est depuis longtemps expiré (1^{er} juin 2013), il restait encore 405 terrasses bâchées en 2015 contre 812 en 2013.

Chaque établissement disposant de terrasses ouvertes devra obligatoirement être équipé de cendriers vidés aussi souvent que possible, des cendriers mobiles situés à l'intérieur de l'emprise autorisée ou devant les établissements ou leurs terrasses fermées font l'objet d'une autorisation préalable (et sont exonérés de droits de voirie).

Accessibilité aux personnes en situation de handicap⁴⁴

Les conditions d'accès, d'occupation et de circulation des personnes en situation de handicap doivent être assurées à l'intérieur des terrasses autorisées et entre terrasses et contre-terrasses (id. étalages), particulièrement en ce qui concerne les personnes à mobilité réduite et les déficients visuels. Ces dispositions permettent d'interdire des installations dont le mobilier comporte des angles vifs.

Dimensions⁴⁵

« *L'espace public parisien doit ménager dans les meilleures conditions un espace de circulation réservé au cheminement des piétons, en particulier des personnes en situation de handicap* » : c'est une condition formelle mise à la définition des dimensions maximales des occupations pouvant être autorisées.

La longueur maximale désigne « *la dimension prise parallèlement au linéaire de chaque façade de l'établissement* », c'est-à-dire la largeur de tout ou partie de la façade, hors accès d'immeubles. Les « prolongements latéraux intermittents » devant les immeubles contigus ou les murs aveugles voisins du commerce sont interdits, comme dans le précédent règlement, sauf aux Champs-Élysées. Cette dernière disposition est souvent ignorée des exploitants qui font état de l'accord tacite ou explicite des responsables du bâtiment voisin ou du commerce en rez-de-chaussée fermé le soir.

La largeur de l'installation désigne « *la dimension prise perpendiculairement à la façade, à partir du domaine public* ». Cette définition n'est pas très compréhensible (il aurait fallu dire « à partir de la limite séparative avec le domaine public »). Le calcul de la largeur des installations d'étalages et terrasses prend en compte plusieurs facteurs.

La « largeur utile » du trottoir entre la façade et le premier obstacle, qui doit être répartie entre l'occupation privative (si elle est possible) et le passage qui doit rester libre pour la circulation des piétons.

Dans la première version du règlement, cette largeur utile du trottoir « comptée à partir de la façade, *était calculée après déduction des obstacles* ». La définition a été « affinée »⁴⁶ et inclut désormais les deux extrémités dans le calcul : « *la largeur utile du trottoir est calculée à partir du socle de la devanture ou, à défaut de socle, à partir du nu du mur de la façade, jusqu'au premier obstacle situé au droit de l'établissement, tel que les entourages d'arbres... (de la façade jusqu'à l'entourage de la rangée la plus proche de la bordure du trottoir), grillagés ou non, grilles d'aération du métro, stationnement autorisé ou réservé de véhicules sur le trottoir, pistes cyclables, trémies d'accès aux transports en commun, abribus, mobiliers urbains, dont les abaissements de trottoirs à*

⁴⁴ Article DG. 7.

⁴⁵ Article DG. 10.

⁴⁶ Arrêté du 23 avril 2015.

proximité de passages protégés, les potelets »... Cette énumération n'est pas limitative. On ne déduit donc plus les obstacles, mais on compte la largeur à partir du mur jusqu'au premier obstacle rencontré, ce qui est quand même plus clair.

La largeur de l'installation est limitée « en règle générale » au tiers de la largeur utile du trottoir : c'est la règle dite du tiers.

Elle peut cependant être portée au-delà du tiers du trottoir, sans pouvoir excéder 50 % de celui-ci, à condition que la configuration des lieux et l'importance locale de la circulation piétonne le permettent.

La procédure de dépassement du tiers est plus libérale que dans le règlement précédent⁴⁷.

Tableau 1 : Répartition des autorisations dans le tiers et hors tiers

2015	terrasses fermées		terrasses ouvertes		terrasses ouvertes protégées		étalages	
	<1/3	>1/3	<1/3	>1/3	<1/3	>1/3	<1/3	>1/3
autor.								
Nb	2914	277	9498	2116	948	457	5809	250
%	91 %	9 %	82 %	18 %	67 %	33 %	96 %	4 %

Source : direction de l'urbanisme - SAVOI 2

Globalement, 86 % des autorisations sont en-deçà du tiers (19 169/22 269) et 14 % au-delà (3 100)⁴⁸, ce qui montre que le caractère exceptionnel du dépassement persiste encore globalement. Cependant, des pourcentages élevés de dépassement du tiers existent, pour les terrasses ouvertes tout d'abord (près de 20 %), et surtout pour les terrasses ouvertes protégées (33 %).

Lorsque l'installation se situe devant un pan coupé, la largeur utile est égale à la moyenne des largeurs utiles des deux trottoirs.

La « zone contiguë à la terrasse doit être d'au moins 1,60 m de large pour la circulation des piétons »⁴⁹.

Lorsqu'il accorde un permis de stationnement, la Maire doit veiller à ce que l'occupation privative d'une partie du trottoir ne gêne pas la circulation des piétons⁵⁰. La largeur de 1,60 m en vigueur à Paris semble convenablement calculée⁵¹. Les règlements des autres communes font apparaître soit la même largeur, soit une largeur légèrement inférieure : 1,40 m à Strasbourg, Toulouse, Saint-Germain-en-Laye et Rennes (« si possible 1,80 m » à Rennes), seul Cholet demandant 1,80 m. Les textes qui imposeraient une largeur supérieure à 1,60 m n'ont pas de caractère juridiquement contraignant (schéma directeur d'accessibilité des personnes handicapées à l'espace public viaire de 2002), ou sont postérieurs à l'approbation du règlement des étalages et terrasses pour le Plan de mise en

⁴⁷ L'article 6 du règlement de 1990 prévoyait que la largeur des installations limitée au tiers de la largeur utile du trottoir ne pouvait être modifiée qu'« à titre exceptionnel, après avis motivé du préfet de police » et aux deux mêmes conditions qu'actuellement. Mais en fait, le règlement de 1990 ne fixait pas de limite chiffrée au dépassement (sauf dans l'article concernant les contre-terrasses), certaines occupations encore en place ont pu être autorisées bien que dépassant 50 %. Le nouveau règlement clarifie la règle.

⁴⁸ Respectivement 82 % et 18 % pour les terrasses seules, hors étalages (13 360 et 2 850/16 210).

⁴⁹ 1,40 m avant 1990.

⁵⁰ En application du 1° de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire « assure la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ».

⁵¹ Le Conseil d'Etat a jugé illégale une largeur d'un mètre seulement (CE 5 octobre 1998, Commune d'Antibes).

Accessibilité de la Voirie et des Espaces publics (PAVE) de la Ville de Paris⁵², la règle des « deux tiers »⁵³ relative à l'accessibilité de la voirie et des espaces publics ne s'applique que sur les trottoirs d'une largeur utile de 3 m au moins.

Les rapporteurs demandent qu'à l'avenir, une cohérence soit recherchée dans les différents textes adoptés par la Ville concernant en particulier le libre passage des handicapés sur le domaine public et que soient bien différenciées les dispositions impératives et celles qui seraient seulement incitatives, dans le respect de la loi.

Le règlement ne contient pas de dispositions permettant de déroger à ses règles générales lors de leur application sur le terrain à des cas particuliers. La ville est donc en état de compétence liée pour l'appliquer : elle doit refuser les terrasses qui laissent une largeur insuffisante aux piétons⁵⁴.

Pour contrôler les installations, les affichettes sont obligatoires et la matérialisation au sol des limites autorisées aussi. Les travaux publics impliquent le démontage immédiat des installations⁵⁵.

Propreté, nuisances, maintien en état⁵⁶

L'installation doit être tenue en parfait état de propreté. Le règlement impose au bénéficiaire d'enlever sans délai les débris déposés aux abords. Le responsable de l'établissement doit prendre toutes mesures utiles pour que l'exploitation n'apporte aucune gêne sonore pour le voisinage, tout particulièrement entre 22 heures et sept heures du matin. Les mobiliers nécessaires au commerce et à son approvisionnement, les cendriers mobiles doivent être installés à l'intérieur des occupations autorisées.

Sont interdits les tapis de sol recouvrant le trottoir, les distributeurs automatiques, les chevalets et panneaux indicatifs. Seuls les porte-menus sont autorisés à l'intérieur des limites des terrasses, à raison d'un maximum par façade.

Le rapport de 2004 faisait déjà état du caractère inesthétique et dangereux des chevalets (interdits par le règlement de 1990). Ces chevalets ont continué à proliférer sur le domaine public comme le montre le cahier photographique (annexe 39), installés parfois de l'autre côté du trottoir ou liés par des ficelles au mobilier urbain. Les inspecteurs les tolèrent « lorsque le trottoir est assez large ».

Sécurité et responsabilité⁵⁷

Cet article exonère la Ville de Paris (bien qu'il s'agisse de son domaine public) de la recherche de responsabilité pour les dommages causés aux tiers. Ces installations sont sous la seule responsabilité des bénéficiaires. D'après le service du permis de construire et de paysage de la rue, la responsabilité de la Ville n'a jamais été recherchée dans ce cas.

Les installations ne doivent pas être de nature à gêner l'accès des secours aux immeubles, aux bouches d'incendie, aux barrages gaz, aux émergences des réseaux et ouvrages des concessionnaires et aux entrées des bâtiments. Les concessionnaires sont

⁵² Adopté le 24 septembre 2012, qui a remplacé le schéma (CAA Paris, 2 juin 2014, Assoc. Les Droits du Piéton). En tout état de cause, la largeur de 1,60 m est supérieure à celle de 1,40 m prévue par l'arrêté du 15 janvier 2007 pris pour l'application de la loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

⁵³ Prévue par une circulaire du 30 novembre 2007.

⁵⁴ TAP, 29 décembre 2014, société LAN.

⁵⁵ Article DG. 12.

⁵⁶ Article DG. 13.

⁵⁷ Article DG. 14.

systématiquement consultés lors de l'instruction des autorisations de terrasses protégées ou fermées.

Publicité⁵⁸

La disposition prévoyant qu'aucune publicité ne peut être installée dans les occupations autorisées est largement méconnue. Les exploitants apposent les publicités autocollantes de la Française des Jeux et de sociétés commerciales sur leurs vitrines. Des publicités sont souvent imprimées sur les toiles des parasols. Une démarche vis-à-vis des institutionnels et grandes sociétés afin d'éviter qu'ils n'impriment des publicités ad hoc pour les cafés parisiens serait utile, même si elle est sans doute vouée à l'échec. La publicité est de toute façon interdite sur les baies vitrées.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme fait valoir que dans bien des cas, ces dispositifs concernant des produits vendus à l'intérieur du commerce et constituent plutôt des enseignes à l'intérieur des commerces et des préenseignes sur les parasols. L'administration a peu de moyens de les poursuivre selon la jurisprudence dite « Zara » du Conseil d'Etat⁵⁹ qui autorise la publicité à l'intérieur d'un local, dès lors que l'utilisation de celui-ci n'est pas principalement celle d'un support de publicité. L'inspection générale constate que les règles actuelles ne permettent pas de faire respecter l'interdiction de tout dispositif publicitaire sur les terrasses fermées (art. 2.3.3.) qui doivent être conçues dans une optique de transparence et d'harmonisation avec l'environnement (articles DG. 4 et 2.3.1.).

Infraction, verbalisation et sanction⁶⁰

Les titres d'occupation doivent être présentés à toute réquisition des agents assermentés qui peuvent se livrer aux opérations de contrôle et de mesurage.

En cas d'infraction constatée par les agents assermentés de la Ville ou de la préfecture de police, la première étape est une mise en demeure de supprimer l'installation non autorisée ou de mettre l'installation en conformité avec les termes de l'autorisation, avec mention du délai d'exécution (formulaire d'« avertissement »).

La seule sanction prévue par le règlement est la suppression de l'autorisation délivrée pour défaut de mise en conformité. En dehors de cette sanction administrative précédée d'une procédure contradictoire, seul un procès-verbal est dressé et transmis au procureur de la République, en vue de sanctions pénales.

Le retrait d'autorisation à titre de sanction est rarement pratiqué. La juridiction administrative fait respecter l'obligation de délivrer une mise en demeure de supprimer ou de mettre l'installation en conformité avec l'autorisation délivrée dans un délai déterminé préalablement à l'arrêté de suppression de celle-ci⁶¹. Dans cette affaire récente (2014), le tribunal administratif n'a pas retenu le procès-verbal d'infraction comme valant mise en demeure et il n'est pas fait état d'un quelconque avertissement dans le jugement.

Dans les faits, l'avertissement est également délivré par écrit dans le cadre de la procédure de procès-verbal, sauf pour les commerçants multirécidivistes.

⁵⁸ Article DG. 15.

⁵⁹ CE, 28 octobre 2009, N° 322758.

⁶⁰ Article DG. 20.

⁶¹ Tribunal administratif de Paris, 22 décembre 2014, Sté Pâtisserie Carette, n°1318386/7-2 : annulation d'un retrait d'autorisation de terrasse non précédé d'un avertissement.

Le règlement de 2011 contient des évolutions importantes en matière de dispositifs autorisables et d'emprises autorisables, et apporte des précisions sur des dispositifs qui n'étaient pas réglementés auparavant.

Les étalages et contre-étalages⁶²

L'étalage est défini comme « *occupation délimitée du domaine public de voirie destinée à l'exposition et à la vente d'objets ou de denrées dont la vente s'effectue à l'intérieur des commerces devant lequel le dispositif est immédiatement établi* ». Les mobiliers doivent avoir une hauteur maximum de 1,30 m et aucune marchandise ne doit être exposée à plus de 1,60 m au-dessus du niveau du sol.

Le régime des contre-étalages, i.e. étalages non contigus à la devanture, a été considérablement libéralisé sur trois points.

Les dimensions : le contre-étalage est autorisé sur les trottoirs présentant une largeur minimale de 6 m (9 m auparavant), le cumul des largeurs des deux étalages ne peut être supérieur à 50 % de la largeur utile du trottoir et doit laisser un passage libre de 1,80 m.

La durée et la localisation : les contre-étalages peuvent désormais être autorisés dans tout Paris de manière permanente (ils ne l'étaient auparavant que dans quatre voies des 1^{er} et 17^{ème} arrondissements et pour des durées limitées ailleurs). Le principe⁶³ reste celui d'une autorisation temporaire, 15 jours consécutifs sans pouvoir excéder trois mois dans l'année civile. Si les lieux présentent une configuration satisfaisante en matière de circulation des piétons, une autorisation allant jusqu'à un an pourra être accordée. On peut se demander si ces dispositions sont satisfaisantes car certains des professionnels concernés (fleuristes, poissonniers, qui demandent pour les périodes de fête) n'ont pas besoin d'une autorisation de contre-étalage à l'année et les modalités d'instruction des autorisations ne sont pas compatibles avec la brièveté de leur occupation. Faut-il autoriser exceptionnellement des contre-étalages pour ces professions, lorsque le trottoir ne fait pas six mètres de large ? Les rapporteurs ont pu constater la présence de contre-étalages de fleuristes sans autorisation lors du week-end de la Fête des mères. En toute hypothèse, il est utile de rappeler aux commerçants qu'il leur revient de programmer leurs demandes suffisamment à l'avance pour les périodes de fêtes.

Les terrasses fermées⁶⁴

Les caractéristiques esthétiques des terrasses fermées doivent être très largement vitrées et démontables rapidement, sans aucun scellement sur le trottoir. Ces éléments concourent à établir un caractère de « permis de stationnement » plutôt que de « permission de voirie » des terrasses fermées.

Il n'existe pas de largeur minimale pour une terrasse fermée, au contraire des terrasses ouvertes. L'exploitant peut ainsi agrandir la superficie de son établissement, en empiétant sur le domaine public de 50 cm par exemple, s'il respecte la largeur de 1,60 m⁶⁵.

La hauteur des panneaux vitrés est de 2,25 m maximum, surmontés d'un bandeau de 25 cm maximum. Ils peuvent comporter une partie pleine en partie basse de 0,80 m maximum par rapport au trottoir.

Les menus doivent être apposés aux entrées avec des dimensions maximales de 0,60 X 0,80 m ce qui prohibe les porte-menus extérieurs souvent présents. Le chauffage au gaz

⁶² Article 1.

⁶³ Article 1.4.

⁶⁴ Article 2.

⁶⁵ Prévues à l'article DG. 10, cette possibilité existait déjà dans le cadre de l'ancien règlement.

reste interdit en théorie sur les terrasses fermées. Les appareils de chauffage situés à l'intérieur de la terrasse ne doivent pas s'élever à une hauteur supérieure à 0,80 mètre par rapport au niveau du trottoir. Sur les terrasses ouvertes, ils sont placés en hauteur.

Des cendriers mobiles peuvent être installés devant les terrasses fermées (ou devant les établissements non dotés de terrasses) sur le domaine public, à condition de laisser un espace de 1,60 m de large aux piétons. La Chambre de commerce et d'industrie de Paris regrette que la déclaration des cendriers mobiles apparaisse comme une formalité supplémentaire qui aboutit à faire recopier les coordonnées de l'exploitant du commerce sur un nouveau formulaire et suggère de rajouter une ligne sur la demande d'autorisation de terrasse fermée. Le formulaire ne serait donc utilisable que pour les établissements sans terrasse, ce qui paraît être une piste à suivre.

Seule est autorisée, sur la terrasse fermée, la présence de tables et de chaises, ainsi que les commerces accessoires s'ils sont séparés de la terrasse par une paroi vitrée⁶⁶.

Les terrasses ouvertes⁶⁷

« Il ne peut être autorisé de terrasse ouverte d'une largeur inférieure à 0,60 m. En conséquence, sur les trottoirs d'une largeur utile inférieure à 2,20 m, les terrasses ouvertes sont interdites »⁶⁸. Dans son rapport de 2004, l'Inspection générale critiquait « l'hypocrisie » d'une largeur utile minimale qui ne correspond qu'à une seule rangée de sièges disposés parallèlement à la façade de l'établissement, alors que dans un grand nombre de cas, l'emprise d'un consommateur assis perpendiculairement à la façade est bien supérieure à 0,60 m.

Le rapport recommandait d'effectuer une étude pour déterminer le nombre de commerces bénéficiant d'autorisations, lorsque la largeur utile du trottoir est comprise entre 2,20 m et 2,40 m et pour évaluer la perte de redevance que subirait la Ville si les autorisations étaient supprimées pour ces voies. Dans sa réponse au rapport provisoire de 2004, la direction de l'urbanisme faisait état d'un impact de l'ordre de 2000 terrasses ouvertes et de quelques terrasses fermées si la norme de 2,40 m de largeur utile devait être adoptée ; elle renvoyait à une étude générale approfondie, la direction des affaires juridiques l'ayant mise en garde sur une application différenciée des dispositions modifiées aux anciennes et nouvelles autorisations.

Force est de constater que les dimensions fixées dans le règlement de 1990 (0,60 m et 1,60 m) ont subsisté dans la nouvelle version de 2011. Dans ces conditions, pour lever toute ambiguïté, l'arrêté d'autorisation de la terrasse ouverte devrait préciser que la disposition des tables et des chaises doit être opérée parallèlement à la façade de l'établissement concerné⁶⁹. C'est la proposition émise par l'association Les Droits du Piéton rencontrée le 26 juin 2015 par les rapporteurs. Cette précision devra être insérée dans le règlement à l'occasion d'une prochaine modification, avec un schéma explicatif comme à Lyon.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise que le règlement parisien de 1987 prévoyait pour les autorisations de 0,60 m de large d'installer « une seule rangée de guéridons avec chaises intercalées et adossées à la devanture ». Cette

⁶⁶ Article 5.1.

⁶⁷ Article 3.

⁶⁸ Article 3.2.

⁶⁹ C'est ce qui a été jugé par la cour administrative d'appel de Paris pour établir la régularité d'une autorisation : « Considérant qu'il ressort toutefois... qu'une largeur de 0,60 m permet l'installation de tables et de chaises sur le trottoir si la rangée est accolée au socle de la devanture, les chaises étant intercalées entre les tables » (CAA Paris, 12 juin 2014, Association « Les Droits du Piéton », n° 13PA01107).

disposition avait été abandonnée dans le règlement de 1990. Selon la direction de l'urbanisme, cette mesure est déjà en vigueur dans le secteur de la Butte aux Cailles, sans toutefois faire l'objet d'une disposition réglementaire.

Recommandation 1 : Modifier le règlement pour qu'il prévoie que les autorisations peuvent comprendre des prescriptions sur la disposition des installations dans les terrasses ouvertes, ce qui permettra de préciser dans l'autorisation que la disposition des tables et chaises devra se faire parallèlement à la façade afin de respecter la largeur minimale de 1,60 m de la zone réservée aux piétons.

En dehors de la présence des chevalets et porte-menus hors emprise, une autre disposition est très souvent mal respectée, celle qui prévoit que les parasols ne peuvent présenter de saillie en dehors de l'emprise autorisée. Ils sont souvent massifs et peu déplaçables. Des tonneaux disposés à l'intérieur de l'emprise de la terrasse des cafés (ou même en dehors), n'ont aucun droit de l'être, seuls sont autorisés les tables, chaises et parasols.

Le matériel des terrasses et contre-terrasses doit être rangé à l'intérieur des établissements pendant les heures de fermeture. Lors de l'instruction, il faudrait vérifier que le commerce dispose des espaces de rangement nécessaires. Il est toléré de les conserver à l'extérieur entre les services, s'ils sont bien rangés et protégés.

D'autres dispositifs d'occupation⁷⁰ peuvent être demandés en complément d'une terrasse ouverte : écrans perpendiculaires à la façade des terrasses et étalages, transparents et d'une hauteur maximale de 2,50 m à déposer en dehors des heures d'ouverture du commerce, « protections »⁷¹, écrans parallèles à la devanture, en complément de ces écrans perpendiculaires. La hauteur maximale n'en est pas déterminée⁷². Cette absence de limitation en hauteur a permis l'installation de terrasses ouvertes munies d'écrans parallèles et perpendiculaires d'une hauteur de 2,50 m, surmontés d'un store-banne, se transformant en véritables terrasses fermées. Ces terrasses dites « protégées » permettent de conserver pendant la saison froide la clientèle des fumeurs exclus de l'intérieur des établissements car elles sont autorisées à être munies de dispositifs de chauffage.

Si les écrans sont équipés d'une porte et touchent les éléments du store-banne, qui descend lui aussi à 2,50 m au minimum, ce lieu devient « fermé et couvert » et contrevient à la loi EVIN dès lors qu'il accueille des fumeurs⁷³. Les rapporteurs ont constaté que certains cafés (par exemple dans le 15^{ème} arrondissement, face au Parc des Expositions) ont fait fixer des plaques de plexiglas au-dessus des écrans réglementaires pour obturer les espaces restés libres entre ces deniers et le store-banne. Ce montage, plus le placement de cendriers sur les tables, traduit une volonté caractérisée de contrevenir à la loi. La présence récurrente de fumeurs dans les terrasses fermées a entraîné une réaction de l'adjoint à la Maire chargé de la santé qui a saisi le préfet de police⁷⁴ pour demander de sensibiliser les professionnels aux risques de tabagisme passif et de verbaliser les contrevenants.

Il est regrettable que la limitation des écrans parallèles à 1,30 m ait été supprimée.

Recommandation 2 : Rappeler l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif, à titre de simple information dans le règlement, et dans la fiche qui est envoyée par la direction de l'urbanisme au commerçant en annexe à l'autorisation délivrée.

⁷⁰ Article 5 du titre II.

⁷¹ Article 3.3.3.

⁷² Elle était précédemment limitée par l'article 13 du règlement de 1990 à 1,30 m.

⁷³ Ce qui a été jugé par la Cour de cassation en 2014 au sujet d'établissements parisiens.

⁷⁴ Le 23 mars 2015.

Les contre-terrasses⁷⁵

Les nouvelles règles en matière de contre-terrasses sont dans l'ensemble beaucoup plus libérales que précédemment. Elles ne peuvent être installées que sur un trottoir de 6 mètres de large au minimum (9 mètres de largeur utile dans l'ancien règlement). Elles doivent laisser un espace de 1,80 m de largeur libre de tout obstacle, entre la façade de l'immeuble ou entre la terrasse ouverte ou fermée et la contre-terrasse. La largeur cumulée de la terrasse et de la contre-terrasse ne peut excéder 50 % de la largeur utile du trottoir et celle de la contre-terrasse est en tout état de cause limitée à cinq mètres.

Lorsque l'établissement disposait d'une terrasse fermée sur trottoir, le règlement de 1990 obligeait le commerçant à choisir entre l'installation d'une terrasse ouverte ou d'une contre-terrasse. Les deux peuvent être cumulées actuellement, toujours dans la limite d'une occupation maximale de la moitié de la largeur utile du trottoir. Il n'est plus exigé que la contre-terrasse fasse au moins 1,50 m de large.

Le règlement autorise désormais les contre-terrasses sur chaussée « *à titre exceptionnel, en lien avec un événement de la vie de quartier si les conditions de sécurité des piétons et la configuration particulières des lieux le permettent* ». Leur installation est limitée dans la durée. Cette autorisation implique une modification des conditions de circulation et ferait suite à l'installation de ce type de contre-terrasses sur chaussée dans le 6^{ème} arrondissement. Elles sont courantes dans d'autres villes, comme Nice, Grenoble, Cambrai...

Les contre-terrasses sur terre-plein ou sur une place peuvent être autorisées au-delà d'une chaussée ouverte dans les zones de rencontre⁷⁶.

En ce qui concerne les objets autorisés, les contre-terrasses font l'objet d'interdictions plus marquées que les terrasses : commerce accessoire, bâches ou écrans sur le pourtour et dans l'occupation autorisée, chauffage ou brumisateur, raccordement électrique ou panneau indicatif. Mais les rapporteurs ont pu constater que certaines contre-terrasses contrevenaient à tout ou partie de ces dispositions, certaines apparaissant en hiver comme de véritables « contre-terrasses fermées » avec couverture complète (alors que seuls des parasols sont autorisés), raccordement électrique, chauffage.

Les contre-terrasses ne font pas l'objet de dispositions de principe aussi restrictives que les contre-étalages quant à la durée d'occupation mais elle « *peut être limitée en fonction des caractéristiques de la voie ou de l'espace public : exploitations non continues, limitées ou temporaires* ». Elles « *peuvent être réduites ou supprimées lors de manifestations exceptionnelles, tenue d'un marché* ». L'association Les Droits du Piéton a déposé une main courante le 26 juillet 2015 au commissariat de police du 8^{ème} arrondissement pour se plaindre des dépassements de la plupart des bénéficiaires d'autorisations de terrasse et de contre-terrasse sur les Champs-Élysées rendant difficiles et dangereuses les conditions de circulation des piétons ce même jour à l'occasion de l'arrivée du Tour de France. Il apparaît, au vu du dossier, que les limites autorisées ont été dépassées ce jour-là alors que l'afflux de population aurait justifié au contraire un démontage des installations.

Les autres dispositifs d'occupation⁷⁷

Nécessitent également une autorisation les commerces accessoires destinés à la vente de produits à emporter, tambours d'entrée, écrans perpendiculaires de 2,50 m de hauteur

⁷⁵ Article 4.

⁷⁶ Définition précisée en avril 2015 suite à un contentieux.

⁷⁷ Article 5.

maximum, jardinières (si elles ne sont pas installées dans l'emprise de la terrasse ouverte), distributeurs de tickets de cinéma (seulement sur les Champs-Élysées), planchers mobiles destinés aux terrasses ou étalages situés sur les trottoirs présentant une déclivité⁷⁸. L'association Les Droits du Piéton critique les planchers mobiles installés sur les surfaces planes, car cela conduit à une « privatisation » de l'espace public, y compris pendant les heures de fermeture, ce qui n'est pas le cas d'une terrasse ouverte « normale ». Les planchers mobiles ne font pas l'objet d'une taxation spécifique.

1.2.2. Un règlement adapté au terrain

Plusieurs articles prévoient des dispositions particulières à différents quartiers : voies piétonnes, secteurs soumis à régime particulier, secteurs régis par des chartes locales.

1.2.2.1. Les voies piétonnes et assimilées

Il existe des dispositions spécifiques pour les voies piétonnes et assimilées, aires piétonnes, voies marché, zones de rencontre⁷⁹. La totalité de la chaussée étant en tout ou partie réservée à la circulation des piétons et plus aux véhicules, il est logique d'adapter les règles d'emprise des étalages et terrasses.

Sont autorisées les installations sur trottoir ou sur chaussée, à la condition de réserver une zone de circulation des piétons de 4 mètres de large minimum, pouvant servir de zone de circulation pour les véhicules des ayants droits ou d'intervention. Une largeur minimale de 1,80 m de large entre étalage ou contre-étalage ou entre terrasse et contre-terrasse est obligatoire.

Les terrasses fermées dans les voies piétonnes étaient interdites depuis un arrêté conjoint du Maire de Paris et du préfet de police de 1981⁸⁰. Cette interdiction visait à fluidifier la circulation piétonne⁸¹. Il serait utile d'abroger cet arrêté de 1981 pour le remplacer par une réglementation purement municipale.

1.2.2.2. Les secteurs à dispositions particulières

A l'origine il s'agissait de « Paris-Plage » et des Champs-Élysées. Pour Paris-Plage, des installations de buvettes et de vente de glaces sont autorisées, les prescriptions étant fixées par le cahier des charges.

Aux Champs-Élysées, les terrasses ouvertes ou fermées d'une largeur de cinq mètres peuvent être autorisées jusqu'à la limite matérialisée par une ligne dans le revêtement du trottoir. Ces terrasses peuvent être prolongées soit par des terrasses ouvertes contiguës de 2,50 m de largeur, soit par des contre-terrasses de 5 m de largeur implantées à partir de la ligne d'arbres la plus proche des façades. Des prolongements intermittents de ces contre-terrasses sont autorisés sous conditions. Les commerces accessoires, les étalages et contre-étalages sont interdits.

Les terrasses fermées doivent être entièrement vitrées et surmontées d'un store-banne de couleur rouge et bleu (couleurs de la Ville de Paris). Ces dispositions ne sont pas respectées, au regret du Maire-adjoint chargé de l'urbanisme qui souhaiterait une harmonisation du paysage des Champs.

⁷⁸ Ce n'est parfois pas le cas (2 exemples sur le boulevard Henri IV, 4^{ème}).

⁷⁹ Article DG. 11.1.

⁸⁰ Arrêté n° 81-10425 du 4 juillet 1981 sur la police des voies et zones réservées aux piétons et portant règlement des autorisations d'étalages et terrasses dans ces voies et zones (BMO du 4 juillet 1981).

⁸¹ Article 23 du règlement de 1990 n'est pas repris au règlement de 2011.

Ont été rajoutées des dispositions particulières pour la Place de la République⁸², suite à la rénovation du lieu : il est permis de déroger à la règle des 50 % sur les trottoirs plantés d'arbres, à condition de réserver une zone de 1,60 m à la circulation des piétons entre la terrasse et l'arbre. Il n'est plus question du premier obstacle, donc de la grille d'arbre. Les contre-terrasses et contre-étalages sont interdits. La légalité de ces dispositions au regard de la circulation des personnes handicapées a été reconnue par le tribunal administratif.

Le juge reconnaît que rien ne s'oppose à ce que les dispositions qui complètent l'arrêté portant règlement des étalages et terrasses prévoient pour des secteurs déterminés une dérogation aux règles générales qu'il fixe.

Pour « *préserver des perspectives monumentales et l'ordonnement des façades historiques de certaines voies et places du centre de Paris : secteur Opéra-Madeleine-Saint-Honoré* », les installations sont toutes interdites dans le secteur rue de la Paix, place Vendôme, rue Royale, rue Tronchet, rue Saint-Honoré et rue du Faubourg Saint-Honoré. Dans le reste de la zone, certaines installations sont autorisées et d'autres pas. Ainsi, Place de la Madeleine, seules des terrasses ouvertes peuvent être autorisées, ainsi que les contre-terrasses sur l'avenue de l'Opéra. Un tableau récapitulatif des installations permises et interdites dans ces secteurs figure en annexe 4.

« *Certaines voies présentent des contre-étalages correspondant soit à une activité traditionnelle, pittoresque et touristique, soit à des commerces de bouche hérités des marchands des quatre-saisons* ». Les secteurs concernés sont les quais de la Mégisserie et du Louvre (1^{er}) qui accueillent grainetiers, fleuristes et animaleries, et l'avenue de Saint-Ouen dont les trottoirs sont d'une largeur inférieure à six mètres. Les contre-étalages sont autorisés à deux conditions : respecter un retrait de 0,90 m à partir du rebord du trottoir et réserver un passage de 1,80 m libre de tout obstacle pour les piétons.

1.2.2.3. La gestion de l'espace public au plus près du terrain : les chartes locales

« *Des chartes locales fixent pour des voies, places ou secteurs précisément délimités des règles particulières adaptées à leur spécificité (caractère historique, quartiers commerciaux, secteurs résidentiels, ...)* ». ⁸³ (...) « *Elles sont élaborées par les mairies d'arrondissement, en concertation avec les représentants des associations locales, des riverains et des commerçants...* », auxquels s'ajoutent les services de police et la direction de l'urbanisme. En pratique, une fois le secteur nécessitant l'édiction d'une charte locale identifié par la mairie d'arrondissement, celle-ci saisit l'adjointe à la Maire chargée du commerce et les services de la direction de l'urbanisme, puis organise la concertation et des réunions avec les intéressés.

Les dispositions négociées doivent être validées par la Maire de Paris. En théorie, « *chaque arrêté municipal intégrant ces dispositions particulières locales devrait être annexé au règlement* » mais en fait les « chartes » sont regroupées dans le titre III du règlement. Le périmètre concerné, généralement assez restreint, la motivation de l'adoption de la charte (tenir compte de *l'activité commerciale importante et du confort des piétons*) et les dispositions réglementaires particulières qui sont toutes relatives à la largeur des installations et se révèlent plus sévères que les dispositions générales⁸⁴. Les chartes sont conformes au document d'encadrement diffusé par la direction de l'urbanisme qui indique

⁸² Arrêté du 21 mai 2013.

⁸³ Article A6.

⁸⁴ Rue de Rennes au tiers de la largeur utile de trottoir et deux mètres au maximum ; rue Montorgueil, zone de circulation des piétons libre de 1 mètre sur le trottoir après déduction des obstacles.

qu' « *elles ne peuvent pas déroger au règlement par des dispositions plus permissives* ». Toutefois rien ne s'opposerait à ce que de telles dispositions soient adoptées puisque les chartes sont du même niveau juridique que le règlement.^{85 86}

Les adaptations locales du règlement ne font pas l'unanimité, certains professionnels (UPIH) craignent que ces dispositions ne créent un traitement inégal des établissements selon les quartiers parisiens. Par ailleurs il est difficile de faire accepter une différence de traitement entre des rues adjacentes et la rue principale régie par une charte. La régularité des chartes locales a cependant été reconnue comme ne portant pas atteinte au principe d'égalité de traitement entre les citoyens par la cour administrative d'appel (dans son arrêt précité Association Les Droits du Piéton), « *dans la mesure où les chartes d'arrondissement adoptent des règles adaptées à la spécificité de secteurs précisément délimités, [leurs] dispositions permettent la prise en compte de la configuration et des typologies de chaque arrondissement* ».

L'Observatoire prévu par la communication au Conseil de Paris de 2011 qui avait pour but de définir un plan de contrôle avec les maires d'arrondissement n'a jamais été créé.

Mentionnons enfin les chartes incitatives, sans valeur juridique, promues par les mairies d'arrondissement. Ce sont des accords de bon comportement passés avec les commerçants pour traiter en particulier le problème des nuisances sonores. La « Charte du vivre-ensemble du quartier Enfants Rouges » (13 avril 2015) rappelle les principales dispositions relatives aux terrasses par exemple. Elles ne sont pas forcément connues de la direction de l'urbanisme.

1.3. Les difficultés d'application du règlement aux situations existantes et les évolutions souhaitables

Le service du permis de construire et du paysage de la rue a recensé les difficultés d'application du règlement de 2011 et les orientations qu'il est possible de retenir pour son évolution dans trois fiches. Le directeur de l'urbanisme a indiqué aux rapporteurs qu'il était défavorable à une remise en question des dispositions du règlement car cela impliquerait une nouvelle procédure lourde de concertation. Le règlement ne sera pas refondu pendant la mandature, en accord avec l'adjointe chargée du commerce, mais il est susceptible d'être modifié à la marge pour introduire des dispositions particulières à certains secteurs : ce sont les chartes locales dont il vient d'être question.

Si les rapporteurs conviennent que toute modification doit être soigneusement étudiée et son impact préalablement évalué, ils estiment qu'il est nécessaire de prendre en compte les évolutions et les problèmes qui se sont fait jour lors de l'application du règlement. Les évolutions proposées ne concernent d'ailleurs que très peu le texte du règlement lui-même. Le principal problème n'est pas de le modifier, mais de l'appliquer et de le faire respecter en accord avec tous les intervenants dans la procédure.

Les trois fiches de la direction de l'urbanisme⁸⁷ (annexes 5, 6 et 7) concernent les difficultés d'application du nouveau règlement aux installations existantes, et deux

⁸⁵ CAA Paris, 12 juin 2014, Association Les Droits du Piéton.

⁸⁶ Les délais d'adoption définitive des chartes entre la proposition par le maire d'arrondissement et l'arrêté de la Maire sont longs et inégaux : 1 mois pour la Rue de Rennes, 10 mois pour Montorgueil. La Ville a mis en vigueur de façon anticipée les dispositions de la Charte Montorgueil par un arrêté du 19 septembre 2012, cette charte temporaire s'appliquant jusqu'au 15 décembre 2012.

⁸⁷ Fiche non datée DU/SDPCPR « L'application du règlement municipal des étalages et terrasses du 6 mai 2011, les difficultés d'application - les besoins d'évolution » ; Fiche non datée DU/SDPCPR/PM/EM « Les contreterrasses » ; Fiche BN 23.04.14 « Ilot Saint-Séverin 75005 ».

problèmes particuliers, l'un, thématique, concernant le traitement des contre-terrasses, l'autre, localisé, concernant le régime applicable dans l'îlot Saint-Séverin (5^{ème}). D'après le service, elles auraient été transmises au cabinet de l'adjointe mais n'ont pas fait l'objet à ce jour d'instruction ou d'arbitrage.

Les propositions du service sont davantage d'adapter le règlement aux situations de fait rencontrées plutôt que de chercher à en faire respecter les dispositions. Les passages en italiques sont repris des notes de la direction de l'urbanisme ; on les fera suivre des observations de l'Inspection générale.

1.3.1. Application du nouveau règlement aux installations existantes, aux contre-terrasses et à l'îlot Saint-Séverin

Les dispositions du règlement s'appliquent aux nouvelles demandes de terrasses à compter de son entrée en vigueur, en particulier en matière d'emprises et de dispositifs autorisables (annexe 5).

La question est de savoir si les dispositifs anciens ou les emprises de terrasses qui ne seraient plus autorisés dans le cadre du nouveau règlement doivent se mettre en conformité, et dans quel délai. C'est nécessaire pour assurer l'égalité de traitement entre les commerces, ne pas fausser le jeu de la concurrence, harmoniser les installations et valoriser le paysage de la rue.

« Les installations non conformes au présent règlement mais préalablement autorisées, pourront être reconduites à la condition d'être mises en conformité, en particulier avec les dispositions relatives aux personnes en situation de handicap »⁸⁸.

C'est seulement à l'occasion des reconductions que les installations doivent être modifiées pour être mises en conformité avec les nouvelles dispositions du règlement. La notion de « reconduction » d'une occupation du domaine public, selon la pratique administrative du service du permis de construire et du paysage de la rue, ne signifie pas « reconduction tacite » d'année en année, mais s'applique à des situations spécifiques nouvelles : changement de propriétaire du fonds de commerce, changement d'activité, travaux de rénovation ou de transformation de la terrasse ou de l'étalage, pose d'écrans parallèles dans une emprise de terrasse ouverte autorisée, retrait de l'autorisation existante suivie d'une nouvelle demande... La note d'instructions du 4 janvier 2013 prévoit que *« les dimensions des occupations devront être réduites voire supprimées dans ces cas afin de ne pas conforter des occupations excédentaires du domaine public »*.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise que certaines installations bénéficiant d'autorisations anciennes peuvent être remise en cause après avis de la mairie d'arrondissement, notamment en cas de problématique de circulation des piétons, alors qu'il n'y a ni travaux ni changement d'exploitant ; mais dans la pratique, la mise en conformité n'intervient, avec difficulté, qu'au changement de propriétaire du fonds.

La fiche de la direction de l'urbanisme, rédigée en 2012, expose que *« La mise en œuvre sur le terrain du règlement du 6 mai 2011 nécessite la remise en cause de certaines installations dont certaines sont extrêmement anciennes. L'évolution de la réglementation, plus contraignante sur certains points, a été prise en compte lors de demandes de renouvellements, de la mutation de fonds de commerce ou encore en cas de plaintes, mais assez peu sur des installations existantes... Ainsi, des dispositifs proscrits par le règlement du 6 mai 2011 (et du 27 juin 1990) restent en place dans le cadre*

⁸⁸ Article DG. 8.

d'autorisations anciennes : c'est le cas des [36] prolongements intermittents de terrasses autorisés ».

Le phénomène n'est pas nouveau puisque la fiche souligne qu'« Au fil des nouvelles réglementations adoptées par l'Exécutif parisien, les autorisations délivrées précédemment n'ont délibérément pas été remises en cause⁸⁹ » alors même que les autorisations « consistant en des permis de stationnement annuels, (...) devraient être revues en fin d'année au vu du nouveau règlement et/ou des nouveaux aménagements de voirie (arbres, potelets ...) et de l'évolution du statut de la voirie (voie circulée, zone de rencontre, zone piétonne...).

La définition de la largeur utile jusqu'au premier obstacle plus contraignante avec en particulier la prise en compte des entourages d'arbres donne lieu à des diminutions d'emprises en largeur (perte de 0,60 m de largeur de façon générale) sur l'ensemble du territoire parisien, afin de respecter la bande de 1,60 m réservée à la circulation des piétons ou la limitation des occupations privatives du domaine public à 50 % de la largeur utile du trottoir.

Les nouveaux obstacles à déduire pour le calcul des largeurs utiles de trottoirs ont supprimé de nombreuses autorisations en pan coupé. Beaucoup de cafés-brasseries sont situés en angle de rues à Paris : l'abaissement de trottoir aux débouchés des deux passages piétons au droit de ces commerces réduit sensiblement la largeur utile disponible.

La pose de potelets sur les trottoirs de 2,20 m remet en cause certaines autorisations de terrasses d'une largeur minimale de 0,60 m, principalement dans l'hypercentre parisien : 1^{er}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements ».

« Les commerces ne sont pas traités de manière équitable alors que la jurisprudence administrative appelle l'attention sur la nécessité de réexaminer, à l'occasion des reconductions, la situation des commerces voisins⁹⁰. Or, les maires d'arrondissement sont souvent défavorables à cette remise à plat des installations sur l'ensemble d'une voie ».

La seconde fiche (annexe 6) évoque spécifiquement le problème des contre-terrasses qui, d'après une étude de terrain, sont largement équipées de dispositifs non autorisés (chauffages, écrans sur le pourtour, raccordements électriques essentiellement, ainsi que bâches, brumisateurs, commerces accessoires, stockage de denrées hors livraisons) et ont une largeur supérieure aux 5 mètres admis. Ce problème est développé dans une seconde fiche de 2012. Leurs très grands parasols et vélums, ancrés au sol, ont un impact visuel non négligeable sur le paysage urbain et sont maintenus pendant les heures de fermeture des établissements.

Le règlement n'autorise les contre-étalages que sur des trottoirs d'une largeur supérieure à 6 mètres alors que les fleuristes sollicitent des contre-étalages temporaires pour les fêtes, sur des trottoirs de moins de 6 mètres mais réservant un passage de 1,80 m à la circulation des piétons entre l'étalage - ou la devanture - et le contre-étalage.

Enfin, « la question de l'extension du bénéfice d'une terrasse à des commerces dont la vocation principale n'est pas la restauration sur place mais la vente de produits (boulangeries, ventes à emporter...) » est reposée.

⁸⁹ La fiche indique que « les installations anciennes de certains établissements bien connus ne sont pas "conformes" : [.....] et sa contre-terrasse sur chaussée, [.....] (arbre dans l'emprise), [.....], [.....], [.....] (prolongements intermittents)... ». Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

⁹⁰ CAA Paris, 4 octobre 2012, SARL Bazar Trading.

Dans l'îlot Saint-Séverin qui fait l'objet d'une fiche du 23 avril 2014 (annexe 7), les règles applicables aux zones piétonnes avaient permis aux terrasses d'occuper ses trottoirs étroits. Le 12 juillet 1996, un arrêté préfectoral a supprimé le statut de zone piétonne de l'îlot et le retour au droit commun aurait dû conduire à réserver sur les trottoirs un passage libre d'1,60 m réservé à la circulation piétonne, et donc à supprimer des terrasses dans cette zone. Seules les nouvelles autorisations respectent la règle, ce qui crée une inégalité par rapport aux commerçants bénéficiant du maintien de leur ancienne autorisation « *à titre dérogatoire, étant donné l'étroitesse des trottoirs* ». Les dernières demandes d'autorisation ont été instruites selon le régime des voies et secteurs soumis à régime particulier qui permet d'envisager des emprises plus larges sur le trottoir et la chaussée, les panneaux de la DVD indiquant l'entrée dans une « zone de rencontre », sans qu'un arrêté ait été pris.

1.3.2. Les évolutions proposées dans les fiches de la direction de l'urbanisme

Les constats qui précèdent sont suivis dans les trois fiches de la direction de l'urbanisme de propositions d'évolution.

Sur le problème général de la mise en conformité au nouveau règlement des autorisations anciennes, le service du permis de construire et du paysage de la rue de la direction de l'urbanisme se borne à proposer de « *convenir d'une procédure pour traiter de façon équitable les commerces occupant un tronçon de voirie, à l'occasion de l'appréciation d'une demande de création ou de reconduction d'installation* ».

Sur les autres problèmes, elle envisage plutôt de supprimer ou d'adapter le mobilier urbain pour en diminuer l'impact sur les installations et d'adapter le droit aux faits :

- Supprimer les « *potelets dans le cadre du désencombrement de l'espace public en liaison avec les mairies d'arrondissement. (...)* »
- *Faire évoluer le règlement pour préciser les cas où la grille d'arbre aménagée pour le déplacement des PMR (nouvelles grilles ajourées à trous de 2 cm maximum) ne sera pas comptée comme obstacle dans le calcul de la largeur utile. (...)*
- *Sanctionner tous les dispositifs irréguliers [de contre-terrasse] ou envisager une modification du règlement afin d'admettre certains dispositifs interdits (éclairage), tout en réaffirmant certains interdits (chauffage, écrans, bâches) et en fixant des normes plus précises sur les parasols ?⁹¹ »*
- Pour l'îlot Saint-Séverin, l'alternative est soit la mise en conformité des autorisations anciennes impliquant une suppression ou une réduction, solution qui « *semble difficilement envisageable* », soit la validation du changement de statut des voies de l'îlot Saint-Séverin (voie piétonne ou zone de rencontre) permettant d'envisager des occupations du domaine public plus généreuses en raison du report de la circulation des piétons sur la chaussée.

1.3.3. Les installations en place doivent être mises en conformité après réalisation d'un récolement général

Aucune étude d'impact précise et exhaustive n'a été élaborée préalablement à l'adoption des nouvelles dispositions. Les impacts en nombre et en importance de la nouvelle

⁹¹ Dans la première fiche, il est simplement proposé de « *définir dans le règlement les équipements admis dans les contre-terrasses, de manière à verbaliser les installations non-conformes* » Actuellement ce sont les dispositifs interdits qui sont énumérés dans le règlement ; il est certain que définir une liste des dispositifs autorisés serait plus restrictif, car tout nouveau dispositif n'y figurant pas ne pourrait pas y être installé.

réglementation sur les autorisations existantes en fonction du mobilier urbain ou des végétaux présents n'ont pas été mesurés. Aucun récolement général sur le terrain par les inspecteurs du paysage de la rue, ni aucune simulation informatique n'ont été effectués⁹². Une recherche préalable n'a pas non plus été menée sur des arrondissements tests.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise que la réforme a été conduite rapidement au vu des connaissances du terrain et des études passées (une étude effectuée suite au rapport de l'Inspection générale de 2004 sur le passage de 1,60 à 1,80 m pour la zone de circulation et le passage à 0,80 m minimum pour disposer d'une terrasse ouverte aurait conduit à la « disparition d'un grand nombre de terrasses »).

Il ne semble pas y avoir eu de simulation des impacts financiers de la double réforme du règlement et des droits de voirie. Les questions posées par les rapporteurs sur ce dernier point n'ont pas reçu de réponse.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise que la réforme de la grille tarifaire de l'occupation commerciale de l'espace public a fait l'objet d'une fiche financière se fondant sur les estimations possibles au vu des moyens informatiques et des informations exploitables préalablement à la saisine du Conseil de Paris.

Mais il est donc difficile de savoir si l'augmentation des droits perçus découlant de la hausse des tarifs et surtout de la prise en compte de nouveaux objets serait « compensée » par la réduction des surfaces taxées et la suppression de certaines terrasses non conformes.

Les nouvelles dispositions, d'application immédiate, concernaient donc les autorisations existantes. Mais l'interprétation de cette disposition par la direction de l'urbanisme a été comprise *a minima* : les nouvelles dispositions ne s'appliquent aux installations que lors d'une reconduction au sens de changement de propriétaire ou de gros travaux.

Cette interprétation a plusieurs avantages : une application progressive, sans heurts vis-à-vis des commerçants déjà installés sur le domaine, qui n'oblige pas l'administration à mener une campagne de vérification exhaustive.

Elle présente de gros inconvénients : inégalité de traitement entre les commerçants déjà installés et les nouveaux arrivants, risque inhérent de débordements pour ces derniers, persistance des situations illicites, effet urbanistique déplorable de largeurs inégales d'installations sur le même tronçon de voie.

L'application du nouveau règlement aux terrasses existantes pouvait s'appuyer sur plusieurs arguments : principe d'entrée en vigueur immédiate des normes réglementaires, caractère de police du règlement des étalages et terrasses, autorisations temporaires et limitées à un an, absence de mesures transitoires à l'exception des dispositions concernant les bâches souples, égalité de traitement entre exploitants et logique urbanistique pour une meilleure harmonie des occupations du domaine public.

Il aurait été possible de décider d'appliquer immédiatement la totalité des normes du règlement, sauf à définir des dispositions propres à la mise en conformité des installations ; on aurait pu aussi autoriser un délai de mise en conformité, comme pour les bâches souples⁹³.

⁹² La direction de l'urbanisme précise qu'un récolement général a été fait en 2011-2012 pour relever les objets taxables (chauffages, écrans, parasols, TF en zone piétonne).

⁹³ Ainsi, la Charte des terrasses de Strasbourg de juin 2006 prévoit une période de trois ans pour la mise aux normes avec ses dispositions des installations en renouvellement.

Selon les dernières instructions de la direction de l'urbanisme aux inspecteurs du paysage de la rue⁹⁴ concernant les « terrasses ne laissant plus le passage d'1,60 m depuis de nombreuses années aux piétons, une demande de réduction de la terrasse est à demander immédiatement, si la gêne à la circulation des piétons est importante, voire dangereuse. Un examen au cas par cas doit être fait. L'impact financier n'est pas négligeable pour ce type de commerce bénéficiaire d'une autorisation de longue date. La mise en conformité doit être demandée en tout état de cause au moment d'un changement de propriétaire et de demande de reconduction. Des solutions collectives sont à trouver. Les sujets doivent être remontés au central ».

La jurisprudence administrative⁹⁵ sanctionne pécuniairement l'inertie de l'administration qui ne fait pas respecter le règlement des terrasses et ne retire pas les autorisations quand le passage des handicapés est empêché.

Les rapporteurs préconisent une application rapide des nouvelles dispositions du règlement à chaque renouvellement annuel d'autorisation et l'extinction des situations énumérées ci-dessus. Mais il faut que la Ville dispose au préalable d'une photographie exacte de la situation en matière d'étalages, terrasses et enseignes. Or elle n'est pas connue avec exactitude des inspecteurs du paysage de la rue, faute de passages réguliers sur le terrain, en raison de leur faible nombre.

Pour se mettre en place, cette solution implique de procéder en deux temps :

En premier lieu, les équipes d'inspecteurs du paysage de la rue se livreront à un récolement général des installations et des objets et vérifieront l'exactitude des données entrées dans le logiciel IVOIRE, sans omettre la largeur utile des trottoirs, si besoin avec le concours de la DVD.

Dans un second temps, les inspecteurs établiront des nouveaux arrêtés d'autorisation si nécessaire, les non-renouvellements d'autorisation prendront effet au 31 décembre suivant. L'autorisation n'étant valable qu'un an, il ne semble pas nécessaire de respecter une procédure contradictoire. Il ne s'agit pas en effet d'une abrogation du titre d'occupation du domaine public en cours de validité ou d'une sanction.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme émet des réserves sur l'absence de procédure contradictoire en cas de non-renouvellement des autorisations et craint une inflation contentieuse. L'observation de l'Inspection générale avait pour but d'éviter d'alourdir la procédure proposée par une étape superfétatoire. L'article DG.8 du règlement distingue bien les deux cas : le « non-renouvellement » par l'administration d'une part, et la « suppression après procédure contradictoire », celle-ci devant être respectée lorsque le retrait de l'autorisation administrative est pris avant l'échéance, soit à titre de sanction, soit pour motif d'intérêt général. De toute façon, il faudra bien informer à l'avance l'exploitant, soit du non-renouvellement de son autorisation à l'échéance, soit de la modification de celle-ci pour se conformer au nouveau règlement, ce qui nécessitera une nouvelle instruction.

La diminution d'autorisations accordées n'est pas exclusive des extensions ailleurs lorsque l'établissement donne sur plusieurs voies.

Parallèlement seront supprimés certains potelets inutiles, des grilles d'arbres conformes à la réglementation PMR seront installées. Afin d'éviter la remise en cause d'autorisations du

⁹⁴ Réunion du 9 juin 2015.

⁹⁵ Cf. l'arrêt Bazar Trading qui met en avant le principe d'égalité entre commerces et le jugement du tribunal administratif de Lyon n° 0602614 du 20 mars 2008.

fait d'installations de potelets opérées sans concertation, DVD et DU devront se concerter, en liaison avec les mairies d'arrondissement.

Les changements de classements de voirie (zones piétonnes) seront pris en compte lors du renouvellement annuel d'autorisation.

Des solutions novatrices et souples d'installations de terrasses pourraient être expérimentées dans le cadre des règles existantes, selon le principe d'une gestion différenciée de l'espace public dans le temps et dans l'espace, par exemple dans des rues fermées temporairement le soir.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique qu'elle ne s'oppose pas à cette expérimentation mais souhaite que le régime de la fermeture de ces rues et un minimum de règles soient fixés et que l'assentiment des riverains soient obtenu du fait du risque de nuisances sonores. L'Inspection générale précise que de nombreuses idées novatrices ont été émises lors des entretiens menés durant l'audit : la gestion différenciée de l'espace public dans le temps et dans l'espace, avec installation de terrasses dans des rues fermées temporairement en soirée, occupation de places de stationnement près d'un équipement fermé la nuit, autorisation donnée pour le service du midi seulement pour éviter les nuisances le soir, fonctionnement de la terrasse une partie de l'année. La dimension « innovation technique » serait également à prendre en compte : terrasse éphémère avec des objets ultralégers, rangement en sous-sol la nuit, installations en bois...)⁹⁶. L'idée est que la gestion du règlement, en dehors d'une application stricte qui modifiera des situations anciennes, n'est pas exclusive d'une ouverture à d'autres formes d'occupation du domaine public.

Il s'agit de faire appliquer et respecter les grands principes de la gestion du domaine - précarité des autorisations et égalité de traitement - et d'améliorer l'esthétique de l'ensemble d'une voie en appliquant les mêmes règles quelle que soit la date d'autorisation initiale.

Recommandation 3 : Organiser une campagne de récolement général pour établir nouvelles autorisations et nouvelles taxations correspondant à la réalité des installations autorisées par le règlement de 2011 par le service du permis de construire et de paysage de la rue, qui devra disposer des personnels et moyens informatiques nécessaires.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme souscrit pleinement à la recommandation de l'Inspection générale visant à l'organisation de nouvelles campagnes de récolement qui s'inscrivent dans la perspective du projet de reclassement de la commercialité des voies parisiennes. Une réflexion préalable sur les conditions de mise en œuvre pratique de ces opérations, à la fois sur la temporalité, la périodicité, et le périmètre couvert doit être menée. Il pourrait par exemple être proposé de fixer à chaque inspecteur un objectif annuel de récolement sur un territoire et une période donnés, de manière à ce qu'ils ne négligent pas leurs autres missions. En tout état de cause, l'étendue de l'exercice de récolement dans la durée sera dépendante de l'évolution des effectifs dédiés, des moyens informatiques affectés.

Recommandation 4 : Demander aux commerçants de mettre en conformité leurs installations non conformes avec le nouveau règlement dans un délai à déterminer ; demander en priorité aux commerçants verbalisés pour dépassement systématique de leur ancienne autorisation de se mettre en conformité.

⁹⁶ Ces idées ont été émises au cours des entretiens avec le maire-adjoint chargé de l'urbanisme et du développement économique et le maire du 2^{ème} arrondissement (pour les ouvertures limitées au midi).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme fait valoir qu'une opération de mise en conformité de l'ensemble des installations des commerçants sur l'espace public parisien, suite à l'opération de récolement, doit préalablement obtenir la validation des élus parisiens, dans son principe mais également dans sa mise en œuvre particulière, au regard notamment :

- d'un impact négatif prévisible en termes de communication ;
- d'une probable augmentation de l'activité contentieuse ;
- des conséquences, à ce stade non évaluables, sur les recettes de la Ville de Paris, les retraits ou restrictions d'autorisation impactant le produit des taxes.

Tout en indiquant que la suggestion d'appliquer immédiatement à toutes les installations déjà en place et autorisées le règlement des étalages et terrasses de 2011 est séduisante, elle évoque également les difficultés que posent les moyens à mettre en œuvre, la résistance des bénéficiaires, les impacts économiques sur les entreprises et le manque de sanctions adéquates et immédiates pour faire respecter les nouvelles décisions.

La direction de l'urbanisme indique que le juge administratif n'a pas confirmé à ce jour l'appréciation selon laquelle il existerait une inégalité de traitement entre les commerçants disposant d'une autorisation ancienne et ceux qui sont soumis aux conditions du nouveau règlement.

Cette inégalité de traitement est relative (les autorisations n'ayant pas été données au même moment), mais elle est réelle et incomprise des exploitants, avec le risque d'alignement sur la terrasse la plus large désormais non conforme. Par ailleurs, selon l'interprétation de la direction des affaires juridiques, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris Sté Bazar Trading impose de réexaminer, afin de ne pas violer le principe d'égalité, la situation non conforme des commerces voisins à l'occasion d'un refus ou d'une non-reconduction d'autorisation, ce que la direction de l'urbanisme qualifie elle-même dans sa fiche de « traitement non équitable » entre les différents commerces.

La direction de l'urbanisme craint que la distinction qui semble être faite par l'Inspection générale entre les commerces disposant d'une autorisation ancienne, qui n'est plus conforme aux dispositions du RET en vigueur, pour lesquels un délai d'un an serait laissé en vue de leur mise en conformité, et les commerces en infraction, qui seraient mis en demeure de mettre en conformité sans délai leurs installations au nouveau RET, ne conduise à une inégalité de traitement critiquable.

Les deux types de commerces (les commerces non conformes et les commerces non conformes ayant fait l'objet de procès-verbaux d'infraction en raison de débordements répétés), seuls concernés par la recommandation, ne sont pas dans la même situation : une différence de traitement de ces situations inégales est possible à condition qu'elle ne soit pas manifestement disproportionnée (CE, 10 janvier 2005, N° 262419). Il est donc proposé que la mise en conformité des commerces en infraction multirécidivistes soit traitée en priorité par le service.

Enfin la direction de l'urbanisme rappelle que la décision des conditions de mise en œuvre du règlement des étalages et terrasses émane de l'exécutif qui a préféré une mise en œuvre souple : remise en cause des situations critiques au niveau de la sécurité de circulation des piétons, retrait des autorisations en cas d'infractions répétées et remise à plat au changement du titulaire de fonds de commerce.

Sur les contre-terrasses, les dernières instructions de juin 2015 données aux inspecteurs sont fermes : « un courrier de rappel de l'interdiction du chauffage avec notification d'un délai de suppression sous un mois doit être adressé aux 41 établissements installant des chauffages dans leur contre-terrasse ». Il peut en être de même pour les autres dispositifs actuellement non prévus par le règlement suite à un récolement général.

En ce qui concerne l'îlot saint-Séverin, les trottoirs de plusieurs voies sont entièrement occupés par les terrasses des restaurants, alors même que les inspecteurs de sécurité ont établi 120 procès-verbaux au mois d'août 2015, sans mesurer sans doute le caractère fluctuant du régime juridique de la zone. Il faut donc procéder dans l'ordre : choisir le régime applicable au quartier (qui peut être différencié selon les voies), puis appliquer les règles correspondant aux autorisations délivrées, dans le cadre du récolement général.

Recommandation 5 : Définir par arrêté le régime des voies de l'îlot Saint-Séverin et redéfinir les autorisations des établissements en conséquence s'il y a lieu.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique qu'un projet de redéfinition du statut de ces voies est en cours de concertation. Elles constitueraient à l'avenir une zone de rencontre, où s'appliquerait l'article DG 11.1, ce qui permettrait de régulariser les installations octroyées du temps de la zone piétonne, devenues irrégulières à la suite de la réouverture des rues à la circulation automobile. En parallèle, la politique des autorisations de terrasses sur ce secteur est également en cours de définition.

En ce qui concerne les aspects réglementaires, les rapporteurs ont pris connaissance des demandes présentées par l'association Les Droits du Piéton et par les syndicats professionnels. La proposition de placement systématique d'un écran parallèle pour matérialiser les emplacements des terrasses ouvertes ne semble pas devoir être retenue car elle conduirait à multiplier les obstacles fixes sur les trottoirs étroits. Les rapporteurs se déclarent davantage en faveur de la proposition visant à réduire les terrasses sur pan coupé (voir en annexe 8 le schéma proposé par l'association), pour favoriser un cheminement longiligne. La Ville (direction de l'urbanisme et direction des affaires juridiques) estime par contre que les dispositions de la loi PINEL ne s'appliquent pas aux autorisations de terrasses et oppose un refus motivé aux demandes d'instruction anticipées. Il n'est donc pas question d'établir un vade-mecum pour l'obtention de ces autorisations. Les demandes de cendriers mobiles pourront être intégrées aux formulaires de demande de terrasses fermées.

La direction de l'urbanisme se dit défavorable aux autorisations de longue durée que souhaite le SYNHORCAT et précise que cela irait à l'encontre de la notion de précarité des permis de stationnement et obligerait l'administration à indemniser le commerçant en cas d'abrogation, ce qui n'est pas le cas actuellement.

2. LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES AUTORISATIONS DE TERRASSE

Trois points seront examinés dans cette partie : le processus général de délivrance des autorisations, son application dans le cas des dossiers instruits en 2014 dans les 2^{ème} et 17^{ème} arrondissements et contrôlés par les rapporteurs, enfin l'appréciation de la cohérence globale des autorisations délivrées ou refusées, en particulier au regard de la jurisprudence relative aux recours effectués sur les décisions prises par la direction de l'urbanisme, puisque l'un des buts de cet audit est de s'assurer de l'égalité de traitement des demandeurs.

2.1. Le processus conduisant à l'attribution ou au refus de l'autorisation de terrasse ou d'étalage : l'instruction des demandes par le SDPCPR

Il est intéressant de définir au préalable le volume des autorisations existantes et le nombre de demandes d'autorisations traitées chaque année par le service.

2.1.1. 26 000 dispositifs autorisés et une demande d'autorisations en légère décroissance

Le nombre de dispositifs autorisés par la direction de l'urbanisme se différencie du nombre de commerces concernés. En effet, les systèmes informatiques décomptent une autorisation par élément, car ils se basent sur le nombre de dispositifs taxés annuellement. Ainsi, un établissement situé en pan coupé de rue peut avoir 3 terrasses : il est comptabilisé pour 3 dans les statistiques. S'y ajoutent écrans, chauffages, enseignes, ...

Tableau 2 : Nombre de dispositifs autorisés sur les étalages et terrasses

Année Dispositif	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Différence 2014/2012 en valeur absolue	Différence 2014/2012 en pourcentage %	Différence 2014/2008 en valeur absolue	Différence 2014/2008 en pourcentage %
Terrasses fermées	3456	3622	3551	3532	3476	3335	3262	- 214	- 6,2	- 194	- 5,6
Terrasses ouvertes	9409	10094	10213	11352	11403	11747	11956	+ 553	+ 4,8	+ 2547	+ 27,1
Terrasses ouvertes avec écrans					377	966	1275	+ 898	+ 238,2		
Terrasses chauffées					1562	2050	2115	+ 553	+ 35,4		
Terrasses bâchées	642	935	988	1072	1046	812	538	- 508	- 48,6	- 104	- 16,2
Contre-terrasses	263	291	275	326	291	315	329	+ 38	+ 13,1	+ 66	+ 25,1
Étalages et contre-étalages	6829	6865	6844	7233	6859	6780	6604	- 255	- 3,7	- 225	- 3,3
TOTAL DISPOSITIFS	20599	21807	21871	23515	25014	26005	26079	+ 1065	+ 4,3	+ 5480	+ 26,6

Source : IG d'après documents DU

On relève donc sur la période examinée (2008-2014) et surtout sur le segment 2012-2014, après l'entrée en vigueur du nouveau règlement :

- un accroissement global important du nombre total des dispositifs : + 27 % sur 7 ans, une croissance régulière pour atteindre un total supérieur à 26 000 dispositifs ;
- une diminution des terrasses fermées, sensible depuis 2011, qui se maintient aux environ de 3000 ;

- une explosion des terrasses ouvertes (12 000) et surtout des terrasses avec écrans qui font plus que tripler en trois ans, pour dépasser les 1200 ;
- une augmentation sensible des terrasses chauffées malgré leur forte taxation : + 35 % en trois ans pour un total de plus de 2000 ;
- une baisse de moitié des terrasses bâchées, désormais interdites : 538 subsistent⁹⁷ ;
- un nombre de contre-terrasses qui s'accroît, même si elles restent relativement peu nombreuses (330, soit +25 % par rapport à 2008) ;
- des étalages et contre-étalages en baisse légère depuis 2011, après une croissance régulière (environ 6600 au total).

Sur Paris, on compte en 2014 13 404 commerces disposant d'au moins un dispositif de terrasse ou d'étalage d'après le nombre total d'affichettes d'autorisation produites par la direction, chaque affichette reprenant l'ensemble des dispositifs ; l'APUR dans son enquête trisannuelle BDCOM 2014 décompte quant à elle 14 401 commerces (ce qui inclut vraisemblablement les installations non autorisées et non taxées, soit un taux de couverture DU/APUR de 96 %).

En termes de flux, on compte environ 1600 demandes de dispositifs à instruire par an en moyenne : le taux de rotation du parc est donc d'environ 6 % par an (1 600/26 079).

Tableau 3 : Demandes et décisions en matière d'étalages et terrasses

Demandes	2012	2013	2014	Evolution 2012-2014	
				Valeur	%
<i>Demandes d'enseignes (P.M.)</i>	2464	2229	1949	-515	-21
Demandes d'étalages et terrasses :					
. Etalages, contre-étalages	501	442	461	-40	-8
. Terrasses ouvertes, contre-terrasses	1086	934	963	-123	-11
. Terrasses fermées et ouvertes	71	53	48	-23	-32
. Terrasses fermées	75	78	72	-3	-4
. Cendriers mobiles	3	4	3	0	0
. Commerces accessoires	21	12	13	-8	-38
Sous-total demandes étalages et terrasses	1757	1523	1560	-197	-11
<i>Total des demandes (P.M.)</i>	4221	3752	3509	-712	-17
Décisions	2012	2013	2014	Valeur	%
. Autorisation	1082	1035	1019	-63	-6
. Autorisation/refus	160	157	116	-44	-28
. Refus	462	398	350	-112	-24
. Suppression de l'autorisation	8	6	6	-2	-25
Total décisions d'étalages et terrasses	1712	1596	1491	-221	-13

Source : DU/IVOIRE

Les statistiques montrent donc une baisse sensible des demandes et des décisions d'autorisation sur trois ans, de l'ordre de 10 %, qui se ressent plus fortement pour les enseignes. Cette diminution n'est pas corrélée par les impressions des agents du service (compte rendu de la réunion du 9 juin 2015), sans doute en raison du manque de fiabilité des enregistrements de données dans le système informatique IVOIRE.

⁹⁷ La baisse se poursuit en 2015 : 405.

2.1.2. Le processus d'instruction des autorisations et ses enjeux

Les étapes du processus font intervenir trois entités : le demandeur, le service instructeur (direction de l'urbanisme), les entités consultées. Les commerçants ont, en fait, souvent à demander trois autorisations : pour la modification de devanture (déclaration préalable ou permis de construire), pour les enseignes, au titre du code de l'environnement, pour l'occupation du domaine public, au titre du code de la voirie routière.

L'organisation en place et les mesures proposées pour l'améliorer doivent répondre aux objectifs généraux d'amélioration de la qualité du service rendu, de simplification de la procédure tant du point de vue des bénéficiaires que des agents de la collectivité elle-même, de sécurisation de l'activité et de maîtrise, voire de réduction, des coûts liés à ces dispositifs.

Rappelons les enjeux de performance d'une procédure de délivrance d'une autorisation individuelle dans l'optique de la qualité de service :

- faciliter l'accès des tiers au dispositif en le rendant visible et lisible ;
- simplifier les démarches administratives de dépôt des dossiers, tout en les cadrant ;
- réduire le taux de dossiers déposés hors critères, afin d'éviter du temps de préinstruction inutile et des recours de la part des usagers ;
- réduire le délai moyen de traitement des dossiers au profit des usagers ;
- faciliter l'accès des tiers à l'information relative à leur demande, en leur proposant une traçabilité de leur dossier, voire une consultation en temps réel ;
- harmoniser les procédures de traitement des dossiers afin de garantir une polyvalence et de gagner en simplicité et en lisibilité tant interne qu'externe (ce point sera abordé dans la partie « personnel ») ;
- maîtriser les coûts de gestion inhérents au dispositif, dont le nombre d'ETP.

Le niveau de réalisation de ces objectifs peut être piloté par une série d'indicateurs simples basés sur des informations normalement disponibles. On pense aux indicateurs de volumétrie : nombre de dossiers reçus (dont reçus sous forme dématérialisée), traités, ayant débouché sur une autorisation. On pense aussi aux indicateurs de moyens : ETP, chargés de l'instruction, du suivi et du contrôle. On peut enfin évoquer la qualité : le délai moyen de traitement d'un dossier (entre la réception de la demande complète et la notification de la décision) et le stock de dossiers à traiter.

Pour la clarté de l'exposé, on examinera en premier lieu en continuité les différentes étapes de l'instruction, puis les différentes consultations extérieures.

2.1.3. Description des étapes de traitement de la demande d'autorisation

Les différentes étapes du processus global d'instruction des autorisations ont été reconstituées par les rapporteurs sur la base des entretiens avec les agents de la direction de l'urbanisme. Elles peuvent être présentées comme suit :

Graphique 1 : Processus de demande d'autorisation des terrasses et étalages



- 1** SOUMISSION DE LA DEMANDE D'AUTORISATION À LA DIRECTION DE L'URBANISME PAR VOIE POSTALE OU ÉLECTRONIQUE
 - 1.1 RÉCEPTION DES DEMANDES AU PASU
 - 1.2 TRANSMISSION DU DOSSIER À LA CIRCONSCRIPTION CONCERNÉE QUI LE CONFIE À L'INSPECTEUR EN CHARGE DU SECTEUR
 - 1.3 INSTRUCTION DU DOSSIER PAR L'INSPECTEUR (VOIRE)
- 2** CONSULTATIONS DES SERVICES MUNICIPAUX ET DES PARTENAIRES POUR LES DOSSIERS RECEVABLES
 - 2.2 LES SERVICES MUNICIPAUX : MAIRIE D'ARRONDISSEMENT, DVD, DEVE, DPE
 - 2.3 LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS, LE COMMISSARIAT DE POLICE DE L'ARRONDISSEMENT
 - 2.4 L'ARCHITECTE DES BÂTIMENTS DE FRANCE (TERRASSES FERMÉES SEULEMENT)
 - 2.5 LES OPÉRATEURS DE RÉSEAUX (GAZ, ÉLECTRICITÉ, TÉLÉCOMMUNICATION)
- 3** PRISE EN COMPTE DES AVIS REÇUS OU RELANCES ÉVENTUELLES DES SERVICES ET PARTENAIRES
 - 3.1 AVIS MAIRIE D'ARRONDISSEMENT POUR DES RAISONS SPÉCIFIQUES DU QUARTIER OU DE LA RUE (ALPACA)
 - 3.2 AVIS DE LA DIRECTION DE LA VOIRIE
 - 3.3 AVIS DE LA DIRECTION DES ESPACES VERTS ET D'ENVIRONNEMENT
 - 3.4 AVIS POLICE POUR DES RAISONS DE SÉCURITÉ
 - 3.5 AVIS DES BÂTIMENTS DE FRANCE POUR LES TERRASSES FERMÉES ET LES TERRASSES OUVERTES PROTÉGÉES
 - 3.6 AVIS DES OPÉRATEURS DE RÉSEAUX GAZ, ÉLECTRICITÉ, TÉLÉCOMMUNICATION POUR LES TERRASSES FERMÉES
- 4** ENVOI DE L'ARRÊTÉ DE DÉCISION AU DEMANDEUR PAR VOIE POSTALE
 - 4.1 PROPOSITION DE DÉCISION PAR L'INSPECTEUR
 - 4.2 DÉCISION PAR LA DIRECTION DE L'URBANISME
 - 4.3 SIGNATURE DE L'ARRÊTÉ DE DÉCISION
 - 4.4 MISE À JOUR L'APPLICATION DE TAXATION SAVOI
 - 4.5 ENVOI DE L'ARRÊTÉ D'AUTORISATION OU DE REFUS AU COMMERÇANT

Source : IGVP d'après documents et entretiens DU

Se succèdent donc l'enregistrement de la demande, l'instruction par l'inspecteur du paysage de la rue, les consultations, la prise de décision et la notification de celle-ci après un éventuel arbitrage.

Comme pour toute autorisation d'urbanisme, les formulaires de demandes de création de terrasses et d'étalages et de reconduction arrivent au guichet unique du pôle d'accueil et de service à l'usager de la DU (PASU) de trois façons : par remise directe au service, par courrier, par télétransmission. Le dossier comprend en particulier l'identification du fonds de commerce et les dimensions de l'installation projetée et divers justificatifs (extrait K-bis, licence de vente de boissons, bail commercial, plans, photos...). Le dossier de création de terrasse fermée doit inclure des documents complémentaires apportant des précisions techniques et esthétiques sur la future installation. Il doit être produit en 9 exemplaires (contre 4 pour les autres demandes). Ce nombre d'exemplaires a drastiquement diminué depuis 2004 (24). Ce nombre « plancher » est raisonnable, l'instruction des terrasses fermées nécessite une transmission du dossier à de nombreux interlocuteurs techniques. Le dépôt de dossier par télétransmission, avec création préalable d'un compte d'utilisateur, a reçu un avis favorable de la Commission Nationale Informatique et Libertés⁹⁸.

Le dossier est envoyé (sous chemise ou électroniquement) à la circonscription pour être instruit par l'inspecteur territorialement compétent qui le saisit sous le système IVOIRE et remplit la partie u dossier réservée à l'administration.

IVOIRE génère automatiquement un accusé de réception, « récépissé de dépôt », qui est envoyé par courrier ou donné au demandeur de la main à la main. Il rappelle que l'installation ne peut avoir lieu avant réception de l'arrêté d'autorisation. Il fait courir le délai de constitution de l'avis tacite.

L'instruction par l'inspecteur du paysage de la rue commence avec la vérification de la qualité de propriétaire du fonds de commerce par la consultation d'un site Internet spécialisé ([.....] auquel la direction de l'urbanisme est abonnée), l'examen du caractère réglementaire de la demande (la largeur du trottoir est-elle égale à 2,20 m minimum ?), puis de la faisabilité de l'installation. Une étude sur place est nécessaire en raison des changements fréquents des éléments de mobilier urbain.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Si le commerçant ne répond pas aux exigences réglementaires, la demande est rejetée d'office et le demandeur directement avisé. C'est le « refus direct » sans saisine de la mairie d'arrondissement. Sinon, l'inspecteur envoie une lettre communément dénommée « notification de délai » au demandeur, en recommandé avec accusé de réception, normalement dans un délai de 15 jours.

Ce délai peut n'être pas respecté et cette formalité est parfois omise (11 cas sur 78 dossiers dans le 17^{ème} arrondissement, 28 cas sur 35 dans le 2^{ème}). Un délai non négligeable peut séparer la remise du récépissé de dépôt et l'envoi de la notification de délai : 24 jours en moyenne dans le 17^{ème} arrondissement, 44 jours dans le 2^{ème}. La lettre indique au demandeur la date à laquelle sa demande fera l'objet d'un refus tacite, à l'issue du délai de deux mois après la réception de la demande au PASU, en application de l'article L. 114-3 du code de relations entre le public et l'administration. Mais l'instruction

⁹⁸ Du 9 mars 2012 : mais les droits d'opposition, d'accès et de rectification prévus par les articles 38 et suivants de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 Informatique et libertés ne sont pas mentionnés sur les formulaires ou sur le récépissé de dépôt.

se poursuit au-delà de ce délai et, de fait, les refus tacites définitifs sont rares. Les rapporteurs n'en ont dénombré qu'un seul sur 103 dossiers de demandes d'autorisations examinés.

Beaucoup de commerçants n'attendent pas d'obtenir l'autorisation pour installer leur terrasse. Il serait souhaitable de rappeler dans ce courrier que l'installation de la terrasse ou de l'étalage est prohibée tant qu'une autorisation expresse n'est pas délivrée. A terme, les deux documents, récépissé de dépôt et notifications de délai, devraient être réunis, puisque seul le premier fait courir le délai de refus tacite⁹⁹. Ce récépissé de dépôt doit être signé par un agent habilité, ce n'est pas toujours le cas actuellement.

Recommandation 6 : Etudier la fusion du récépissé de dépôt et de la notification de délai. Y rappeler l'interdiction d'occupation du domaine sans autorisation. En attendant le nouveau document, faire signer le récépissé de dépôt par un agent du PASU régulièrement habilité.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme se montre défavorable à cette proposition car elle fait valoir que la fusion nécessiterait d'affecter des inspecteurs du paysage de la rue au PASU, afin de délivrer un acte juridique qui fait courir les délais d'instruction après une vérification exhaustive du dossier, et une fois sa complétude constatée. Le temps passé à la réception du public conduirait à dégrader les délais d'instruction des différentes demandes que traitent les inspecteurs.

La direction de l'urbanisme est toutefois prête à faire évoluer tant le récépissé de dépôt que la notification de délai, pour y faire figurer l'interdiction de s'installer avant la délivrance d'une autorisation.

Cette tâche accomplie, l'inspecteur lance les consultations (voir détail plus loin) auprès, obligatoirement, du maire d'arrondissement et de la préfecture de police et, dans le cadre des installations plus importantes, des services techniques, de la direction de la voirie et l'architecte des bâtiments de France. Si les avis ne sont pas reçus dans un délai d'un mois, l'inspecteur effectue des relances écrites. Les avis reçus peuvent justifier une demande de plan modificatif auprès du pétitionnaire.

Une fois les avis reçus, et après échanges de vues sur le dossier via le système IVOIRE avec sa hiérarchie, si la réponse est positive, l'inspecteur rédige un arrêté d'autorisation et transmet les éléments nécessaires à l'agent de taxe qui crée le dossier redevable dans le logiciel SAVOI 2 pour une taxation des surfaces et objets visés. Si c'est un refus total ou partiel, l'inspecteur envoie un rapport expliquant les motifs du refus à l'adjoint au chef de circonscription qui le fait suivre, avec avis, à un rédacteur qui le met en forme avec ses manuels de rédaction. Ce triple examen permet d'assurer une meilleure rédaction des motifs de refus et une meilleure sécurité juridique.

L'accord peut être donné sous forme simple ou sous réserves. En cas de refus, le service peut indiquer si la demande est régularisable. Une demande portant sur plusieurs objets peut recevoir des réponses variables : une demande de terrasse ouverte peut être acceptée, et la demande de contre-terrasse concomitante être rejetée. Une ampliation de l'arrêté signé est délivrée au pétitionnaire avec l'affichette par lettre recommandée avec accusé de réception.

⁹⁹ Sur les dossiers consultés par l'Inspection, les délais d'obtention de la décision tacite sont décomptés non de la date de l'envoi de la notification de délais, mais bien de la réception du dossier au PASU.

Les statistiques des trois derniers exercices montrent que les autorisations demandées sont accordées dans une large mesure : 3 136 autorisations et 433 autorisations partielles sur 4 840 demandes, soit en moyenne 75 % de décisions favorables totalement (65 %) ou partiellement. 25 % des dossiers font l'objet d'un refus complet.

Une note de service (19 décembre 2014) sur la mise en œuvre de la délégation de signature indique les règles à suivre au sein de la sous-direction : en pratique, le système mis en place consiste à faire signer le niveau de la circonscription pour les accords simples, le niveau « central », avec une hiérarchisation des niveaux correspondant aux degrés de complexité ou d'importance des dossiers. Le chef de circonscription ou ses adjoints signent les autorisations de terrasses ouvertes ou d'étalage, le chef du pôle technique et de coordination (PTC) ou ses adjoints signent les décisions relatives aux terrasses fermées ou aux contre-terrasses, les suppressions d'autorisations, les décisions concernant les supérettes, les théâtres et musées, et les décisions de transformation de terrasses ouvertes en terrasses protégées. Les décisions concernant les dossiers sensibles sont signées par le sous-directeur ou un de ses adjoints (décisions ayant fait l'objet de demande d'arbitrage ou les décisions prises sur recours administratif par exemple).

Des arbitrages peuvent être rendus par l'adjointe à la Maire chargée du commerce lors des réunions mensuelles avec le directeur de l'urbanisme et leurs collaborateurs organisées pour évoquer les sujets en liaison avec les problématiques commerciales en cas d'avis de mairies d'arrondissement manquant ou non exploitable, ou d'inégalités de traitement par rapport à des autorisations déjà accordées sur une même voie. Le rythme des réunions est de 6 en 10 mois et les arbitrages proprement dits sont peu nombreux. Le directeur de l'urbanisme avait proposé en mai 2014 la création d'une « *commission Règlement des étalages et terrasses pour arrêter une position sur les demandes d'autorisation présentant des difficultés d'instruction qui étaient soumises à l'arbitrage des élus par note, certaines restant sans réponse* » mais cette idée ne semble pas avoir connu de suite, en partie parce que la meilleure motivation des avis des mairies d'arrondissement va en partie contribuer à éradiquer les sources du problème.

Comment concrétiser l'autorisation sur le terrain ? Le montage de la terrasse fermée ou protégée doit se faire en présence de l'inspecteur de secteur. Le marquage au sol et l'apposition de l'affichette sur la vitrine du commerce, tous deux prévus par l'article DG. 12, doivent permettre le contrôle de l'existence et de la dimension des autorisations.

Les affichettes (« état récapitulatif des installations autorisées sur le domaine public ») illustrées par une carte localisée sont consultables sur l'open data de la Ville. Leur confection sur un poste dédié par un agent spécialisé du pôle informatique de la sous-direction, en liaison avec l'inspecteur de secteur est plutôt artisanale (voir un exemple d'affichette 2014 en annexe 9). 13 000 affichettes, une par commerce disposant d'au moins une autorisation sur le domaine public, ont été créées et envoyées en neuf mois en 2012. Actuellement, elles ne sont plus mises à jour et un prestataire devrait être chargé de ce travail à l'avenir. Le sous-directeur souhaiterait que l'autorisation soit accompagnée d'un document en trois dimensions qui permette de mieux visualiser l'autorisation en fonction des éléments de terrain. Tout dispositif conduisant à améliorer la traçabilité de la procédure et à définir les caractéristiques exactes de l'autorisation administrative est le bienvenu.

Pourquoi faire intervenir des rédacteurs, en sus des inspecteurs du paysage de la rue, de même niveau de grade, pour rédiger les arrêtés et répondre aux courriers ? Leur participation est plus utile dans la matière très technique des autorisations du code de l'urbanisme. La diminution éventuelle du nombre de rédacteurs pourrait être utilisée pour renforcer les effectifs des inspecteurs du paysage de la rue. Les courriers et actes sont, de toute façon, revus par un cadre A. Les inspecteurs pourraient s'appuyer sur des manuels de rédaction et modèles de lettres, à condition que le système informatique inclue des insertions automatiques.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme se montre défavorable à une fusion des tâches des inspecteurs et des rédacteurs : l'intervention des rédacteurs-juristes dans les procédures de rédaction des autorisations et de motivation des actes négatifs est gage de sécurité juridique et les inspecteurs s'ils se voyaient charger d'autres procédures que les autorisations seraient encore moins présents sur le terrain.

Dans l'esprit des rapporteurs, il n'est pas question de supprimer totalement l'intervention des rédacteurs dont l'utilité est avérée en matière d'urbanisme et pour traiter les dossiers les plus délicats. Toutefois l'examen sur pièces et sur place des dossiers d'étalages-terrasses et les entretiens menés ont montré que leur apport était assez limité pour les affaires courantes et rajoutait un échelon supplémentaire de traitement des dossiers alors que le cadre A administratif de circonscription les contrôle en apportant son expertise. L'apport du rédacteur est sans doute plus intéressant pour les inspecteurs issus de la filière technique. Par ailleurs, il faut prendre en compte la modernisation des modalités de travail des inspecteurs en cours de mise en place ou proposées par le présent rapport, qui allégeront leurs tâches administratives et de préparation de la tournée et amélioreront leur efficacité (refonte d'IVOIRE, terminal mobile de contrôle...). Enfin, au regard du nombre de dossiers à traiter, du nombre d'enquêtes à mener et des difficultés de remplacement lors d'une vacance de poste (la direction de l'urbanisme invoque elle-même celle qui a touché le 4^{ème} arrondissement pour y expliquer l'absence totale de taxations en 2014), il apparaît intéressant d'obtenir des renforts de l'équipe des inspecteurs du paysage de la rue par du personnel qualifié sans création nette de poste. Une expérimentation pour les agents volontaires mériterait donc d'être tentée.

Recommandation 7 : Prévoir une relation automatisée entre le logiciel IVOIRE et le logiciel de taxation SAVOI 2 et la mention de la répartition de l'emprise de la terrasse en « dans le tiers » et « hors tiers » qui ne figure pas actuellement dans le logiciel IVOIRE.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise qu'un projet de refonte de l'application IVOIRE est inscrit au contrat de partenariat DU-DSTI. Dans ce cadre, l'interface entre IVOIRE et SAVOI 2 doit être revue dans un calendrier à caler avec la DSTI, notamment pour réduire le travail de saisie des données de taxation.

Les inspecteurs transmettent les éléments du dossier à enregistrer aux agents de taxe. Ceux-ci leur demandent de réaliser des enquêtes suite à des réclamations, des changements de propriétaires de fonds de commerce... Il est donc dit communément que « *les inspecteurs sont les yeux de l'agent de taxe* ».

Les éléments entrés par l'agent de taxe permettent de préparer l'envoi des titres de sommes à payer aux redevables. La présentation de ces avis est à améliorer pour une meilleure compréhension par les redevables en raison des nombreuses abréviations peu compréhensibles. Les choses sont en voie d'amélioration, le pôle informatique de la direction de l'urbanisme travaille avec la DRFIP et la direction des finances et des achats à modifier les avis des sommes à payer (ASAP) pour améliorer la lisibilité des données.

A ce stade, les leviers de performance mobilisables sont utilisés, même s'ils seraient à améliorer encore :

- la communication en amont sur les critères d'acceptation des demandes est opérée par le site Internet et les documents mis à la disposition des pétitionnaires au PASU et sur le site. Il serait intéressant de les faire relayer sur le site des organisations professionnelles. Le site de la CCIP offre déjà un lien avec celui de la Ville de Paris ;
- la dématérialisation de la saisie des dossiers peut être développée, mais si l'économie de coûts sera réelle, la sécurité ne sera pas assurée ;
- les critères de complétude et de discrimination structurants sont utilisés en premier lieu. C'est rapide mais la sécurité est à vérifier ;

- l'harmonisation des dossiers et des justificatifs est bien définie, dès le filtre du PASU ;
- par contre, le commerçant ne peut pas suivre l'avancement de son dossier sur le site de la Ville. Il peut ainsi être tenté de s'installer sans autorisation surtout si le délai d'instruction annoncé est dépassé.

Recommandation 8 : Permettre à tous les exploitants de terrasses et d'étalages de suivre l'avancement de leur demande et le contenu de leur dossier en temps réel par connexion informatisée.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise que les exploitants qui ont déposé une demande dématérialisée d'autorisation de terrasse ou d'étalage peuvent déjà être informés sur l'évolution de leur demande en consultant leur compte commerçant ou en recevant des notifications par mail.

D'une manière plus générale, cette demande pourrait s'intégrer dans le projet de traitement intégralement dématérialisé des demandes d'étalages et de terrasses, dont la mise en œuvre est prévue pour la fin de mandature.

2.1.4. Les consultations extérieures pour avis

2.1.4.1. L'avis du maire d'arrondissement

Le recueil de l'avis des maires d'arrondissement sur la demande n'est prévu que par l'article DG. 1 du règlement, l'article L. 2511-30 du CGCT ne l'exigeant que préalablement à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol et des permissions de voirie¹⁰⁰.

Les délais dans lesquels les avis sont rendus par les mairies d'arrondissement à la direction de l'urbanisme interdisent une réponse rapide et épuisent le délai de deux mois, au bout duquel un refus tacite est acquis. Bien que n'y étant pas légalement obligé¹⁰¹, l'exécutif municipal s'est engagé à respecter en la matière la règle posée par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 de simplification des relations entre l'administration et les citoyens selon laquelle le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut acceptation de la demande.

La motivation retenue par certaines mairies d'arrondissement pour refuser leur accord à l'installation d'une terrasse n'est parfois pas fondée sur les dispositions du règlement et peut difficilement motiver un refus inattaquable.

L'adjointe au commerce, le 30 avril 2015, a fait deux modifications de procédure (annexe 10) dont elle a informé les maires d'arrondissement.

Leurs avis devront être rendus sous un mois et en cas d'absence de réponse dans ce délai, seront réputés favorables.

Afin de leur permettre de rendre un avis circonstancié dans ce délai, une grille d'évaluation leur est transmise pour que, le cas échéant, ils émettent des avis défavorables justifiés juridiquement.

La grille élaborée par le SDPCPR rappelle sur une page les principales conditions réglementaires, les références de la demande et la motivation de l'avis défavorable dans trois cas, demandes de création, de reconduction ou d'extension de terrasse ouverte ou d'étalage. Les principaux motifs de refus peuvent être cochés, une case est réservée pour

¹⁰⁰ TAP, 13 novembre 2014, Association Les Droits du Piéton, n° 1317162/7.

¹⁰¹ Les autorisations d'occupation du domaine public routier prévues à l'article L. 113-2 du code de la voirie routière font partie des exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » prévues par le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014.

les expliciter. Les maires sont invités à joindre des pièces si nécessaire (procès-verbaux de police) et peuvent émettre des préférences pour des solutions alternatives (terrasse ouverte au lieu de terrasse protégée par exemple).

Les rapporteurs ont examiné les délais et le nombre de dossiers par les mairies d'arrondissement sur trois exercices (2012 à 2014) selon les données d'ALPACA :

Tableau 4 : Délais d'instruction et nombre de dossiers d'étalages et terrasses traités par les mairies d'arrondissement (moyenne 2012-2014)

Mairie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Moyenne
Nombre de jours/dossier	27	28	31	31	23	7	13	13	28	N.D.	39	40	32	23	29	20	32	44	20	27	27
Nombre de dossiers/an	75	48	57	63	85	37	28	68	94	97	131	90	86	67	97	47	89	106	62	73	75

Source : IGVP d'après ALPACA

En moyenne, les mairies d'arrondissement traitent **75 dossiers par an** : de 28 seulement par an en moyenne pour les mairies des 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements qui en ont le moins à 131 pour la mairie du 11^{ème} arrondissement.

Les délais moyens de traitement les plus rapides sont à l'actif de la mairie du 6^{ème} arrondissement (7 jours), la mairie du 18^{ème} met près de quatre fois plus de temps (44 jours). Le nombre moyen de jours d'instruction par dossier pour l'ensemble des arrondissements sur la période examinée (le 10^{ème} n'a pas fourni les informations) est de 27 jours. La quasi-totalité des mairies répondent en moins de 32 jours, sauf les 11^{ème}, 12^{ème} et 18^{ème} qui ont les dossiers les plus nombreux. Ces délais sont pour la plupart compatibles avec les instructions données par l'adjointe au commerce. L'abandon du passage par le Secrétariat Général du Conseil de Paris via ALPACA accélèrera la procédure.

Il ressort de l'enquête effectuée par les rapporteurs auprès de cinq mairies d'arrondissement, (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 15^{ème} et 17^{ème}) que, si les modalités d'instruction diffèrent, l'avis est systématiquement signé par le maire après qu'un collaborateur ou qu'un élu s'est rendu sur place. L'avis est très souvent envoyé directement par courriel à la direction de l'urbanisme.

Les mairies d'arrondissement rencontrées déplorent unanimement que la direction de l'urbanisme ne leur fasse pas connaître la décision finale prise par la Ville au sujet de la demande. Ils apprennent souvent la décision par le commerçant.

Recommandation 9 : Informer les maires d'arrondissement des décisions d'autorisation et des refus de demandes de terrasses ou d'étalages concernant leur arrondissement, y compris les refus directs sur lesquels ils ne sont pas consultés.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise que pour les demandes signalées et/ou faisant l'objet d'un refus, elle adresse aux maires d'arrondissement un courrier de transmission de l'arrêté notifié au commerçant et qu'elle les avise normalement de toute décision contraire à leur avis émis¹⁰².

¹⁰² La note de service du 22 janvier 2009 sur la signature des décisions relatives aux occupations du domaine public - avis des maires d'arrondissement prévoit que les maires sont informés sous signature du sous-directeur ou de ses adjoints dans deux cas :

- lorsque l'avis défavorable du maire d'arrondissement n'est pas suivi après arbitrage ;
- et lorsque l'avis favorable du maire d'arrondissement est suivi d'un refus d'autorisation.

La direction de l'urbanisme précise que la généralisation de cette information des maires pourra être traitée par la création d'un rapport Infocentre spécifique, exploitant les données de la base IVOIRE. Celui-ci permettra de générer un état des décisions intervenues à intervalle régulier, et pouvant être ventilé par arrondissement. Il sera possible de transmettre ces états aux arrondissements de manière dématérialisée, à l'image de ce qui existe en matière d'autorisations d'urbanisme.

Recommandation 10 : Rappeler aux pétitionnaires que les avis favorables envoyés par les maires d'arrondissement aux commerçants demandeurs ne valent pas autorisation d'installation de terrasse ou d'étalage. Le rappeler également aux mairies d'arrondissement.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme propose que ce rappel figure dans le récépissé de dépôt du dossier et dans la lettre de notification de délai, et accompagne celui visé par la recommandation n°6, concernant l'interdiction formelle d'occuper l'espace public en l'absence d'un arrêté d'autorisation notifié.

En parallèle, il pourrait être proposé que les maires d'arrondissement soient destinataires d'un courrier allant en ce sens, à la signature de l'adjointe à la Maire de Paris chargée du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et indépendantes.

Aucune mairie n'a remis aux rapporteurs de note définissant des règles internes d'instruction des autorisations de terrasse. La plupart donnent leur avis pour favoriser l'activité commerciale sur les trottoirs larges (15^{ème}) ou au contraire refuser les demandes si le secteur fait déjà l'objet de nombreuses plaintes des riverains (17^{ème}). Les mairies s'attachent à l'égalité de traitement des pétitionnaires dans le respect des normes réglementaire. Cette règle comporte l'inconvénient de conduire à un avis favorable dans les zones déjà en « surdensité ».

Dans le 2^{ème} arrondissement, les positions de la mairie se veulent argumentées et fondées en droit. Les élus d'arrondissement sont en première ligne en cas de plainte ou reproche des riverains et des associations. Ils sont surpris lorsque la mairie centrale ne suit pas leur avis. Cela se justifie parfois par des divergences d'interprétation réglementaire.

Les critiques principales émises par la mairie du 2^{ème} arrondissement portent sur le fait d'avoir placé les autorisations d'étalages et terrasses sous la responsabilité de l'adjointe à la Maire chargée du commerce. Le refus d'expérimentations avec autorisations de terrasses seulement pour le déjeuner, les délais importants pour rendre applicables les chartes locales et surtout l'absence de clarté des dispositions applicables aux zones piétonnes sont mis en avant. En ce qui concerne les voies non soumises à la charte locale, c'est sans doute une mauvaise interprétation de la part de la mairie d'arrondissement, mais cela n'altère pas les autres points évoqués.

Recommandation 11 : Faire clarifier par la direction de l'urbanisme auprès de la mairie du 2^{ème} arrondissement le droit applicable dans les zones piétonnes¹⁰³ et dans le secteur Montorgueil.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise qu'elle vient de s'engager dans une série de réunions visant à rencontrer régulièrement, au sein de chaque mairie d'arrondissement, ses interlocuteurs en matière du paysage de la rue, pour à la fois aborder les dossiers mais également apporter toute précision réglementaire utile.

¹⁰³ Article DG. 11.1 du règlement.

2.1.4.2. L'avis de la préfecture de police

Un exemplaire de chaque dossier est envoyé à la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de police. L'interlocuteur du service est l'état-major de l'Unité Opérationnelle Voie Publique (UOVP) qui saisit le commissariat central de l'arrondissement. Ce dernier fait connaître son avis et ses observations et motivations. L'avis définitif est signé au niveau central mais il n'a pas été constaté de divergences de vues entre l'UOVP et le commissariat d'arrondissement. Le commissariat fait prévaloir la fluidité de la circulation piétonne sur le domaine public, en fonction du volume de celle-ci (« forte chalandise » par exemple), des éléments de terrain, et de la manière de se conformer au respect de la réglementation du commerçant. Ces éléments peuvent être repris par la Ville pour refuser l'autorisation.

La direction de l'urbanisme ne dispose pas de statistiques sur les avis de la préfecture de police. La Préfecture de police n'a pas répondu aux demandes des rapporteurs sur l'instruction des avis et la verbalisation (jugée « insignifiante » en 2004). Les rapporteurs notent 2 absences de réponse sur 33 saisines dans le 2^{ème} arrondissement et 10 sur 67 dans le 17^{ème} arrondissement (15 %). Dans le 2^{ème} arrondissement, le commissaire est très soucieux du respect des règles applicables dans la zone piétonne et remplit lui-même le formulaire, motivant fortement son avis et préconisant des limitations d'emprise. Dans cet arrondissement ont été organisées des opérations conjointes de contrôle police/direction de la prévention et de la protection/direction de l'urbanisme.

Une relance des relations avec la préfecture de police paraît indispensable pour normaliser les procédures. La règle du délai d'un mois imposée aux maires d'arrondissement pourrait s'appliquer aussi à la police nationale afin de mieux respecter les délais globaux et coordonner les actions de contrôle, tant que la direction de l'urbanisme en restera chargée.

Recommandation 12 : Communiquer systématiquement à la préfecture de police la liste des autorisations de voirie et des refus prononcés. Lui demander de communiquer régulièrement les statistiques des infractions relevées en matière d'étalages et terrasses. Organiser des contacts entre commissariats et inspecteurs. Organiser des opérations coordonnées de verbalisation.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme signale que comme pour la recommandation n°9, la mise en œuvre de cette proposition pourra être traitée par la création d'un rapport Infocentre spécifique. Celui-ci permettra l'édition des décisions intervenues dans un intervalle défini et sera-exportable en format dématérialisé.

Elle souligne que les contacts avec les services centraux de la préfecture de police ne peuvent toutefois être initiés et développés qu'en lien étroit avec la DPP, direction parisienne compétente pour ce qui concerne toutes les verbalisations sur l'espace public.

Elle se montre favorable à l'organisation de contacts locaux et d'opérations conjointes entre Préfecture de police, direction de la prévention et de la protection et direction de l'urbanisme dans tous les arrondissements, étant entendu que dans certains, la pratique a déjà cours.

2.1.4.3. Les consultations techniques

Elles concernent l'ensemble des services dont l'avis est recueilli par la direction de la voirie et des déplacements (DVD) et l'architecte des bâtiments de France.

Le service du patrimoine de voirie de la DVD vérifie la compatibilité du montage de la terrasse fermée ou protégée avec l'intégrité et l'accessibilité des installations et réseaux au sol et en sous-sol du domaine public. A cet effet, sont saisis du projet douze services municipaux (DEVE, DPE, DVD) et permissionnaires de voirie (RATP, Eau de Paris, Orange,

Free, SFR, CPCU, GrDF, ERDF, EVESA). Si des trappes de visite sont présentes, l'avis est défavorable, ou favorable sous réserve du paiement par le pétitionnaire d'un dévoiement des réseaux. Sur 133 demandes d'autorisation de terrasses en 2014 (12 % du total), près de 70 % des avis sont favorables. Les problèmes rencontrés sont à la fois les délais d'instruction (66 jours en 2014) et l'absence d'information de la DVD sur les suites données à ses avis techniques. La DVD a indiqué aux rapporteurs ne pas disposer d'un relevé exhaustif des cas où des travaux d'installation de terrasses ont été conduits, alors que la présence d'organes de conduite de gaz avaient été signalée par GrDF, même s'il y a vraisemblablement été renoncé ou que le projet a été modifié (annexe 11 : cas du restaurant [.....] - 17^{ème}). La direction de l'urbanisme a précisé que le service ne passait pas outre les avis négatifs de la DVD.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Réciproquement, le service du permis de construire et du paysage de la rue n'est pas toujours informé par la DVD des aménagements de voirie susceptibles d'avoir un effet sur la validité des autorisations de terrasses et étalages, comme la pose ou la dépose de potelets.

Recommandation 13 : La direction de l'urbanisme doit informer la direction de la voirie et des déplacements des suites données aux avis rendus, tout spécialement lorsqu'ils sont négatifs ou sous réserve de travaux de déplacements des réseaux.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique que cette recommandation pourra être mise en œuvre grâce à la création d'un rapport Infocentre spécifique, à partir de la base de données d'IVOIRE, qui sera à même de permettre l'édition des décisions intervenues dans un intervalle défini, et sera exportable en format dématérialisé.

Recommandation 14 : Définir des procédures afin que la direction de la voirie et des déplacements informe la direction de l'urbanisme de la programmation des travaux d'installations nouvelles ou de déplacement de mobiliers urbains de nature à remettre en cause les autorisations de terrasse ou d'étalage déjà délivrées.

Les dossiers de terrasses fermées doivent recueillir l'avis de l'architecte des bâtiments de France lorsqu'elles se situent en site inscrit ou classé ou dans le périmètre de monuments historiques, ce qui est le cas des trois quarts du territoire parisien. Le service territorial a également demandé à être consulté sur les dossiers de terrasses protégées. Les dossiers des 2^{ème} et 17^{ème} arrondissements de 2014 qui ont été examinés par les rapporteurs les ont laissés perplexes. Soit l'ABF ne répond pas (3 cas), soit il émet un avis négatif qui n'est pas ou seulement partiellement suivi (2 cas), soit il se déclare incompétent (1 cas), soit il n'est pas saisi alors que les projets se situent en site inscrit (2 cas).

Etant donné le délai réduit pendant lequel l'ABF statue, dans la plupart des cas 40 jours, cette consultation n'est heureusement pas de nature à retarder outre mesure l'instruction des autorisations.

2.2. Les contrôles effectués sur les dossiers d'instruction par les rapporteurs

Les rapporteurs ont effectué un contrôle du processus d'autorisation de terrasses et étalages dans deux arrondissements : le 2^{ème}, petit arrondissement central aux voies étroites, avec la problématique particulière du quartier piétonnier Montorgueil, une charte locale et un commissariat de police et une mairie d'arrondissement particulièrement actifs sur le sujet ; le 17^{ème} arrondissement, gros arrondissement du Nord aux nombreuses rues commerçantes, déjà étudié en 2003 par l'Inspection générale. La totalité des dossiers de

demande déposés en 2014, respectivement 35 et 78 dossiers, ont été examinés par les rapporteurs qui ont ensuite effectué un contrôle sur place des établissements demandeurs.

2.2.1. Les contrôles effectués sur les dossiers du 2^{ème} arrondissement

Les rapporteurs ont examiné les 35 dossiers de demande présentés en 2014 dans le 2^{ème} arrondissement qui leur ont été communiqués par le service du permis de construire et du paysage de la rue¹⁰⁴. La quasi-totalité des demandes concerne des terrasses ouvertes (32 sur 35). Les reconductions et extensions (57 %) l'emportent sur les créations (43 %). Les pourcentages globaux sont quasi-identiques dans le 17^{ème} qui compte davantage de dossiers de terrasses fermées, ce qui semble logique, le 2^{ème} abritant de nombreuses rues étroites.

L'octroi de l'autorisation concerne deux cas sur trois. Le pourcentage de refus est élevé, 35,5 % contre 25 % pour Paris en moyenne. Sur les 20 autorisations délivrées, 7 seulement le sont selon les termes de la demande du pétitionnaire (23 %) et, dans 13 cas (42 %), l'autorisation est assortie de conditions ou de limitations (largeur de l'emprise, hauteur des écrans latéraux). Les autorisations refusées ou délivrées sous conditions dépassent 77 % du total, ce qui montre que les dossiers font l'objet d'une instruction minutieuse et que la position de l'administration est sérieusement motivée dans l'arrêté. Toutefois, pour le commerçant, l'essentiel est d'obtenir une autorisation, quels qu'en soient les termes. L'expérience prouve que les dimensions des terrasses en place sont souvent beaucoup plus proches des dimensions demandées que des dimensions autorisées.

L'examen des dossiers du 2^{ème} arrondissement montre une assez grande divergence entre le sens des avis des personnes publiques consultées et la décision finale de l'administration. L'examen des 26 dossiers « complets », c'est-à-dire qui ont donné lieu à décision finale et qui ont fait l'objet d'un avis de la mairie et de la police montre que ces avis ont été suivis respectivement 17 fois pour la mairie (65 %) et 15 fois pour la préfecture de police (58 %). Le taux d'avis non suivis est non négligeable. Il n'est donc pas possible de conclure, comme l'Inspection générale en 2004, que la direction de l'urbanisme suit très largement les avis de la mairie d'arrondissement. Cela reste vrai pour les avis négatifs de la mairie d'arrondissement (7 cas sur 9). Dans les deux cas de divergence, l'avis négatif de la mairie est justifié par le débordement permanent des emprises autorisées. La direction de l'urbanisme n'a octroyé qu'une autorisation temporaire pour une durée de six mois. Dans plus de la moitié des cas (6 sur 11), la DU n'a pas suivi les avis défavorables émis par la préfecture de police mais les a soumis à conditions, c'est-à-dire limitées dans le temps ou dans l'espace.

2.2.2. Les contrôles effectués sur les dossiers du 17^{ème} arrondissement

78 demandes d'autorisation ont été présentées au cours de l'année 2014¹⁰⁵.

Le taux de refus est voisin de celui de la moyenne parisienne et les décisions d'octroi sans condition atteignent 33 %. Dans 40 % des cas, l'administration impose des limitations. On

¹⁰⁴ Ils concernent des commerces situés dans les rues d'Antin, d'Argout, de la Bourse, du Caire, Dalayrac, Léopold Bellan, Marie Stuart, Montmartre, Montorgueil, des Panoramas, des Petits Carreaux, du Quatre-Septembre, Réaumur, Saint-Denis, Saint-Marc, Tiquetonne, de la Ville Neuve, boulevard des Italiens et avenue de l'Opéra.

¹⁰⁵ Ils concernent des établissements situés rue des Acacias, rue des Batignolles, boulevard des Batignolles, rue Bayen et rue Faraday, boulevard Berthier, rue Biot, rue Brémontier, rue Brochant, rue Cardinet, avenue de Clichy, boulevard de Courcelles, boulevard Gouvion-Saint-Cyr, avenue de la Grande Armée, rue Guillaume Tell, rue Gustave Flaubert, rue Guy Môquet, rue de la Jonquière, rue Jouffroy d'Abbans, rue Lécluse, rue Legendre, rue Léon Jost, rue de Lévis, avenue Mac-Mahon, rue des Moines, rue Montenotte, avenue Niel, rue Pierre Demours, rue Poncelet, Place de la Porte Champerret, avenue de Saint-Ouen, rue Sauffroy, avenue des Ternes, rue de la Terrasse, rue de Tocqueville, rue Truffaut, avenue de Villiers et avenue de Wagram.

pense à certaines artères du quartier avenue de Saint-Ouen par exemple, où les reconductions sont souvent limitées ou les contre-étalages refusés.

Dans le secteur Clichy, une terrasse ouverte a été refusée, alors qu'elle était autorisée auparavant, pour ne pas excéder la largeur utile du fait d'une grille d'arbre avenue Niel. Certains refus traduisent la politique de la mairie d'arrondissement : « *pas d'étalages-terrasses avenue de Clichy en raison du flux important de piétons et du projet de requalification* ».

Le service doit très souvent faire respecter les dimensions minimales acceptables, 0,60 m pour l'installation d'une terrasse ouverte : 36 dossiers du 17^{ème} arrondissement sur 78 demandes en font état.

Sur 78 cas une majorité des avis sont favorables, de la mairie d'arrondissement (50) et de la PP (53), alors que la direction de l'urbanisme s'est montrée plus restrictive (24 décisions favorables sans restrictions). La direction de l'urbanisme a émis 19 refus contre 7 avis défavorables de la mairie du 17^{ème} qui ont tous été suivis sauf un accord sous conditions.

2.2.3. Les délais d'instruction paraissent encore trop longs

La direction de l'urbanisme ne tient pas de statistiques sur les délais de traitement des dossiers, différenciés selon la nature de l'emprise (ET/TO/TF), de l'autorisation (reconductions, créations, extensions), par arrondissement, ou des valeurs vérifiables (instruction la plus longue - la moins longue - délai moyen). On ne connaît pas la répartition quantifiée par motifs de refus (manquements à tel ou tel article du règlement, gêne pour les piétons, etc.). En 2004 l'Inspection générale avait relevé par sondage une moyenne de quatre mois pour traiter les demandes, avec un écart maximal de un à 12 mois.

En 2014, sur les dossiers ayant fait l'objet de décisions dans les 2^{ème} et 17^{ème} arrondissements, les délais moyens d'instruction sont respectivement de 6 et 3,7 mois. Les délais d'instruction les plus courts, hors refus directs, sont de 2 mois et les plus longs de 15 mois environ.

L'examen des dossiers permet de tirer quelques conclusions :

- les délais d'instruction globaux qu'on peut estimer à quatre à cinq mois sont plus longs que la limite de deux mois qui déclenche un refus tacite. Ils risquent de conduire à l'installation de dispositifs dépourvus d'autorisation par des exploitants las d'attendre une décision ;
- les délais de réponse de la préfecture de police (50 jours) peuvent être réduits : il faut suggérer à la préfecture de faire envoyer directement ses avis à la direction de l'urbanisme, par les commissariats ;
- les mairies d'arrondissement doivent continuer à se prononcer dans le délai d'un mois (27 jours) ; ce devrait être possible grâce à la grille de motivation de l'avis mise en place et à la suppression du système ALPACA ;
- pour raccourcir les délais, il faut lancer des consultations le plus rapidement possible. Les inspecteurs ne les déclenchent qu'un à deux mois après réception du dossier. L'inspecteur peut tout de même avoir une idée d'un refus direct plus rapidement ;
- les consultations extérieures opérées par la DVD (12,3 % des demandes de terrasses) peuvent être rationalisées par l'envoi plus rapide des dossiers et une meilleure coordination entre les deux directions.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme reconnaît que les délais sont effectivement longs mais ne lui sont pas imputables à elle seule, rappelant l'intervention des autres partenaires et les traitements particuliers, notamment en raison

de politiques locales, par exemple lorsque la mairie d'arrondissement souhaite intégrer les demandes de terrasses dans un cadre plus large d'organisation urbanistique de l'espace. Elle fait surtout observer que les mêmes inspecteurs traitent aussi 2000 demandes d'enseignes par an avec des contraintes réglementaires encore plus fortes.

2.3. Les recours contentieux contre les décisions en matière d'autorisations d'étalages et terrasses et le principe de l'égalité de traitement des demandeurs

Les recours contentieux portés devant la juridiction administrative permettent d'évaluer la solidité juridique des décisions de la Ville. Leur rédaction conduit à s'interroger sur l'existence réelle du principe de « l'égalité de traitement » des demandeurs de terrasses très souvent évoqué devant les juridictions.

2.3.1. La solidité des décisions de la Ville face aux recours contentieux

La direction de l'urbanisme a recensé 82 recours contentieux devant la juridiction administrative contre les décisions d'autorisation (généralement attaquées par les riverains) ou de refus (recours du demandeur) depuis décembre 2007 (10 recours par an). Sur 60 affaires analysées, les décisions de la Ville (46 refus et 16 octrois) sont maintenues par le tribunal dans deux cas sur trois (65 %), avec un tiers seulement d'annulations (annexe 12). Ces succès au fond sont accompagnés par les rejets par le tribunal de 14 référés intentés pendant la même période, mais restent en taux inférieurs à celui des contentieux gagnés par la direction des affaires juridiques en 2014, 80 % d'après son rapport d'activité.

2.3.2. Les arguments invoqués devant les juridictions et le contrôle du juge

Il est intéressant d'analyser les arguments retenus ou écartés par le juge dans le cadre des recours contentieux contre le règlement des étalages et terrasses ou ses applications, ainsi que son degré de contrôle sur les décisions. Cela permet de déterminer le degré d'autonomie de l'administration pour prendre ses décisions, en particulier en fonction du droit à l'égalité de traitement souvent invoqué.

En ce qui concerne le contenu du règlement qui régit les terrasses et étalages, le juge administratif rappelle constamment que « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général* », à condition bien entendu de ne pas être manifestement disproportionnée, au regard des différences de situation.

L'atteinte au principe d'égalité par le règlement a été retenue par le juge au sujet de l'interdiction du chauffage au gaz sur les terrasses et a été écartée en ce qui concerne la possibilité d'instituer des chartes locales d'arrondissement qui « *adoptent des règles adaptées à la spécificité de secteurs précisément délimités, les dispositions permettant la prise en compte de la configuration et des typologies de chaque arrondissement* »¹⁰⁶. L'administration peut prévoir des dispositions spécifiques pour les zones piétonnes, et donc porter atteinte principe de la liberté du commerce et de l'industrie¹⁰⁷ ou à l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, à condition que

¹⁰⁶ CAA Paris, 12 Juin 2014, Association Les Droits du Piéton.

¹⁰⁷ Principe à valeur constitutionnelle selon la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982 consacrant la liberté d'entreprendre.

cette atteinte ne soit pas disproportionnée¹⁰⁸, en conciliant ces principes et ses obligations de gestionnaire du domaine public. L'interdiction est justifiée par l'intérêt du domaine public, de la sécurité et du bon ordre. Mais d'après la direction des affaires juridiques¹⁰⁹, un règlement « à deux vitesses » selon la date d'octroi de l'autorisation d'occupation du domaine public est impossible. Les nouvelles règles doivent s'appliquer au nom du principe d'égalité à tous les occupants du domaine public à titre privatif, sauf à ce que la Ville introduise des distorsions dans les conditions de la concurrence.

En ce qui concerne les décisions d'application du règlement, on peut penser que l'égalité de traitement des pétitionnaires est un moyen d'assurer le respect du principe de libre concurrence, celui-ci s'imposant à l'autorité domaniale qui ne peut la restreindre que dans certaines limites et pour des raisons déterminées.

En premier lieu, la demande doit respecter les prescriptions réglementaires : refus légal malgré le respect des normes de largeur, si les conditions de présentation de l'étalage ne sont pas remplies¹¹⁰. Le juge contrôle l'erreur manifeste d'appréciation : si la largeur du trottoir est suffisante, le maire ne peut opposer à la demande la seule justification du risque de gêne à la libre circulation et à la sécurité des piétons¹¹¹.

En second lieu, la décision est prise en fonction de l'intérêt général, de la nécessité de maintenir l'ordre public sur les dépendances domaniales, de préserver la conservation de ces dépendances et de la préoccupation d'assurer leur meilleure gestion, principes d'ailleurs sous-tendus par le caractère précaire et révocable des autorisations. L'autorisation peut être refusée si la terrasse est incompatible avec l'utilisation ou la conservation du domaine, quand le plan local d'urbanisme de Paris classe la parcelle en « espace libre à végétaliser »¹¹². Une opération d'embellissement de l'espace public peut justifier un retrait d'étalage¹¹³.

Le juge écarte le grief de la baisse du chiffre d'affaires qui entraînerait la suppression d'autorisation d'occupation du domaine public, car inopérant au regard d'une décision d'occupation domaniale¹¹⁴.

Et, seulement dans un second temps, le juge prend en compte les exigences de la concurrence, pour assurer l'égalité entre les demandeurs d'autorisations de terrasses.

Le caractère personnel et non transmissible de chaque autorisation est de nature à justifier que le pétitionnaire ne puisse se prévaloir utilement de l'autorisation délivrée à son prédécesseur¹¹⁵. Le bénéficiaire d'un permis de stationnement n'a aucun droit à son renouvellement¹¹⁶.

Le juge ne refuse pas de prendre en considération l'argument de la rupture d'égalité avec les établissements voisins disposant d'autorisations de terrasse, mais il faut établir que « ces établissements se trouveraient dans une situation identique au regard de la configuration des lieux et des impératifs de la circulation des piétons », et bien sûr qu'ils

¹⁰⁸ TAP, 1^{er} avril 2010, SFEG, n° 0820550 [.....].

¹⁰⁹ Courriel du 19 novembre 2003.

¹¹⁰ TAP, 18 novembre 1996, SARL TELASTYL'S.

¹¹¹ TAP, 24 juin 2005, Sté EXO STORE.

¹¹² TAP, 13 novembre 2014, Société de l'Hôtel Montaigne.

¹¹³ TAP, 21 mars 2008, Sté JD, n° 0614127/7-2.

¹¹⁴ CAA Paris, 29 mars 2012, SARL KIFFE TOUCH.

¹¹⁵ TAP, 29 décembre 2014, Sté LAN.

¹¹⁶ CE, 25 janvier 1984, Sté Mondiale des restaurants et bars.

disposent d'une autorisation régulière¹¹⁷ ou que ces « établissements similaires » soient dans la même situation juridique au regard des règles du PLU¹¹⁸. Le juge a même accepté d'examiner si un retrait d'autorisation ne mettait pas le commerce concurrent en situation de position dominante¹¹⁹.

On peut aussi déduire de l'arrêt Sté Bazar Trading de 2012 que la Ville violerait le principe d'égalité en refusant une autorisation à un commerçant pour des motifs esthétiques, si des établissements présentant les mêmes caractéristiques et exploités à proximité se voyaient renouveler leur autorisation.

Si les ruptures au principe de l'égalité de traitement sont souvent invoquées dans le cadre contentieux, à ce jour, aucune décision de justice n'a clairement retenu cette atteinte pour annuler une décision de refus d'autorisation de terrasse ou d'étalage.

En conclusion, il convient d'inviter la direction de l'urbanisme à motiver le plus fortement possible en fait et en droit les refus ou les abrogations qu'elle est amenée à prononcer. La jurisprudence Sté Bazar Trading invite par ailleurs à revoir l'ensemble des autorisations qui ne seraient plus conformes à la réglementation (voir les préconisations précédentes).

¹¹⁷ TAP, 29 décembre 2014, Sté LAN.

¹¹⁸ TAP, 13 novembre 2014, Société de l'Hôtel Montaigne, n° 1313364/7-3.

¹¹⁹ TAP, 20 juin 2013, Sté Brasserie de la Bourse, n° 1301647.

3. L'ORGANISATION ET L'ACTIVITÉ DES SERVICES CHARGÉS DE L'INSTRUCTION ET DU CONTRÔLE DES AUTORISATIONS DE TERRASSES ET ÉTALAGES

Il n'existe plus actuellement de service spécifiquement dédié à l'instruction, délivrance, vérification et contrôle des autorisations de terrasses et étalages. L'ensemble de ces tâches étaient assurées par le Service de la publicité et des droits de voirie (SPDV) qui dépendait de la direction des finances et des affaires économiques de la Ville, avant d'être rattaché à la nouvelle sous-direction du permis de construire et du paysage de la rue (SDPCPR) de la direction de l'urbanisme (arrêté du 24 juin 2003)¹²⁰. Le SPDV comptait 62 agents répartis en une section publicité-contentieux-affaires générales et quatre sections territoriales composées d'une unité administrative (les rédacteurs), une unité de gestion-taxation et d'une unité technique (5 à 6 inspecteurs) chargés des missions d'enquête préalable aux autorisations, des contrôles et des permanences d'accueil des commerçants. Les agents ont été répartis dans six circonscriptions de la sous-direction¹²¹ (arrêté du 28 septembre 2004)¹²², réduites à quatre en juillet 2014.

Ce transfert présente l'avantage de regrouper dans une même sous-direction, interlocutrice identifiée par les commerçants, les compétences d'instruction des demandes d'autorisation d'enseignes, d'étalages, de terrasses et de publicité, et les permis de construire et autorisations de devantures.

On examinera successivement l'organisation du service et son activité puis le système d'information.

3.1. Les moyens humains et informatiques du « service »

3.1.1. L'organisation générale des pôles concernés par les étalages et terrasses

Le sous-directeur est assisté par deux adjoints qui ont respectivement autorité sur l'ensemble des circonscriptions territoriales et sur le pôle technique et coordination pour celui issu de la filière technique et sur les cinq pôles transversaux de la sous-direction pour celui issu de la filière administrative¹²³.

La répartition par arrondissements des circonscriptions du service du permis de construire et du paysage de la rue est la suivante :

Circonscription Sud	5 ^e , 6 ^e , 12 ^e , 13 ^e et 14 ^e
Circonscription Ouest	1 ^{er} , 7 ^e , 8 ^e , 15 ^e et 16 ^e
Circonscription Est	3 ^e , 4 ^e , 11 ^e , 19 ^e et 20 ^e
Circonscription Nord	2 ^e , 9 ^e , 10 ^e , 17 ^e et 18 ^e

Chaque circonscription est placée sous l'autorité d'un cadre A technique qui dispose de deux adjoints : l'un issu d'une filière administrative, l'autre d'une filière technique

¹²⁰ Entré en vigueur à sa publication, le 1^{er} juillet 2003 au BMO, page 1729.

¹²¹ La sous-direction a été transformée en « service », toujours dirigé par un sous-directeur, par arrêté du 1^{er} avril 2015, publié au BMO du 10 avril 2015, page 951.

¹²² Arrêté du 28 septembre 2004, publié au BMO du 8 octobre 2004, page 2752.

¹²³ Cf. arrêté d'organisation de la DU en annexe 13.

complémentaire à celle du chef de circonscription (c'est un ingénieur si celui-ci est architecte voyer).

Chaque circonscription est autonome et procède à l'intégralité des tâches administratives et techniques concernant son ressort territorial : instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et demandes d'installation d'enseignes, étalages et terrasses, conseil aux pétitionnaires, établissement de taxes, précontentieux, réponses aux affaires signalées. Elle poursuit les dispositifs installés sans autorisation ou non conformément aux autorisations donc en infraction au règlement municipal des terrasses et étalages.

Plusieurs des pôles transversaux du service sont amenés à intervenir activement dans le traitement des affaires concernant les terrasses et étalages. Le pôle informatique gère les applications informatiques SAVOI et IVOIRE propres aux étalages et terrasses (et aux enseignes). Le pôle accueil et service à l'utilisateur reçoit les demandes. Le pôle économique, budgétaire et publicité recouvre les droits de voirie. Le pôle juridique suit le contentieux administratif, fiscal et pénal. Le pôle technique et de coordination joue un rôle essentiel puisqu'il participe à la conception des évolutions réglementaires et doctrinales en matière d'étalages et terrasses ; il veille à l'application uniforme de la réglementation, coordonne le fonctionnement des circonscriptions territoriales et veille à l'harmonisation des méthodes de travail.

Le service du permis de construire et du paysage de la rue a indiqué sur l'organigramme (annexe 14) le pourcentage d'activité que chaque agent du service consacre au paysage de la rue, qui comprend non seulement les actions relatives aux terrasses et étalages mais aussi les enseignes, les préenseignes et les devantures, ainsi que la vérification des droits de voirie et la taxe sur la publicité extérieure touchant les enseignes. En dehors de l'encadrement, on peut estimer l'effectif en équivalents temps plein consacré au paysage de la rue comme suit :

Répartition	Effectifs		Equivalents Temps Plein	
Total POLES FONCTIONNELS	20 agents	5 A, 15 B	12,5 ETP	3 A, 9,5 B
Total CIRCONSCRIPTIONS	85 agents	6 A, 46 B, 33 C	61 ETP	3 A, 34,5 B, 23,5 C

Les seuls agents à temps plein sur le paysage de la rue sont les 25 inspecteurs et les 12 agents de taxe, soit 37 agents (23 B et 14 C). Les chefs des sections territoriales ne jouent pas de rôle en la matière. Le SPDV comptait 64 agents en 2005, 7 cadres A, 37 cadres B et 20 catégorie C, mais 4 contrôleurs des dispositifs publicitaires sont passés au pôle économique, budgétaire et publicité : l'effectif à comparer est de 60 agents. Actuellement, pour un chiffre global supérieur (85 agents), le nombre d'équivalents temps plein est identique : 61 unités.

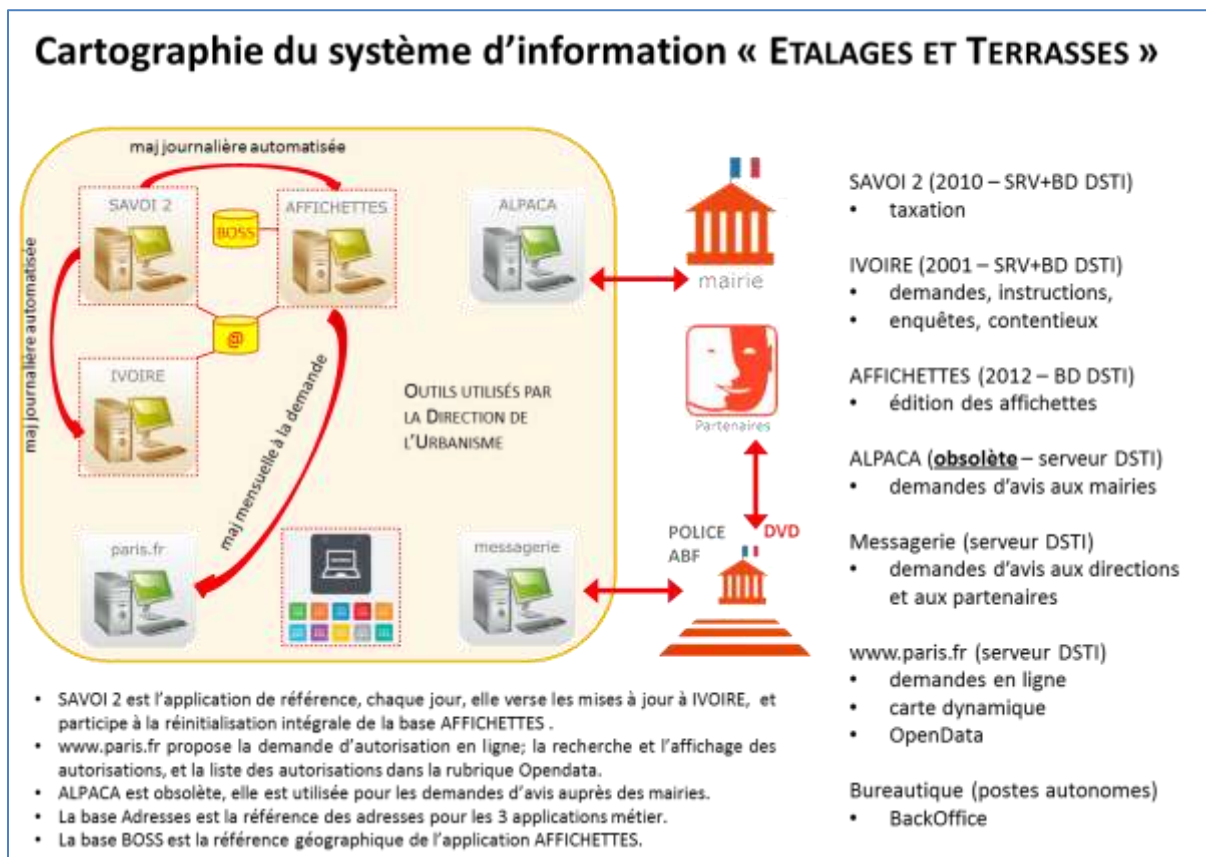
Globalement, hormis le sous-directeur, ses adjoints, les chefs de pôle, les chefs de circonscription et leur adjoint technique, les effectifs concernés en 2015 par le paysage de la rue et donc par les terrasses et étalages au sein du SDPCPR s'élèvent à 105 agents (11 A, 61 B, 33 C) qui représentent 73,5 équivalents temps plein (6 A, 44 B, 23,5 C).

Les interventions relatives aux étalages et terrasses ne mobilisent donc au total que 22,05 ETP si l'on considère que cette activité présente environ 30 % du temps de travail des inspecteurs selon leurs déclarations (ce pourcentage étant étendu aux autres agents sur la part de leurs activités « paysage de la rue »). Les chiffres sont quasiment identiques en 2016 : 103 agents, soit 72 ETP concernés par le paysage de la rue, et 21,60 ETP concernés par les terrasses et étalages.

3.1.2. Le système d'information et les réformes projetées

Le service dispose d'un système informatique dédié dont le cœur repose sur deux applications métiers : IVOIRE et SAVOI 2.

Graphique 2 : Cartographie du système d'information « Etalages et terrasses »



Source : IG d'après documents IVOIRE

L'application IVOIRE est opérationnelle depuis 2001, elle est totalement dédiée à la gestion des demandes, l'instruction des dossiers et la gestion des enquêtes et des contentieux. L'application SAVOI 2, refondue en 2010, est le logiciel de gestion des droits de voirie et de la taxe locale sur la publicité extérieure de la Ville de Paris. Elle assure la gestion des redevables, des dossiers et des objets, et l'établissement de la taxation. IVOIRE et SAVOI comprennent également dans leur périmètre fonctionnel la gestion de la publicité, des enseignes et des préenseignes des établissements commerciaux parisiens.

Les évolutions en cours concernent quatre applications :

« Simutaxe » expérimenté en 2015 doit mettre à la disposition des commerçants un outil de simulation de la faisabilité réglementaire et du coût des taxes à acquitter pour chaque objet et la surface concernée dans le cadre d'une installation de publicité, d'enseigne, d'étalage ou de terrasse, avec, à terme, une sauvegarde des données sur son espace personnel.

La direction de l'urbanisme souhaite équiper les inspecteurs du SDPCPR d'un terminal mobile avec géolocalisation pouvant permettre la consultation des autorisations accessibles du site Internet www.paris.fr. et, dans un second temps, de dresser des procès-verbaux des infractions constatées. Cet outil devrait favoriser des gains de temps et d'efficacité importants.

Des erreurs ont été décelées sur l'open data concernant les affichettes. L'automatisation de la mise à jour par un prestataire est en cours de chiffrage.

Recommandation 15 : Mettre en œuvre rapidement le futur terminal mobile de contrôle des inspecteurs du paysage de la rue à partager entre direction de l'urbanisme et direction de la prévention et de la protection.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique que la mise en œuvre rapide de cette recommandation apparaît possible dans la mesure où :

- d'une part, la DSTI dispose des crédits nécessaires à l'équipement en tablette des 24 agents de la DU ;
- d'autre part, la carte des autorisations délivrées en matière d'étalages et de terrasses aux commerçants parisiens sera actualisée quotidiennement à compter d'avril 2016, ce qui permettra aux agents chargés du contrôle et de la verbalisation équipés d'une tablette de consulter sur site l'état des autorisations liées au commerce, et ainsi de vérifier les occupations et les affichettes apposées en vitrine.

La direction de la prévention et de la protection indique pour sa part qu'une étude de marché est en cours pour lancer un appel d'offres pour l'acquisition d'un smartphone dans le cadre de la mise en œuvre du procès-verbal électronique et que le caractère communiquant du modèle choisi devrait permettre d'interroger la base de données de la direction de l'urbanisme sur les autorisations de terrasses accordées par la Ville de Paris.

Les deux autres événements à horizon 2015/2016 sont le projet « dématérialisation des saisines et retours d'avis des services partenaires » qui devrait remplacer la saisine des mairies d'arrondissement via ALPACA et la réécriture de l'application IVOIRE de 2001, tous deux inscrits dans le contrat de partenariat DU-DSTI 2015.

3.2. Focus sur les inspecteurs du paysage de la rue

3.2.1. Les effectifs et les fonctions

Le SPDV comprenait 21 inspecteurs du paysage de la rue. Avec la réorganisation en circonscriptions et la fusion des deux entités (SPDV et SDPC), le nombre des inspecteurs a été porté à 26. On leur a confié en plus l'instruction des déclarations préalables de travaux sur les devantures. En 2015, ils sont 25 (l'un d'entre eux a pris des fonctions d'encadrement). Les inspecteurs du paysage de la rue sont recrutés dans les filières administrative (13 secrétaires et 2 adjoints administratifs C) ou technique (10 techniciens supérieurs) de catégorie B. Près des trois quarts sont actuellement de sexe masculin, mais le recrutement se féminise (il n'y avait qu'un peu plus de 10 % d'inspectrices en 2005).

C'est un poste qui demande une aptitude aux relations avec le public et la faculté de rédiger des documents administratifs et des rapports, à la fois sédentaires et de terrain. Sur le terrain, les inspecteurs instruisent les demandes d'installation, opèrent le récolement des objets non autorisés et les vérifications pour les réclamations de taxation, contrôlent les autorisations et constatent les infractions. Les enquêtes de taxation permettent d'établir les droits de voirie. Les tâches administratives sont la préparation de la tournée, la saisie des données sur IVOIRE et leur transmission à la hiérarchie, la préparation de courriers... Les inspecteurs travaillent 35 heures par semaine aux horaires de bureau, ce qui empêche tout contrôle en soirée et le week-end, pourtant les moments où les infractions sont les plus nombreuses. Sauf à l'occasion d'opérations ciblées, les inspecteurs pratiquent rarement leurs contrôles pendant le « coup de feu » méridien dans les brasseries et restaurants, ce qui permet d'éviter les incidents.

Avec des variations importantes entre eux, les inspecteurs consacrent 40 à 50 % de leur temps aux visites sur le terrain, le reste en tâches administratives (préparation de la tournée, saisie des données sur IVOIRE et transmission à la hiérarchie, préparation de courriers). Les sorties sur le terrain devraient représenter la moitié du temps de travail, avec davantage de sorties à la belle saison pendant laquelle sont installées les terrasses ouvertes. Cette répartition n'est pas respectée par tous les inspecteurs, ce que regrette leur hiérarchie. Les étalages et terrasses au sens strict ne représentent que 30 % de leur temps de travail. Il faut y ajouter le travail sur les enseignes (30 %), les enquêtes de taxes, affaires signalées et plaintes (30 %). Certains inspecteurs instruisent en plus les déclarations préalables de devantures.

L'augmentation des contrôles estivaux quand les terrasses débordent fréquemment, ne semble pas se confirmer en 2015, comme le prouve le tableau figurant en annexe 15. Pendant les mois de juillet-août, environ 5 jours seulement (1 semaine sur 4), sont dévolus aux contrôles de terrain.

La formation initiale et la formation permanente par les attachés adjoints aux chefs de circonscription et le pôle technique et de coordination ne sont pas négligées. Des séances de formation sont organisées régulièrement à l'occasion des évolutions réglementaires. En outre, des réunions d'échanges ont lieu, deux fois par an, avec l'ensemble des inspecteurs du paysage de la rue et font l'objet d'un compte rendu diffusé aux participants (la dernière date du 9 juin 2015).

Les agents disposent d'une documentation interne juridique et technique décrivant les procédures et les instructions à respecter : notes de service, manuels de rédaction présentés par thèmes avec des paragraphes pré-rédigés), courriels, comptes rendus de la réunion de sous-direction de quinzaine.

Recommandation 16 : Le référent expert chargé de la coordination du paysage de la rue devra effectuer la mise à jour du manuel des recours gracieux au regard des dispositions du règlement de 2011 et veiller à une mise à jour permanente des manuels en cas d'évolution des textes ou de la jurisprudence.

Les procédures mis en œuvre par le service ont fait l'objet en 2008 d'une modélisation dans des logigrammes établis par un consultant (Ernst & Young), mais les agents ne se réfèrent pas à ces schémas très détaillés et relativement anciens. Les procédures à suivre et les circuits des dossiers ont été repris dans une note de service (15 janvier 2010) relative au traitement des dossiers et courriers relatifs au paysage de la rue. Sur le fond, la fiche de doctrine du 4 janvier 2013 rappelant les fondamentaux en matière d'instruction des demandes d'autorisations d'étalages et terrasses et de gestion de la largeur utile du trottoir sert d'instrument de référence ; elle a été redistribuée aux inspecteurs en juin 2015.

Du point de vue de la charge de travail, la répartition des 25 inspecteurs dans les quatre circonscriptions territoriales du SDPCPR ne fait pas l'objet d'un arrêté formel signé par le directeur ou le sous-directeur. Le portefeuille de chaque inspecteur comprend trois à quatre quartiers distribués sur un ou deux arrondissements, exceptionnellement trois. Les 25 agents se partagent donc l'instruction et le contrôle de 13 400 commerces, soit 536 établissements en moyenne par agent. Cela masque cependant des disparités importantes. La répartition par circonscription est déjà inégale : 456 commerces dans la circonscription Ouest qui compte 7 inspecteurs, 631 dans la circonscription Nord avec 6 inspecteurs (voir annexe 16). La répartition par agent est fortement inégalitaire (cf. annexe 17). Une différence du simple au double (120 %), entre l'agent le plus sollicité (784 pour l'inspectrice chargée du 14^{ème} arrondissement) et les moins chargés (358 commerces pour les inspecteurs du 16^{ème}). Les terrasses et étalages ne représentant qu'une partie des activités des inspecteurs, un tel constat ne conduit pas à suggérer pour autant une nouvelle répartition des agents dans les circonscriptions.

Le rapport 2004 indiquait que les inspecteurs changeaient d'arrondissement tous les trois ans, pour éviter tout risque de collusion avec les commerçants dont ils sont amenés à autoriser et à contrôler les installations. Ce n'est pas le cas sur les dix années écoulées.

Lors de l'intégration des inspecteurs à la direction de l'urbanisme en 2005, il a été décidé de ne pas modifier des affectations datant de 2002. A partir des états du personnel consultés, on constate une longévité certaine dans les arrondissements : 15 inspecteurs encore en fonctions en 2015 ont, en quasi-totalité, (13/15) conservé les mêmes arrondissements de 2005/2006 à 2014, avant de changer à l'occasion du redécoupage des circonscriptions. En effet, il a été décidé une permutation générale d'arrondissements en juillet 2014 lors de la réorganisation, sauf pour les derniers arrivés en 2013/2014. En fait, un seul inspecteur a changé d'arrondissements sur la période : 1^{er} (2005), 19^{ème} (2010), 12^{ème} et 13^{ème} (2015). Autrement dit, les agents demeurent longtemps en poste et ont tendance à rester dans les mêmes arrondissements. C'est donc largement du fait des départs pour mutation et retraite et des arrivées de nouveaux inspecteurs que les arrondissements ont « changé de mains ». Or, le renouvellement des inspecteurs est important (52 % : 12 seulement sur 25 exercent le métier depuis 2005) et récent (11 nouveaux inspecteurs nommés depuis 2010).

La pyramide des âges des agents du service pose la question de l'anticipation du renouvellement des effectifs. L'âge moyen des inspecteurs est de 52 ans et leur ancienneté moyenne de dix ans et demi. Sept inspecteurs ont plus de 60 ans et deux circonscriptions (Nord et Sud) ont chacune deux agents ayant l'âge pour faire valoir leurs droits à la retraite. Cela risque de poser problème en cas de vacance simultanée des deux postes pour assumer convenablement les missions qui leur sont confiées.

3.2.2. Les assermentations et la gestion administrative des inspecteurs du paysage de la rue

La Maire de Paris a habilité 78 agents de la sous-direction du permis de construire et du paysage de la rue à « constater par procès-verbaux les infractions relevant de leur domaine de compétence »¹²⁴. Sont visées les infractions aux réglementations régissant l'ensemble de l'activité du service, en particulier à la police de la conservation du domaine public¹²⁵ et au règlement des étalages et terrasses.

Pour faire respecter le code de la voirie routière et le règlement, le service dispose de 33 agents assermentés (25 inspecteurs qui exercent réellement sur le paysage de la rue et 8 cadres de circonscription¹²⁶), auxquels s'ajoutent quelques agents des pôles fonctionnels.

L'Inspection générale recommande que les dossiers du personnel gérés par le service des ressources humaines de la direction de l'urbanisme soient tenus dans les conditions fixés par l'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité ». Ce n'est pas le cas en ce qui concerne la numérotation des pièces qui doit être permanente et ne pas seulement intervenir lorsque l'agent demande à consulter son dossier.

¹²⁴ Arrêtés des 2 juillet et 24 novembre 2014 publiés aux BMO des 8 août et 12 décembre 2014.

¹²⁵ Article L. 116-2 du code de la voirie routière.

¹²⁶ Sans que les désignations correspondent à une logique bien affirmée : ainsi, les trois cadres de la circonscription Nord sont assermentés, mais aucun de la circonscription Est, et les deux adjoints pour les affaires administratives des circonscriptions Sud et Ouest ne le sont pas.

Recommandation 17 : Tenir à jour les dossiers administratifs individuels des inspecteurs du paysage de la rue dans le respect des dispositions législatives applicables.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme souligne que dans les dossiers personnels des inspecteurs du paysage de la rue, les documents sont classés par thème et par ordre chronologique d'arrivée et sans discontinuité. Un classement par thème a facilité le travail du service gestionnaire. Les éléments temporaires du dossier font l'objet d'une élimination périodique, ce qui nécessite une nouvelle numérotation des pièces selon les dispositions réglementaires en vigueur.

Par ailleurs, les demandes d'assermentation des inspecteurs du paysage de la rue sont envoyées de manière groupée au Tribunal. Leur retour dépend de sa charge de travail. Cela explique la carence temporaire de cette pièce au dossier administratif de quelques agents nouvellement affectés.

3.2.3. Le bilan de l'activité des inspecteurs du paysage de la rue

Les rapporteurs ont estimé l'activité moyenne des inspecteurs du paysage de la rue dans les différentes catégories de tâches concernant les étalages et terrasses qui leur sont confiées (voir les statistiques détaillées et consolidées en annexe 18).

Tableau 5 : Répartition des activités des inspecteurs du paysage de la rue (étalages et terrasses)

Catégorie d'activité	2012	MOYENNE PAR AGENT (26)	2013	MOYENNE PAR AGENT (26)	2014	MOYENNE PAR AGENT (26)	TOTAL	MOYENNE PAR AGENT ET PAR AN (26)
Décisions	1712	66	1596	61	1491	57	4799	62
Enquêtes	14 240	548	14 415	554	13781	530	42 436	544
Recours gracieux	57	2	51	2	31	1	139	2
Avertissements	199	8	154	6	144	6	497	6
Constats	127	5	62	2	43	2	232	3
Procès-verbaux	218	8	168	6	94	4	480	6
TOTAL	18 565	714	18 459	710	17 598	677	54 622	700

Source : IG d'après documents IVOIRE

Globalement, chaque inspecteur contribue à l'adoption de 62 décisions par an, donne 15 avertissements ou procès-verbaux aux commerçants et effectue 544 enquêtes de terrain¹²⁷, soit en moyenne 700 actes relatifs aux étalages et terrasses par agent. Ce calcul a ses limites, certaines procédures nécessitant plusieurs jours de travail et une enquête simple quelques minutes seulement. Le tableau montre cependant une décroissance sérieuse des tâches en 2014, année sans doute perturbée par le déménagement de la direction et la réorganisation de la sous-direction.

¹²⁷ Les enquêtes sur les enseignes et sur les terrasses et étalages ne sont pas distinguées dans les statistiques.

3.3. Améliorer l'organisation ou la repenser ?

Depuis la création de la sous-direction du permis de construire et du paysage de la rue, les inspecteurs du paysage de la rue ne constituent plus un service spécialisé et sont actuellement rattachés à une circonscription territoriale dont l'essentiel de l'activité est constituée par l'instruction des autorisations d'urbanisme. Ils effectuent à la fois, comme auparavant, des missions d'instruction et de contrôle des autorisations de terrasse. Les rapporteurs se sont interrogés sur la pertinence de ce double fondement territorial et fonctionnel de l'organisation, au bout de dix années de fonctionnement¹²⁸, alors même qu'aucun texte d'orientation générale n'assigne d'orientations ou d'objectifs à l'activité de la direction en matière d'étalages-terrasses.

3.3.1. Une logique territoriale imparfaite

Le service du permis de construire et du paysage de la rue est organisé de longue date selon une logique territoriale de circonscriptions géographiques, correspondant à la logique de son premier métier, instruire les autorisations d'urbanisme, mais qui était également celle de l'ancien service de la publicité et des droits de voirie. Actuellement les 37 agents du paysage de la rue sont répartis dans les sections territoriales qui constituent des subdivisions des quatre grandes circonscriptions territoriales, avec les 54 agents s'occupant des permis de construire ; pourtant cette organisation n'a guère produit de valeur ajoutée :

- il n'y a pas d'osmose entre les deux métiers des agents des circonscriptions, sauf l'instruction des déclarations préalables de devantures pour certains, vraisemblablement les techniciens de travaux ;
- les inspecteurs du paysage de la rue sont rattachés à une section territoriale dirigée par un ingénieur ou un architecte, mais, dans les faits, ils rapportent directement à l'adjoint au chef de circonscription, chargé des affaires administratives et juridiques, parfois plus orienté vers les questions de permis de construire, court-circuitant leur chef direct ;
- la meilleure connaissance des quartiers justifie la répartition des agents en secteurs mais elle est longue à acquérir. Une visite par commerce a lieu tous les 14 mois¹²⁹ en moyenne, alors même que la taille des « portefeuilles » de commerces confiés aux agents accuse des différences sensibles. Ils sont désignés comme interlocuteurs identifiés des commerçants. Ceux-ci ne connaissent pourtant pas souvent leur inspecteur de secteur.

Cette organisation éclatée ne favorise pas l'unité de la doctrine et la cohésion du groupe « métiers du paysage de la rue ».

L'organisation actuelle n'est pas de nature à favoriser une animation cohérente de la mise en œuvre du règlement des étalages et terrasses sur l'ensemble du territoire parisien et à éviter les divergences d'interprétation sur des questions similaires, en tout cas moins qu'un service unique.

Dans certains quartiers, les inspecteurs peuvent être soumis à des pressions de tous ordres : professionnels qui invoquent l'égalité de traitement, établissements situés dans des quartiers problématiques, positions des mairies... Leur faible nombre ne leur permet

¹²⁸ Création de la sous-direction du permis de construire et du paysage de la rue le 2 janvier 2005.

¹²⁹ Un tiers du temps (75 jours par an) des inspecteurs est consacré aux étalages et terrasses. Si un inspecteur rend visite aux commerçants dont il a la charge (536 en moyenne), à raison de 6 commerces par jour, il lui faut 14 mois pleins pour les rencontrer chacun une fois.

pas d'intervenir en binôme. Il est nécessaire qu'ils se sentent soutenus par l'administration, or parfois la hiérarchie directe n'est guère présente sur ce type de dossier.

3.3.2. Séparer les fonctions d'instruction et de contrôle ?

Dans un processus d'attribution de droits sur le domaine public, le cumul des fonctions d'instructeur et de contrôleur augmente le risque de clientélisme et de fraude. Parmi les moyens d'y remédier figurent la rotation des personnels et la séparation des tâches. Au SDPCPR, la première est très imparfaite et la seconde n'est pas assurée. Les contrôles par les visas hiérarchiques restent des vérifications de premier niveau, sans contact avec le demandeur, ni visite sur place, sauf exception¹³⁰.

Est-il dès lors possible d'envisager la mise en place d'un système de séparation des fonctions entre instructeurs et contrôleurs, qui existe d'ailleurs pour le permis de construire, en recentrant essentiellement les inspecteurs du paysage de la rue sur les fonctions d'instruction ?

3.3.3. La direction de l'urbanisme est favorable au maintien de l'organisation actuelle

Au regard des objectifs souhaitables de l'efficacité du service et de la sécurité de ses procédures, l'Inspection générale s'est donc interrogée sur l'hypothèse de la reconstitution d'une organisation plus ramassée sous la forme d'un service unique dédié aux étalages et terrasses et plus largement au paysage de la rue, moins spécialisé géographiquement (ne serait-ce qu'en raison des faibles effectifs concernés) et dont les activités seraient recentrées sur l'instruction des autorisations et le récolement des installations, la verbalisation étant principalement opérée par la nouvelle direction chargée de la lutte contre les incivilités.

Elle s'est aussi préoccupée de l'enrichissement des tâches de ces agents chargés de la verbalisation. La réglementation en matière d'étalages terrasses est relativement complexe et les agents de la DPP qui verbalisent les infractions n'ont eu jusqu'ici qu'une action de répression et non pas de conseil (ce rôle reviendrait aux inspecteurs de la DU) ; ils savent prendre des mesures et rédiger des rapports, verbalisant d'ailleurs parfois en application du même texte que les inspecteurs du paysage de la rue, l'article R. 116-2 du code de la voirie routière. Il resterait à élargir leur rôle à l'établissement de la taxation des terrasses en infraction, ce qui semble d'ores et déjà possible puisque les inspecteurs relèvent les dimensions excédentaires des terrasses sur les avertissements, certes à partir des dimensions de l'affichette. Cet élargissement de leurs fonctions nécessiterait bien entendu une formation adaptée par les cadres de la direction de l'urbanisme et une mise en commun des moyens informatiques qui seront évoqués dans le paragraphe 4.3.2.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme se montre opposée à ces propositions.

Elle fait valoir les avantages de l'organisation actuelle en circonscriptions au regard des effectifs considérés, des missions des inspecteurs du paysage de la rue et de l'intérêt d'un interlocuteur unique pour l'usager vis-à-vis des différentes autorisations traitées par le SDPCPR.

¹³⁰ L'adjoint au chef de la circonscription Ouest se déplace ainsi systématiquement sur le terrain pour examiner avec l'inspecteur des situations complexes, par exemple des reconductions d'autorisations très anciennes posant problème, et lors des opérations de marquage.

Elle estime tout d'abord que reconstituer un service unique chargé du paysage de la rue irait à l'encontre des choix de sectorisation géographique des différentes missions exercées par le SDPCPR et induirait une démultiplication des effectifs, alors que l'organisation géographique permet un développement de la polyvalence et la mutualisation des moyens.

Elle fait valoir que les inspecteurs du paysage de la rue interviennent dans de nombreux domaines, allant bien au-delà de la seule instruction des étalages et terrasses :

- instruction et contrôle des autorisations d'étalage et de terrasse ;
- instruction et contrôle des autorisations en matière d'enseignes et de publicité ;
- collation et vérification des éléments nécessaires à la taxation des installations permanentes à des fins commerciales sur le domaine public ;
- instruction des autorisations d'urbanisme (devantures).

Par ailleurs, l'organisation actuelle permet de donner au commerçant un interlocuteur unique pour l'ensemble de ses autorisations (enseigne, terrasse et devanture) et un référent identifié pour les maires d'arrondissement.

En outre, des mesures ont été prises pour assurer la cohérence d'interprétation du règlement et créer une dynamique de groupe :

- la création d'un comité de doctrine pour le paysage de la rue comme il en existe un sur l'urbanisme a été évoqué pour permettre une réflexion collégiale ;
- l'encadrement « fonctionnel » des agents est renforcé par un référent expert, en charge de la coordination, du conseil et du pilotage des circonscriptions dans le domaine du paysage de la rue : il sera chargé de l'édiction de la doctrine, des instructions, du pilotage du suivi et du contrôle des actions des inspecteurs.

La direction de l'urbanisme se révèle également hostile à la séparation des fonctions d'instruction et de contrôle des autorisations. En effet, en dehors des actions de verbalisation, le contrôle tel qu'il est actuellement exercé par les inspecteurs du paysage de la rue, qui s'étend aux enseignes et aux devantures, vise des finalités qui apparaissent assez indissociables :

- relever les objets non autorisés, et engager le commerçant à déposer une demande de régularisation ; dans l'hypothèse où ceux-ci ne seraient pas réglementaires ou auraient fait l'objet d'un refus, engager la procédure de verbalisation en vue d'un retrait ;
- récolter les objets pour les soumettre aux taxations ;
- vérifier sur place, lors de l'instruction des demandes d'étalages et terrasses, le contexte et leur faisabilité (relevé des obstacles, fréquentation des piétons) ;
- vérifier, dans le cadre des enquêtes de taxe, l'existence des objets taxés à la suite de réclamation.

Ce caractère indissociable des missions et des fonctions rend un éclatement des effectifs d'autant moins souhaitable à ses yeux que les inspecteurs sont en nombre limité et ne consacrent qu'une partie de leur temps aux vérifications et verbalisations sur le terrain (40 %).

Enfin, il apparaît que la séparation des fonctions d'instruction et de verbalisation est déjà assurée puisque c'est la DPP qui délivre 99 % des procès-verbaux aux commerçants contrevenants. La répression pourra donc continuer à être exercée par la future direction chargée de la lutte contre les incivilités dont la Maire de Paris a annoncé la création autour de l'actuelle direction de la prévention et de la protection, en relation avec le

SDPCPR qui pourrait conserver en parallèle cette prérogative dans la mesure où elle est utile dans l'instruction des étalages et terrasses.

La direction de l'urbanisme conclut que le service vient déjà de connaître une perturbation de ses activités avec la profonde réorganisation des circonscriptions menée en 2014, ce qui exclut a priori d'autres changements de structure dans le futur immédiat. Toutefois elle a engagé en 2016 un travail de réflexion portant sur la gestion des circonscriptions avec l'objectif de mieux travailler ensemble, et sur les pistes d'adaptation de la structure pour répondre aux contraintes sur les ressources du service.

La réflexion se poursuit donc pour améliorer l'efficacité sans envisager de réorganisation.

En ce qui concerne les fraudes éventuelles, la direction de l'urbanisme souligne qu'aucun cas récent de collusion n'a été relevé et que le rôle de la hiérarchie est de veiller à ce qu'il ne se produise pas par l'encadrement quotidien des agents. Dans cette optique, les déplacements inopinés sur le terrain des responsables de circonscription (ou de tournées comme l'adjoint au responsable de la circonscription Ouest nous a indiqué le faire) devraient être favorisés. La direction de l'urbanisme estime par ailleurs que la connaissance des quartiers, longue à acquérir, ne va pas dans le sens d'une rotation trop rapide des personnels. L'Inspection générale admet qu'un rythme de turnover de cinq ans est raisonnable, à condition qu'il soit respecté.

Etant donné les risques constatés par les rapporteurs pendant leur mission¹³¹, il faut rappeler régulièrement aux inspecteurs les règles de comportement contenues dans le Guide de déontologie professionnelle, applicables aux agents en relations avec les usagers du service public parisien. Il n'y a que des avantages à en préciser et décliner le contenu dans une charte particulière, à l'instar de celle adoptée pour les agents en relation avec les opérateurs économiques de la direction des finances et des achats en juillet 2014.

Recommandation 18 : Etablir en liaison avec la DAJ et son référent sur le sujet une charte de déontologie destinée aux inspecteurs du paysage de la rue rappelant les règles de conduite à respecter et la leur communiquer contre signature à leur prise de fonctions. En rappeler et commenter régulièrement les règles lors des réunions de service.

¹³¹ Il a quasiment toujours été proposé aux auditeurs un café, voire un repas, lors des contacts avec les commerçants.

4. UN RÈGLEMENT NON RESPECTÉ ET UNE VERBALISATION NON DISSUASIVE MALGRÉ L'AUGMENTATION DES CONTRÔLES

Le rapport de 2004 de l'inspection générale avait stigmatisé en termes forts ce qu'il appelait les « carences du contrôle », comparant le nombre d'avertissements donnés par les inspecteurs de la direction de l'urbanisme pendant un an dans les 13^{ème} et 17^{ème} arrondissements et les manquements relevés lors de tournées de contrôle effectuées dans une partie des voies de ces mêmes arrondissements. La conclusion était qu'en trois jours, les rapporteurs auraient mis deux fois plus d'avertissements que les inspecteurs du paysage de la rue pendant toute l'année 2002 (123 contre 63) s'ils y avaient été habilités, étant donné le nombre important de débordements illicites par rapport aux emprises autorisées et d'installation de terrasses ouvertes ou d'étalages sans autorisation.

L'expression utilisée dénonçait deux phénomènes, le grand nombre des irrégularités, fait des commerçants, et le faible nombre des mesures de répression, de la responsabilité de l'administration.

Dix ans plus tard, une importante augmentation de l'activité de verbalisation grâce aux patrouilles de la DPP interdit de conclure à une carence du contrôle, mais conduit à constater que le comportement des commerçants est toujours aussi peu respectueux de la réglementation. Cette situation difficile pour l'environnement urbain, le cheminement des piétons et une saine concurrence n'évoluera que si la législation est modifiée et impose des sanctions dissuasives.

4.1. Les vérifications sur place aboutissent à constater un non-respect généralisé du règlement

Les auteurs du présent rapport ont souhaité vérifier, à leur tour, dans quelle mesure la réglementation et les autorisations étaient bien respectées. A cet effet, ils ont regardé les autorisations des terrasses et étalages données en 2014 dans les 2^{ème} et 17^{ème} arrondissements, dont les maires ont été rencontrés et dont les dossiers ont été examinés préalablement à la direction de l'urbanisme.

Les rapporteurs ont constaté des installations dépourvues d'autorisation, des dépassements manifestes, l'absence d'affichette ou la présence de bâches plastique interdites.

Ils ont vérifié que les commerçants auxquels l'autorisation avait été refusée ne s'installaient pas sur le domaine, conformément à la décision administrative négative qui leur avait été communiquée.

Les vérifications effectuées dans les 1^{er}, 7^{ème}, 12^{ème} et 13^{ème} arrondissements ont été ponctuelles et n'ont porté que sur certaines voies. Les vérifications dans le 4^{ème} arrondissement ont été opérées autour de la rue Saint-Antoine très bien achalandée. Un contrôle dans le 5^{ème} arrondissement a été effectué avec les représentants de la DU et de la DPP après consultation des dossiers des commerces concernés à la section des affaires générales de la circonscription Sud.

La synthèse de ces vérifications est la suivante :

Arrdt	Date(s) de la vérification (2015)	Nombre de commerces vérifiés	Affichette manquante	Dépassement manifeste ou autre infraction	Commerces sans autorisation	Nombre total de commerces en infraction	Pourcentage de commerces en infraction %	Particularités
1 ^{er}	19 juin	10	5	6	2	8	80 %	Rue de l'Arbre sec
2 ^{ème}	27 mai, 5 et 25 juin	28	7	14	8	22	78 %	Voies piétonnes - charte locale Montorgueil - Petits Carreaux
4 ^{ème}	7 mai	106	47	34	16	83	78 %	Contrôle exhaustif sur affichettes
12 ^{ème}	13 mai	8	4	5	0	5	63 %	Bd de la Bastille
13 ^{ème}	6 mai	17	5	2	3	10	59 %	Bd de l'Hôpital
17 ^{ème}	25 et 30 mai	38	10	15	8	29	76,3 %	
TOTAL		207	78	76	37	157	76 %	

Au total, plus de 75 % des établissements contrôlés sont en infraction au règlement. Si on ne retient que les infractions les plus graves (dépassements manifestes ou installations sans aucune autorisation), le taux est de 55 %. En quelques heures, les rapporteurs, s'ils avaient été habilités, auraient donc pu verbaliser davantage que la totalité des agents du SDPCPR en un an (191 infractions/97 PV en 2014).

Pour prendre l'exemple du 2^{ème} arrondissement, on aurait pu s'attendre à ce que les établissements ayant obtenu une autorisation dans la période récente respectent la réglementation. Tel n'est pas le cas : 11 établissements sur les 18 nouveaux exposent leur affichette, 7 sont récalcitrants (40 %). 14 établissements sur 18 (dont les 7 précédents) dépassent les limites de l'autorisation accordée, dont celui qui est sous surveillance pour 6 mois dans la zone Montorgueil (78 %). Les établissements non autorisés ne sont pas plus disciplinés puisque 8 des 10 vérifiés occupent le domaine public municipal. Les mêmes phénomènes se rencontrent aussi dans le 17^{ème} arrondissement : 21 infractions sur 25 autorisés, 8 non autorisés en infraction sur 13 vérifiés.

Dans la rue d'Argout, aux trottoirs étroits, tous les établissements installent tables et chaises [.....]. Bien que la hauteur des écrans ait été limitée à 1,30 m, à la demande de la mairie d'arrondissement, ils mesurent 2,10 m de haut sur la terrasse d'un café de l'avenue de l'Opéra qui a obtenu une extension de terrasse après recours gracieux. La règle des 1 mètre en zone piétonne n'est pas respectée. L'exemple du Café [.....] (annexe 19) atteste du peu de cas que font les exploitants des injonctions de l'administration.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

La visite dans le 17^{ème} a confirmé la mauvaise tenue des commerces des avenues de Saint-Ouen et de Clichy particulièrement signalés pour leur irrespect du règlement par les élus locaux : 16 commerces avenue de Saint-Ouen, 29 avenue de Clichy¹³². Dans les

¹³² Ces commerces ne faisaient pas forcément partie des établissements ayant sollicité une autorisation en 2014, qui sont seuls repris dans le tableau ci-dessus.

arrondissements centraux, on note la propension des coiffeurs à installer devant leur échoppe un banc et un cendrier mobile pour leurs clients, ainsi qu'un chevalet. Dans le 12^{ème} arrondissement, les dépassements sont importants à la pause méridienne, avec chevalets, porte-menus, tonneaux et pots de fleurs ou grandes plantations situées totalement en dehors de l'emprise de leurs terrasses par elles-mêmes débordantes. Dans les 5^{ème} et 13^{ème} arrondissements, on remarque l'installation de chevalets ou porte-menus non autorisés ou hors emprise des terrasses et des débordements importants boulevard de l'Hôpital et avenue des Gobelins (voir cahier photographique en annexe 39).

Dans le 2^{ème} arrondissement ont été organisées deux fois par an des « *opérations conjointes de contrôle dans le cadre de la lutte contre les extensions abusives des terrasses et étalages* » par les trois services verbalisateurs (DU, DPP, police nationale) sur l'axe Montorgueil-Petits Carreaux, sous l'égide de la mairie d'arrondissement et du commissariat local, afin de bien faire comprendre aux contrevenants la détermination des pouvoirs publics contre la persistance des débordements de terrasses. Ces actions ont lieu en trois temps : réunion de préparation DU/DPP/police, opération pédagogique de sensibilisation des commerçants, actions de verbalisation. Le bilan de l'opération de fin 2012 s'est soldé par 12 procès-verbaux (6 PV DU, 6 PV police) suite à trois heures de contrôle, sur trois jours.

Recommandation 19 : Généraliser les opérations de contrôle et de verbalisation conjoints DU/DPP/police nationale dans les secteurs les plus exposés aux infractions à la réglementation.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme souscrit pleinement à la proposition visant à la mise en commun des moyens de la Préfecture de police et des directions municipales, sous l'égide de la direction de la prévention et de la protection, pour la tenue d'opérations de verbalisation sur des secteurs donnés. Elle précise que la généralisation systématique de la répression ne peut s'envisager qu'après accord préalable de la mairie de l'arrondissement concernée, que les amendes de la DPP ne sont pas dissuasives et que les procès-verbaux à destination du Parquet induisent un important travail de back office de rédaction de procédures.

Elle souligne que la fonction de contrôle exercée sur le terrain par les inspecteurs du paysage de la rue ne vise pas à la verbalisation systématique des commerçants, mais à appuyer la pédagogie de l'occupation de l'espace public tout en s'accompagnant du message, à destination des commerçants, d'une possible répression en cas d'infraction persistante et manifeste. 99,01 % des procès-verbaux dressés en 2014 pour infraction au titre du RET sont l'œuvre de la DPP, dont le cœur de mission est la verbalisation.

Concernant la fonction de conseil, d'information et de prévention aux commerçants sur le partage de l'espace public avec les usagers, ainsi que le respect des autorisations délivrées, les faibles effectifs de la direction de l'urbanisme ne permettent pas d'assurer complètement cette mission.

Dans sa réponse, la direction de la prévention et de la protection se montre réservée sur l'extension des opérations de contrôle organisées avec la préfecture de police qui « *apporte peu de valeur ajoutée par rapport aux modes classiques d'intervention des ISVP* ».

Il importe néanmoins de faire connaître aux commissariats le règlement des étalages et terrasses afin qu'ils puissent eux-mêmes le faire respecter¹³³. Les réunions bimensuelles

¹³³ Il est fréquent qu'un commerce en infraction se prévale de tolérances accordées par le commissariat de police, comme l'a montré le contrôle effectué par les rapporteurs dans le 12^e arrondissement.

organisées avec l'ensemble des services municipaux par le commissariat du 18^{ème} arrondissement sur la zone de sécurité prioritaire Barbès-Château Rouge semblent un exemple de bonne pratique, comme exposé aux rapporteurs.

Une opération combinée de contrôle DPP/DU à laquelle l'Inspection générale a participé comme observatrice a été organisée le 25 septembre 2015 dans le quartier du boulevard Saint-Germain dans le 5^{ème} arrondissement. Le constat de cette demi-journée d'enquête est double : la totalité des 11 commerces, à l'exception d'un seul, étaient en situation irrégulière ; malgré les avertissements et procès-verbaux, la situation n'a pas évolué dans les jours qui ont suivi (voir annexe 20 : Bilan de la demi-journée de contrôle dans le 5^{ème} arrondissement). De plus, les données en possession de la direction de l'urbanisme n'étaient pas toujours à jour en ce qui concerne les enseignes et publicités.

Ces exploitations irrégulières ont duré pendant des mois dans un secteur touristique très fréquentés. Il convient de regretter l'absence d'un contrôle régulier par la DU et la DPP qui aurait dû intervenir en début de saison, après une action préalable de pédagogie et de conseil. On ne saurait conforter le sentiment d'impunité des exploitants, ni décourager les concurrents qui respectent les emprises accordées.

Ces constats sont partagés par l'association Les Droits du Piéton, membre du réseau « Vivre Paris » qui vise à reconquérir les trottoirs par les usagers¹³⁴, et par la majorité des maires d'arrondissement rencontrés.

Selon une étude réalisée en juillet 2012 par la direction de l'urbanisme à partir des signalements de terrasses transmis fin 2011 par l'association (cf. annexe 21), 75 terrasses sur les 121 signalées, soit 62 %, n'étaient pas conformes au nouveau règlement. Les critiques de l'association à l'égard de la Ville de Paris (« octroi d'autorisations abusives¹³⁵, absence de contrôles et de verbalisation, absence de politique claire sur la révision des autorisations en cas de changement de propriétaire ») et des professionnels (« dépassements récurrents ») sont sévères mais recourent en grande partie celles des rapporteurs.

Les maires d'arrondissement consultés (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 17^{ème}) constatent trois problèmes :

- « *un non-respect généralisé de la réglementation* » de la part des commerçants (pour reprendre l'expression utilisée par le maire du 2^{ème} arrondissement), qui se traduit par des débordements d'autorisation et dans certaines voies par l'installation permanente d'étalages et de contre-étalages non autorisés, par la présence de terrasses sur des installations techniques qui devraient rester accessibles, par des nuisances sonores et olfactives¹³⁶ et par la présence de dispositifs non conformes (rideaux souples, fermeture des terrasses ouvertes par stores-bannes et écrans de grande hauteur pour accueillir les fumeurs), par l'absence des affichettes réglementaires, par des étalages non rentrés dans les magasins le soir ;

¹³⁴ Le vice-président de l'association a été reçu à l'Inspection générale le 26 juin 2015.

¹³⁵ La direction de l'urbanisme tient à rappeler qu'elle applique strictement le règlement des étalages et terrasses. L'avis très critique émis par l'association Les Droits du Piéton s'explique par le fait qu'elle considère que les nouvelles normes du règlement de 2011 auraient dû être appliquées par la direction de l'urbanisme aux autorisations délivrées antérieurement et non que celles-ci soient simplement reconduites sans changement. C'est donc l'absence de mise en conformité que déplore l'association (courriel du 22 juillet 2015 à l'IG).

¹³⁶ La direction de l'urbanisme rappelle que le RET ne permet pas de lutter contre les nuisances sonores et olfactives et que ses agents ne sont pas compétents pour verbaliser en raison de leur habilitation restreinte. Ces nuisances sont néanmoins citées aux alinéas 2 et 3 de l'article DG. 13, ce qui confirme que ce règlement peut contenir des dispositions qu'il ne sanctionne pas directement (cf. problème des fumeurs).

- une présence et une action insuffisantes des inspecteurs du paysage de la rue, trop peu nombreux et aux horaires de travail contraints. Certains démontrent une motivation limitée, dans la mesure où leur action leur semble vaine. Ils semblent découragés face aux excès incessants, au manque de clarté des instructions données, et à l'absence de relais par la police ;
- une absence de verbalisation efficace faute d'amendes dissuasives et de volonté politique pour contrôler les installations, faire respecter le règlement et poursuivre les infractions.

D'autres mairies, comme celle du 15^{ème}, en première ligne pour recevoir les doléances, répercutent les plaintes des commerçants sur la rigidité des règles d'instruction des autorisations et sur la multiplicité des services verbalisateurs.

4.2. Les contrôles et la verbalisation effectués par la direction de l'urbanisme restent insuffisants pour assurer le respect du règlement

4.2.1. Les moyens et l'organisation des contrôles de la direction de l'urbanisme

Les moyens de contrôle matériels mis en œuvre par la direction de l'urbanisme sont les affichettes et le marquage au sol, prévus par l'article DG. 12 du règlement.

Les affichettes comportent un plan en couleurs et toutes les indications relatives à la nature et aux dimensions de l'emprise accordée. Cette pratique est en usage dans plusieurs villes de France (Nancy...) et ne saurait valoir en elle-même autorisation¹³⁷. Les nouvelles affichettes ont été envoyées à l'ensemble des commerçants, lors de la création du système de plan en couleurs en 2012. De nombreux commerces apposent une affichette ancienne et il ne leur est pas fait obligation de la remplacer chaque année par l'affichette portant le millésime en cours. Il est donc difficile aux agents de la DPP, qui ne disposent pas du dossier, de s'assurer que le commerce a bien une autorisation valable. Ces éléments militent en faveur de la mise en place d'un outil informatique mobile dont les applications seraient accessibles à l'ensemble des services de contrôle.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme signale qu'une étude est en cours pour fiabiliser le renouvellement des affichettes chaque année et éviter l'apposition d'affichettes périmées, mais que l'obligation d'affichage est mal respectée, sans que toutes les infractions puissent être verbalisées.

L'Inspection générale rappelle que 10 % des procès-verbaux mis par la DPP concernent l'absence d'affichettes et qu'il y a donc complémentarité entre les deux services, la direction de l'urbanisme se concentrant sur les contentieux les plus importants dans lesquels l'arrêté d'autorisation est la seule pièce faisant foi.

Le « marquage au sol » qui matérialise par des rondelles métalliques la délimitation des emprises sur le domaine public des étalages et terrasses parisiens est mis en œuvre depuis 1998. C'est un dispositif vertueux en matière de prévention et de contrôle direct pour le bon usage de l'espace public, à la fois par le commerçant lui-même, par l'administration et par les usagers. Pourtant, comme le montrent les bilans figurant en annexe 22, le taux d'activité de marquage au sol est très fluctuant (aucun marquage en 2004-2005), 2305 établissements seulement marqués en 18 ans, en moyenne 128 par an, 115 par arrondissement (17 % du total). Les dépenses réelles de marquage effectuées par

¹³⁷ TAP, 29 décembre 2014, Société LAN, n° 1400658/7.

la direction de l'urbanisme¹³⁸ ne représentent que 14 % des budgets alloués : 154 069 € contre 1 102 040 € inscrits au budget pour rémunérer les entreprises titulaires des marchés. En moyenne, 8 500 € ont été effectivement dépensés chaque année alors que 61 000 € étaient inscrits.

La décision de marquer une voie est laissée à l'initiative des maires d'arrondissement, qui sont parfois sensibles à l'opposition formulée par certains commerçants. Le service attend qu'un tronçon de voie soit « propre », c'est-à-dire que l'ensemble des autorisations soient conformes au règlement, pour procéder au marquage des commerces.

Depuis avril 2015, après l'extinction des marchés passés à l'entreprise par la direction de l'urbanisme, la réalisation des travaux de marquage est effectuée par la DVD. Si le même rythme d'avancement des travaux des 18 dernières années est maintenu, soit 128 établissements par an, il faudrait 87 années pour achever le projet lancé en 1998.

Recommandation 20 : Définir une programmation annuelle de marquage au sol des établissements en deux temps : détermination du volume et du rythme d'opérations de cloutage en liaison avec la direction de la voirie et des déplacements, programmation établie conjointement par la DU et la DVD proposée aux mairies d'arrondissement.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme suggère de commencer par les voies dont le statut de circulation évolue, conduisant ainsi à une remise à plat des autorisations délivrées en matière d'étalages et de terrasses.

Les contrôles opérés par les inspecteurs se font lors de tournées de surveillance des commerces pour lesquelles ils bénéficient d'une grande latitude d'organisation (tournées thématiques, vérifications dans un secteur géographique déterminé). Ils emportent les dossiers des commerces avec les installations autorisées et les fiches d'enquête demandées par l'agent de taxe. Les inspecteurs sont actuellement dépourvus d'un outil informatique mobile pour connaître en temps réel la nature et la consistance des autorisations délivrées. Pour les autres commerces, ils ne peuvent contrôler que les infractions flagrantes (par exemple, le dépassement de la limite du tiers). Les rapporteurs ont ainsi accompagné l'agent chargé du 11^{ème} arrondissement lors de sa tournée (voir un compte rendu de tournée effectuée par les rapporteurs avec un inspecteur en annexe 23).

En cas de constat d'infraction positif, l'inspecteur remet au commerçant un avertissement écrit d'occupation irrégulière de la voie publique issu de son carnet à souche (volet blanc), mentionnant un délai de mise en conformité. Les infractions graves ou les situations complexes et longues à décrire donnent lieu à des courriers recommandés revus par les rédacteurs (par exemple, une demande de dépose de terrasse fermée).

En cas de persistance de l'infraction dans les 15 jours ou en cas de récidive, le formulaire de constat d'infraction (volet rose) est remis ou notifié par courrier au commerçant et les installations excédentaires font l'objet d'un bordereau de taxation.

Le constat déclenche la procédure contentieuse de procès-verbal, document Word signé par l'inspecteur envoyé au commerçant par lettre recommandée avec la photo de la terrasse litigieuse. Un autre exemplaire du procès-verbal auquel est joint le volet rose de constat est envoyé par le pôle juridique au Parquet avec un formulaire à remplir pour la procédure d'enquête.

Recommandation 21 : Mettre en place, sous forme papier ou informatique et contre émargement des agents, un cahier de prise en charge des carnets d'avertissement et

¹³⁸ Sur 10 ans, les exploitants ont supporté environ la moitié de ces frais de marquage qui sont mis à leur charge selon un barème au mètre linéaire prévu dans l'arrêté fixant les droits de voirie.

de constat numérotés et de leurs détenteurs conservé en sécurité avec les formulaires par le chargé de la coordination du paysage de la rue.

4.2.2. La décroissance des activités de contrôle des inspecteurs du paysage de la rue

Les actes de contrôle et de verbalisation relatifs aux étalages et terrasses de la direction de l'urbanisme sont en forte diminution sur les trois dernières années : l'activité globale se trouve réduite de moitié en 2014 par rapport à 2012.

Type d'actes	2012	2013	2014
Avertissements	199	154	144
Constats	127	62	43
Procès-verbaux	218	168	94
Total	544	384	281

Les procès-verbaux sont donnés en majorité (60 à 70 %) pour occupation sans autorisation du domaine, l'infraction la plus grave. On ne compte que 94 procès-verbaux en 2014 (160 en moyenne sur les trois dernières années, contre 235 en moyenne en 2001-2002). Les facteurs explicatifs cités sont la réorganisation de la direction, les changements de secteurs, le déménagement de la direction, l'entrée en fonctions de plusieurs nouveaux agents et les problèmes d'archivage des dossiers. Mais, dans la mesure où le sentiment des agents est que l'activité est en hausse, il apparaît que la fiabilité de l'entrée des données dans IVOIRE est en cause, du fait d'un défaut de validation de certains courriers.

Recommandation 22 : Fiabiliser les données entrées dans l'application IVOIRE afin d'améliorer la qualité des statistiques d'activité.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme souligne que l'activité de verbalisation est repartie à la hausse en 2015, 163 procès-verbaux pour infraction à la réglementation en matière d'étalages et de terrasses ayant été transmis au procureur de la République, démontrant ainsi le caractère exceptionnel et conjoncturel de l'année 2014. L'activité reste néanmoins encore inférieure de 25 % à celle de 2012. S'agissant de la fiabilisation des données renseignées dans IVOIRE, la direction de l'urbanisme indique qu'une requête pourrait être créée dans l'Infocentre, de manière à identifier les dossiers pour lesquels les données ne sont pas saisies correctement. Par ailleurs, une action de formation des utilisateurs de manière à les acculturer aux procédures de saisie dans l'outil est à prévoir. Des contrôles ponctuels seront par ailleurs à mettre en place.

L'occupation illicite de la voie publique par les exploitants sans titre de terrasses et étalages peut recevoir plusieurs types de sanctions : administrative (retrait de l'autorisation), pécuniaire (taxation des emprises illicitement occupées) et judiciaire. Aucune d'entre elles n'a de caractère dissuasif.

4.2.3. Des sanctions administratives inexistantes et des sanctions pécuniaires peu nombreuses

Les articles DG. 3 et DG. 20 du titre 1^{er} du règlement permettent de sanctionner les abus par le retrait de l'autorisation. Les autorisations « accordées à titre temporaire, précaire et révocable ... » peuvent en conséquence être supprimées dans le cas de leur non-respect par leur bénéficiaire » (art. DG. 3) selon la procédure prévue par l'article DG. 20. La décision revêt un caractère définitif, ce qui présente l'inconvénient de supprimer un moyen de pression sur l'exploitant, puisque la sanction la plus lourde a été utilisée. Cette possibilité de retrait pour non-respect de l'autorisation est très peu mise en œuvre : huit fois en 2012, six fois en 2013 puis en 2014. S'agissant d'une sanction, les droits de la défense doivent être respectés : la décision de retrait d'autorisation est annulée si la mise

en demeure préalable de mettre les installations en conformité dans un délai donné n'a pas été adressée^{139 140}.

La Ville ne pratique pas la suppression temporaire d'autorisation de terrasses, suggérée par un maire d'arrondissement et qui serait un peu l'équivalent des fermetures administratives de débit de boissons pour une durée limitée qui sont pratiquées par la préfecture de police. Est-il impensable d'expérimenter un système de sanction, pour une durée bien déterminée ? Cela n'obligerait pas à réinstruire le dossier.

Recommandation 23 : Introduire dans le règlement des étalages terrasses le système de la suspension d'autorisation pour une durée limitée à six mois.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique qu'elle n'est pas favorable à une procédure d'abrogation provisoire de l'autorisation à titre de sanction, pour des raisons pratiques (elle générerait une augmentation de l'activité d'instruction et de verbalisation du service, et risquerait de créer des contentieux supplémentaires) et juridiques (le règlement ne prévoit pas actuellement de retrait de l'autorisation à titre temporaire, ce que ne manqueraient pas de soulever les avocats spécialisés dans ce domaine).

Les non-renouvellements et retraits définitifs d'autorisation sont rarissimes, les sanctions pénales et pécuniaires inefficaces. Quelle modalité plus légère pourrait-elle donc être utilisée par l'administration ?

L'argumentation juridique de la direction de l'urbanisme est convaincante. Une procédure de « suspension temporaire d'autorisation » pourrait être inscrite dans le règlement lors d'une prochaine modification, ce qui devrait supprimer le risque d'insécurité juridique à craindre dans le cadre d'une expérimentation intervenant sans texte précis¹⁴¹.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de la prévention et de la protection fait part de ses craintes sur les conséquences économiques pour le commerçant et pour la Ville. Elle indique que « *cette proposition devrait être modérée dans sa durée et réservée aux situations extrêmes, dans le cas de refus manifeste de se mettre en conformité avec le règlement* ».

La direction de l'urbanisme ajoute qu'il est possible, pour les établissements qui auraient été signalés par les mairies d'arrondissement, et pour lesquels un retrait ou un non renouvellement d'autorisation aurait été prononcé, d'envisager lorsque les conditions sont réunies une autorisation de six mois, en conditionnant son renouvellement au strict respect des dispositions du règlement des étalages et terrasses et de l'espace public.

Des autorisations ont déjà été délivrées pour une durée limitée à six mois en effet, par exemple rue Montorgueil et rue du Quatre-Septembre (2^{ème}), suite à des débordements ou en raison de l'importance de la circulation des piétons.

Sur le plan financier, lorsque l'inspecteur constate que des installations dépassent les emprises autorisées ou ne sont pas autorisées, l'exploitant est avisé par lettre de supprimer lesdites installations et de l'obligation de payer les droits de voirie afférents à

¹³⁹ Comme l'exige l'article DG. 20 du règlement - TAP, 22 décembre 2014, Sté Pâtisserie Carette, N° 1318386.

¹⁴⁰ Même sanction si la procédure n'est pas respectée alors qu'il s'agit en fait du non-renouvellement de l'autorisation arrivant à son terme, dès lors que l'article DG. 20 est visé - TAP, 20 février 2015, Sté les Primeurs du Château.

¹⁴¹ A Rennes (Ille-et-Vilaine), l'article 16 de l'arrêté municipal 2013-260 du 21 janvier 2013 « portant réglementation en matière d'occupation du domaine public à usage commercial par les terrasses et étalages » prévoit une suspension de l'autorisation de un mois au troisième constat d'infraction, puis de trois mois au quatrième constat, en sus de la verbalisation. Ces retraits quantifiés sont donc prévus par le règlement.

l'installation ou au dépassement calculés par l'inspecteur. Cette pratique de perception de droits non majorés a été validée par la jurisprudence, toute occupation du domaine public devant donner lieu au paiement d'une redevance¹⁴². Le titre de perception ne vaut pas autorisation d'occupation et l'occupation est taxée tant qu'elle n'est pas régularisée ou supprimée. Mais il n'est pas possible de pratiquer une majoration de l'indemnité due par un occupant sans titre du domaine public en raison de l'existence de sanctions pénales appropriées¹⁴³. Cette sanction pécuniaire était, selon les agents chevronnés du service, plus dissuasive, rapide et efficace que les poursuites judiciaires vis-à-vis des incivilités commises sur l'espace public et son produit revenait à la Ville, celui des amendes bénéficie à l'Etat.

En 2015, 623 commerces seulement font l'objet d'une perception de droits, en cas d'infraction, certains à plusieurs titres (dépassement d'emprise, objet non déclaré,...). Ce chiffre est très faible au regard du nombre global du nombre de commerces disposant d'une terrasse et d'un étalage (environ 4,6 % des commerces autorisés) et au regard du nombre de commerces en infraction verbalisés par la DU et par la DPP. Sur la liste transmise par la direction (annexe 24 en date du 24 avril 2015), seuls quelques arrondissements (1^{er}, 7^{ème} ...) ont des résultats significatifs. Plusieurs arrondissements ne comptent que quelques unités en infraction (parfois en raison d'une vacance de poste l'année précédente comme dans le 4^{ème} arrondissement, alors que plusieurs dizaines de dépassement des emprises y ont été repérées en 2015 par les rapporteurs). Le montant des droits de voirie perçus au titre des infractions n'est pas connu et il n'est pas non plus possible d'estimer les montants des droits qui devraient être perçus par la Ville pour compenser l'usage illicite de son domaine.

Or le chiffre d'affaires réalisé par les commerçants sur la partie non autorisée de leur exploitation est sans commune mesure avec les droits payés à ce titre, quand ils le sont.

Recommandation 24 : Taxer systématiquement tous les dépassements et les installations non autorisées suite à la campagne de récolement.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique que cette préconisation sera mise en œuvre à l'occasion du récolement à l'échelle parisienne qui permettra de mettre à jour la base de tarification tenue par la direction. Cependant, elle estime que l'actualisation quotidienne de la tarification, afin de maintenir les recettes à leur niveau actuel, ne pourra être effectuée que par les agents qualifiés de la direction de l'urbanisme en raison de la complexité de la structure de tarification des étalages et terrasses. Pour sa part, la direction de la prévention et de la protection n'est pas non plus favorable à l'établissement de la taxation des terrasses en infraction par ses agents.

Les rapports réalisés par les inspecteurs de sécurité de la DPP transmis à l'Inspection générale par le bureau des contraventions font état d'un relevé précis des dimensions excédentaires de terrasses et du nombre d'objets en infraction et ces données pourraient donc être exploitées par la direction de l'urbanisme.

La direction de l'urbanisme, chargée des tâches de procédure administrative et d'émission des avis de taxation, pourrait être utilement aidée par les inspecteurs de sécurité ayant reçu une formation adaptée : il peut s'agir au départ des seuls inspecteurs-chefs responsables de la lutte contre les incivilités.

¹⁴² Article L. 2125-1 du CG3P.

¹⁴³ Comme les anciens droits de voirie spéciaux prévus par l'article 27 du règlement de 1990 qui représentaient une majoration de 50 % à 100 % de la tarification de base.

Organisons a minima la transmission systématique des rapports détaillés de la DPP à la direction de l'urbanisme sur les infractions les plus graves : ce n'est pas systématiquement le cas à l'heure actuelle.

4.2.4. Le contentieux judiciaire : des procédures lourdes et des sanctions inefficaces

Les inspecteurs du paysage de la rue verbalisent les infractions à l'article R.116-2 du code de la voirie routière qui punit de l'amende prévue pour la contravention de 5^{ème} classe ceux qui, sans autorisation, auront empiété sur le domaine public routier ou porté atteinte à l'intégrité de ce domaine ou de ses dépendances, ou l'auront occupé d'une façon non conforme à sa destination. Ils ne verbalisent pas directement les infractions au règlement des étalages et terrasses comme les inspecteurs de sécurité de la DPP. La sanction de la contravention prononcée par le juge pénal, c'est-à-dire par le tribunal de police de Paris, est une amende d'un montant de 0 à 1 500 €, et de 3 000 € en cas de récidive.

La procédure judiciaire se déroule en trois phases :

- transmission du procès-verbal et du dossier (avertissement, photos) au procureur de la République, au Préfet de Paris et à la personne verbalisée ;
- instruction par le Parquet économique et social du tribunal de grande instance de Paris et enquête de police ou décision de classement sans suite ;
- renvoi après enquête du dossier par le procureur du dossier à la direction de l'urbanisme pour connaître son avis sur le maintien des poursuites après rapport sur la situation des installations par l'inspecteur assermenté¹⁴⁴.

A l'issue de l'enquête, quatre voies sont possibles : classement sans suite à la demande du Parquet, par exemple lorsque la terrasse a été régularisée ; ordonnance pénale ; renvoi du dossier vers le délégué du procureur, jugement contradictoire à juge unique par le tribunal. La condamnation peut viser aussi bien la société que la personne physique dirigeante et le produit des amendes revient au Trésor public et non à la Ville.

Au total, la procédure est rodée pour la direction de l'urbanisme et les améliorations à lui apporter, évoquées lors de la réunion de service du 9 juin 2015, concernent la phase d'enquête pour mieux emporter la conviction du tribunal : indiquer la durée de l'infraction et s'il y a récidive, joindre photos datées et procès-verbaux de la DPP...

Les résultats du contentieux judiciaire sont contrastés (annexe 25). En trois ans (2012-2014), la Ville obtient 80 reconnaissances de culpabilité sur 87 affaires jugées, ce qui tendrait à prouver que les procédures diligentées sont bien montées. Toutefois, dans ce total figurent 16 dispenses de peine et 18 amendes avec sursis, sur 64 condamnations.

Les statistiques établies par les rapporteurs confirment la longueur de la procédure au pénal et le faible montant des amendes encourues qui la privent d'effet dissuasif et pédagogique à l'encontre du commerçant indélicat. Le délai moyen pour le passage d'une affaire entre le procès-verbal et le jugement est de 653 jours, presque deux ans. Le montant moyen de la condamnation par affaire est de 891 € pour les sociétés, 562 € pour les dirigeants, donc largement inférieur aux deux-tiers du maximum (1 500 €). 30 % des condamnations sont assorties du sursis (cf. annexe 25). Les ordonnances pénales, rendues sans audience selon une procédure simplifiée, ont été en moyenne au nombre de 42 par an depuis 2006, sans montant d'amende connu (cf. annexe 25). Enfin, on note un nombre de

¹⁴⁴ L'enquête est effectuée en urgence par l'inspecteur mais on note parfois des retards très importants dans la transmission des résultats par le pôle juridique au procureur (cinq et huit mois pour des poursuites contre un magasin de chaussures dans le 19^{ème} arrondissement).

classements sans suite qui paraît élevé : 101 en 2012 et 47 en 2013 (soit 45 % du nombre des procès-verbaux infligés par le service).

Comme le montre l'exemple des grands cafés du 5^{ème} arrondissement (dont les installations ont été vérifiées le 25 septembre), les chiffres d'affaires tirés de l'exploitation des terrasses non autorisées sont considérables, sans rapport avec les taxations ou les amendes encourues : [.....] (29 % du chiffre d'affaires officiel) pour un café [.....]¹⁴⁵, [.....] (21,4 % du CA) pour une brasserie [.....].

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Recommandation 25 : Sensibiliser régulièrement le Parquet de Paris sur la nécessité de sanctionner les nuisances causées à l'ordre public par les occupations irrégulières du domaine ; appeler son attention sur la disproportion entre amendes encourues et bénéfices perçus dans la durée.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise qu'elle a appelé l'attention du Parquet sur les difficultés rencontrées dans la lutte contre les incivilités sur l'espace public, et sur le rôle qu'il peut y jouer, lors d'une rencontre avec la vice-procureure du tribunal de grande instance le 16 février 2016. Comme la direction de l'urbanisme, le Parquet est en faveur d'une évolution législative, instituant notamment une procédure de mise en demeure de supprimer les installations illicites, assortie de la possibilité d'émettre des astreintes administratives.

L'absence de portée dissuasive des poursuites et des sanctions pénales est révélée par la persistance de comportements illicites des commerçants poursuivis et condamnés, constatée dans plusieurs dossiers.

A côté de ces sanctions pénales, la Ville peut également saisir le juge civil afin de faire prononcer l'expulsion de l'occupant sans titre du domaine public. C'est une procédure lourde à mettre en œuvre. Néanmoins, la Ville a fait un exemple dans le cas d'une pizzeria [.....], face à des pratiques illicites graves et médiatisées. Elle a obtenu le démontage d'une terrasse fermée non autorisée. La procédure a duré près de 13 mois (premier procès-verbal le 23 mai 2008, injonction de démontage prononcée par le juge des référés le 11 juillet sous peine d'astreinte de 1000 euros par jour de retard, autorisation donnée à la Ville par la Cour d'appel de Paris de procéder à l'exécution d'office et dépose effective opérée par la Ville le 18 juin 2009). La société exploitante étant en liquidation judiciaire, il y a de grandes chances que la Ville n'obtienne pas le remboursement des frais avancés (56 000 € sur l'exercice 2009).

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

¹⁴⁵ [.....]. *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

4.3. Une activité soutenue de la direction de la prévention et de la protection en matière de contrôles et de verbalisation, mais une coordination avec la direction de l'urbanisme à améliorer

4.3.1. Des outils juridiques diversifiés, une procédure opérationnelle rodée et un traitement administratif centralisé

Les inspecteurs de sécurité de la DPP disposent d'une palette de textes plus variés que les inspecteurs du paysage de la rue pour verbaliser les encombrements illicites par les terrasses ou étalages. Ils verbalisent directement les infractions au règlement des étalages et terrasses en application de l'article R.610-5 du code pénal¹⁴⁶, article général qui permet de sanctionner la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les arrêtés de police. La sanction n'est pas dissuasive puisqu'il s'agit d'une amende de 1^{ère} classe de 0 à 38 €. Les ISVP verbalisent aussi quelquefois les infractions au titre de l'article R. 116-2 du code de la voirie routière, sanctionné par une contravention de 5^{ème} classe, comme la direction de l'urbanisme. Ils peuvent aussi verbaliser les infractions commises par les cafés et restaurants à l'article R. 632-1 du code pénal (abandon d'ordures, déchets, matériaux ou tout autre objet de quelque nature que ce soit sur la voie publique : contravention de 2^{ème} classe, amende forfaitisée à 35 €¹⁴⁷) ou à l'article R.644-2 du même code qui permet de réprimer l' « encombrement du domaine public » (amende de 4^{ème} classe à 750 € maximum qui peut être forfaitisée à 135 €, ce qui permet d'accélérer la procédure).

La DPP intervient soir et week-end, périodes propices aux débordements non couverts par les inspecteurs du paysage de la rue. Les patrouilles de terrain, les agents nombreux et mobiles, l'uniforme sont de nature à persuader les commerçants récalcitrants. Les ISVP se servent des affichettes pour établir les irrégularités des situations constatées¹⁴⁸. Chaque verbalisation est précédée d'un avertissement écrit (« fiche de passage »).

De façon générale, le contrôle des terrasses est une activité prisée des ISVP car la verbalisation est facile dans la mesure où peu de commerces respectent à la lettre leur autorisation et la réglementation. Il prend donc une part importante dans les statistiques du service et dans les résultats personnels des agents.

Les procès-verbaux de l'ensemble des circonscriptions et unités sont rassemblés à la cellule de traitement des contraventions qui les saisit sur le système informatique GPV (Gestion des procès-verbaux) et les transmet avec le dossier correspondant tous les dix jours au Parquet sous la signature du directeur. Les procès-verbaux de procédure forfaitaire avec paiement d'un timbre amende (« cas 2 ») sont envoyés, eux, au service de traitement des contraventions de Rennes (20 % des cas).

Les délais de traitement et d'instruction puis de jugement conduisent, là aussi, à une sanction retardée de six mois minimum par rapport aux faits constatés, ce qui a incité la DPP à recourir davantage en 2015 aux procédures permettant d'exiger immédiatement le paiement d'une amende forfaitaire. Le décret n° 2015-337 du 25 mars 2015 les rend

¹⁴⁶ Ils verbalisent en qualité de garde particulier des propriétés de la Ville de Paris (article L. 116-1 alinéa 1 CVR et article 29 du code de procédure pénale).

¹⁴⁷ Depuis le décret du 25 mars 2015, l'article R. 632-1 a été modifié et le nouvel article R. 633-6 permet de réprimer ces faits par une contravention de 3^{ème} classe plus élevée : amende de 450 € forfaitisée à 68 €.

¹⁴⁸ Il a été décidé que l'apposition du RCS sur l'affichette sera systématique (réunions du 17/12/2014 et 28/08/2015) pour faciliter les contrôles de la DPP. Seules les nouvelles affichettes sont bien entendu concernées.

applicables aux abandons sur la voie publique réprimés par les articles R. 633-6 et R. 644-2 du code pénal.

4.3.2. Un nombre de verbalisations en très forte hausse pour les étalages et terrasses

Les infractions concernant le règlement des étalages et terrasses représentent plus de 30 % des procès-verbaux de la DPP. Il n'est pas possible d'individualiser, parmi les autres procès-verbaux dressés par exemple au titre des gros embarras, ceux qui ont concerné des cafés ou restaurants dotés d'étalages ou de terrasses.

La verbalisation par la DPP au titre des étalages et terrasses représente **10 333 procès-verbaux sur l'année 2014**, ce qui traduit une forte progression (63,4 % par rapport aux 6264 procès-verbaux de 2013), en phase avec l'augmentation générale de l'activité de la DPP (+ 67,5 %). Cette activité de répression sur les étalages terrasses est en augmentation constante depuis 2010, le nombre annuel de procès-verbaux dépasse 6000 depuis 2012 et représente le premier poste de verbalisation de la DPP depuis 2011, 33,9 % en 2014 (10 333/30 484) (annexe 26).

La très importante activité de verbalisation de la DPP permet d'éviter de conclure comme dans le précédent rapport de l'Inspection générale à une « carence du contrôle » des services municipaux. Mais les chiffres très élevés de cette activité contribuent à établir et à mesurer l'existence de nombreuses irrégularités.

Un tableau détaillé des 19 157 procès-verbaux dressés par la DPP par catégorie d'infractions de janvier 2012 à août 2014 inclus, soit 32 mois, figure en annexe 27. Les occupations excédentaires de terrasses sont les plus verbalisées (23 %), suivies par les étalages non autorisés (21 %), les terrasses ouvertes non autorisées (14 %) et les porte-menu ou chevalets hors limites (13 %), l'absence d'affichettes (10 %). La répartition par catégories a été supprimée dans les statistiques de GPV depuis septembre 2014, ce qui n'aide pas à tenir un tableau de bord.

La prépondérance des étalages et terrasses parmi les différents motifs d'infraction est fortement marquée (1^{er} ou 2^{ème} rang) dans quasiment tous les arrondissements, avec en tête les 18^{ème} (2 732 PV), 1^{er} (806 PV), 11^{ème} (692), 19^{ème} (609) et 20^{ème} (599). Cela recoupe largement les trois zones de sécurité prioritaires des 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements.

Le ratio nombre de procès-verbaux dressés dans chaque arrondissement/nombre de commerces disposant d'un étalage ou d'une terrasse (annexe 28) varie de 0,2 dans le 16^{ème} (ce qui veut dire qu'un commerce sur 5 en moyenne a été verbalisé) à 2,8 dans le 18^{ème} arrondissement. Cela signifie que chaque commerce de cet arrondissement a reçu presque trois procès-verbaux dans l'année (en réalité, certains sont multirécidivistes). La moyenne parisienne est de 0,8 PV par commerce et par an : en arrondissant, on pourrait conclure que chacun des 13 404 commerces a reçu en moyenne un PV dans l'année. En fait, le ratio est faussé par le nombre important de commerçants verbalisés qui ne détiennent aucune autorisation (35 % des PV sur 32 mois). Selon le « Rapport d'analyse de l'activité annuelle des relevés d'infraction » de la DPP pour 2014, la forte concentration des infractions au règlement des étalages et terrasses parmi les motifs d'infraction dans certains arrondissements peut avoir trois sources : la forte propension à commettre localement un certain type d'incivilité, les directives données par l'autorité municipale, « *une relative facilité à relever des infractions qui se caractérisent par une certaine permanence* ».

La collaboration entre la DPP et la DU sur le thème de la verbalisation des étalages et terrasses remonte à 2011 et a été relancée à l'initiative de l'adjointe à la Maire chargée

du commerce qui a demandé qu'une réflexion soit menée pour améliorer la communication et l'action de verbalisation. Une première réunion¹⁴⁹ entre les deux directeurs et leurs collaborateurs a permis un échange de vues sur des problèmes généraux ou les secteurs sensibles et à des rappels sur les méthodes (voir le compte rendu en annexe 29). Le directeur de l'urbanisme s'est en particulier engagé à demander aux inspecteurs de verbaliser de façon plus régulière, mais ces instructions n'ont été relayées qu'en juin 2015. Bien qu'un rythme trimestriel ait été prévu, il a fallu attendre le 28 août 2015 pour qu'une seconde réunion ait lieu.

Actuellement les relations ne semblent pas institutionnalisées. Les inspecteurs du paysage de la rue demandent des interventions aux circonscriptions de la DPP et il leur est ensuite rendu compte. La DPP demande à la direction de l'urbanisme des renseignements sur les autorisations détenues ou non par certains commerces.

Rares sont les opérations communes, faute d'effectifs disponibles d'inspecteurs du paysage de la rue. Quant aux rencontres d'organisation entre les responsables de circonscriptions, elles sont rares (une fois par an dans le 18^{ème} arrondissement).

Le bureau des contraventions de la DPP fournit chaque mois au SDPCPR un relevé des contraventions par arrondissement.

La réorganisation de la verbalisation qui serait essentiellement confiée à la DPP va nécessiter une réorganisation de ces relations. Il faut fortement renforcer les échanges en matière d'informatique, de formation et de documentation entre les deux directions.

La DPP devrait avoir accès au fichier IVOIRE des autorisations et rendre compte de ses interventions à la DU en temps réel. Les inspecteurs de sécurité devraient utiliser des tablettes mobiles donnant accès aux applications de la direction de l'urbanisme.

Les spécialistes de la DU devraient participer à des formations des inspecteurs de sécurité sur le règlement des étalages et terrasses ; cela a déjà été organisé par le passé. La DPP devrait être destinataire de l'ensemble des notes de service et procédures relatives à la verbalisation au règlement des étalages et terrasses, ainsi que de la jurisprudence propre à la Ville de Paris.

Ces orientations devraient être approuvées et l'impulsion nécessaire donnée par l'adjointe chargée du commerce et par celle chargée de la sécurité, de la prévention, de la politique de la ville et de l'intégration.

Recommandation 26 : Relancer les rencontres directoriales entre la direction de l'urbanisme et la direction de la prévention et de la protection sous l'impulsion des adjointes à la Maire chargées du commerce et de la sécurité ; organiser les relations au niveau local entre circonscriptions des deux directions et la coordination des actions sur le terrain par convention ; assurer l'échange d'information dans le cadre de la nouvelle organisation (formation à la réglementation par la DU, accès aux fichiers de la DU pour la DPP, comptes rendus mensuels d'activité de verbalisation de la DPP à la DU, accès des fichiers informatiques DU pour les agents DPP).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme, favorable au développement des échanges avec la DPP, que ce soit à l'échelon local ou en central, souligne que si la coopération n'est pas actuellement formalisée, elle n'en demeure pas moins opérante. Sur des situations particulièrement signalées par les mairies d'arrondissement, les agents de la DPP prennent le relais des inspecteurs du paysage de la

¹⁴⁹ Le 17 décembre 2014.

rue, permettant ainsi d'étayer un dossier avant sa transmission au procureur de la République.

L'accès des agents de la DPP à IVOIRE, en consultation mobile, ne pourrait être envisagé que dans le cadre d'une évolution de l'application : elle devrait être prise en compte dans le cadre de la refonte visée à la recommandation 7.

4.3.3. Améliorer l'organisation des contrôles et de renforcer le caractère dissuasif des sanctions

Les constatations de l'Inspection générale, venant après celles de 2004, montrent à nouveau, en ce qui concerne les étalages et terrasses, une carence du contrôle effectué par la direction de l'urbanisme (le nombre de procès-verbaux baisse de moitié en trois ans), mais surtout une situation très dégradée quant au respect des règles par les exploitants (comme le montre le niveau élevé des procès-verbaux de la DPP) et l'absence de caractère dissuasif des sanctions (faiblesse de taxation des emprises excédentaires, faible montant des contraventions mises par la DPP et même par la DU).

Afin d'améliorer la physionomie urbaine, la première étape est l'amélioration de l'organisation des contrôles par une meilleure coordination DPP/DU/Police nationale et de la mise en œuvre des sanctions administratives et pénales¹⁵⁰ :

- le commerçant ayant effectué une demande mais qui ne respecte pas le règlement (installation sans autorisation) doit se voir refuser l'autorisation demandée ;
- les commerçants en infraction sont à verbaliser et traduire devant le juge pénal et, s'ils ne s'amendent pas, pourraient se voir retirer leur autorisation (« barème gradué des sanctions ») ;
- toute demande d'extension doit être refusée à un commerçant déjà verbalisé ;
- le retrait de l'autorisation, dans le respect des droits de la défense, doit devenir une sanction « normale », et intervenir à titre temporaire sous la forme d'une suspension temporaire de six mois maximum en cas de première infraction ;
- tout dépassement ou occupation irrégulière sont à prendre en compte dans la taxation des emprises.

L'examen des dossiers prouve que les agents de la direction de l'urbanisme agissent avec discernement et ne poursuivent que les commerçants dument avertis et dont l'intention de frauder est démontrée (par exemple par l'utilisation journalière réitérée de matériel préparé : tables, chaises, parasols, parfois en nombre très important). Les syndicats professionnels rencontrés se montrent « légalistes »¹⁵¹. Les instructions les plus récentes données aux inspecteurs du paysage de la rue vont dans le sens de la fermeté : « *Consignes des cabinets des élus : faire un rappel à l'ordre et la verbalisation en même temps que la taxation* »¹⁵².

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme émet des réserves sur l'exposé des sanctions administratives proposées qui, selon elle, « *exclurait toute action en régularisation* », empêcherait « *de donner suite à une demande formulée par un usager dans la mesure où ce dernier a contrevenu dans un contexte différent et parfois*

¹⁵⁰ Ces orientations figuraient dans le rapport de 2004 de l'Inspection générale.

¹⁵¹ Voir le rapport de la CCIP du 18 mars 2010 « *Les terrasses sur le domaine public - Préserver l'activité commerciale et animer les quartiers dans un savoir-vivre ensemble* » - proposition n°1 : « Veiller au respect des autorisations d'implantation ».

¹⁵² Compte rendu de la réunion de doctrine du SDPCPR du 9 juin 2015.

ancien, au RET », ce qui lui « semble difficile », et sur la sanction de suspension déjà évoquée.

Dans son rapport de 2004, l'Inspection générale écrivait déjà qu'« *Il est choquant d'émettre un avis favorable alors que le pétitionnaire est en infraction caractérisée. Autoriser dans ces conditions est une incitation à la fraude... Il est impératif de révoquer l'autorisation délivrée aux personnes qui contreviennent avec constance aux règles applicables ; à défaut, la Ville perdra tout contrôle sur sa politique d'occupation de son domaine public* ».

Mais la réorganisation de la lutte contre les incivilités restera sans effet tant que les sanctions prononcées par les juridictions pénales contre les empiètements irréguliers sur le domaine public seront prononcées avec retard et ne pénaliseront pas véritablement les commerçants auteurs des infractions.

Pour être efficace, la sanction doit être rapide (le procès au pénal ne l'est pas), dissuasive (suffisamment pénalisante pour éviter la récidive) et opérante (pour aboutir à la remise en état du lieu conforme aux autorisations délivrées ou au refus opéré). L'administration gestionnaire du domaine devrait pouvoir émettre des sanctions administratives à portée financière ou une astreinte administrative.

Dans l'état actuel des textes, l'administration ne peut procéder au retrait matériel des installations illicites car elle n'a pas de pouvoir d'exécution d'office en matière d'étalages et terrasses. La Ville utilise régulièrement une procédure de mise en demeure ou de dépose d'office sous astreinte des installations irrégulières pour les enseignes et la publicité (art. L. 581-27 et suivants du code de l'environnement).

L'octroi de la possibilité d'un pouvoir d'astreinte administrative en matière de terrasses et étalages suppose une modification préalable de la législation en vigueur qui s'inspirerait de ce texte. Annoncée lors de la communication du Maire sur le nouveau règlement des étalages et terrasses, une proposition de loi n° 3693 « Pour une urbanité réussie, de jour comme de nuit »¹⁵³ qui visait à instituer ce régime a cependant été rejetée en première lecture par l'Assemblée nationale¹⁵⁴.

La procédure calquée sur celle applicable aux enseignes comprenait une procédure de mise en demeure : l'édiction d'un arrêté municipal constatant l'occupation illicite de la voie publique et ordonnant dans un délai fixé la suppression de l'installation ou sa mise en conformité.

En cas de carence, le recouvrement d'une astreinte à l'exécution des prescriptions fixée par le conseil municipal, au bénéfice de la commune, avec un maximum de 500 € par m², et le cas échéant l'exécution d'office les travaux prescrits par l'arrêté, aux frais du contrevenant, étaient prévus. Cette possibilité d'exécution d'office permettrait ainsi d'éviter le recours au TGI pour obtenir l'évacuation du domaine public [.....].

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Auraient été habilités à constater ces infractions les agents de la Ville de Paris chargés d'un service de police¹⁵⁵, tels les inspecteurs de sécurité de la DPP.

¹⁵³ Proposition présentée par Mme Sandrine MAZETIER et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, et apparentés.

¹⁵⁴ Le 11 octobre 2011.

¹⁵⁵ Mentionnés à l'article L. 2512-16 du CGCT.

Les rapporteurs sont favorables à ce que cette proposition soit reprise et représentée au Parlement. Telle était d'ailleurs l'intention de la maire-adjointe chargée du commerce qui en a saisi la secrétaire d'Etat chargée du commerce et de la consommation le 22 octobre 2014. Celle-ci a répondu que cette affaire ne relevait pas de sa compétence et le dossier n'a pour le moment pas été relancé auprès du ministre de l'intérieur.

Recommandation 27 : Ressaisir le gouvernement d'une proposition d'évolution législative de la verbalisation des terrasses afin de permettre aux municipalités d'émettre des astreintes administratives à l'instar des règles du code de l'environnement applicables aux enseignes, préenseignes et publicités installées illégalement (art. L. 581-27 et suivants).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme est favorable à une nouvelle saisine du gouvernement pour modifier la législation. Elle précise que pour ne pas être entachées d'illégalité, les astreintes administratives devraient être fixées par la loi ou par décret (par exemple, 500 euros par jour et par mètre carré en infraction), et ne pourraient relever d'un barème à l'initiative de la municipalité, contrairement à la formule de la proposition de 2011. Le projet pourrait contenir un article concernant les titres d'assermentation et d'habilitation à verbaliser plus large que ceux prévus en 2011.

Deux observations tout de même :

- Le système d'astreinte vaut surtout pour son effet dissuasif envers les contrevenants potentiels. La procédure est lourde et l'expérience prouve que l'administration hésite à percevoir la totalité des astreintes si elles risquent de mettre en péril l'équilibre économique de l'entreprise contrevenante ;
- Adapté pour les dispositifs fixes (terrasses fermées, planchers mobiles, terrasses et contre-terrasses protégées par des écrans), il est moins efficace contre les débordements de terrasses ouvertes caractérisés par un simple dépôt de tables et de chaises qui peuvent être retirées à volonté ou d'étalages illicites. Cela exigerait des contrôles extrêmement fréquents.

Cette proposition ne semble pas complètement adaptée à l'enlèvement de dispositifs non fixes, la mission suggère d'étudier d'autres systèmes.

Recommandation 28 : Faire étudier par la direction des affaires juridiques d'autres possibilités juridiques de sanction administrative des occupations illicites du domaine public par des installations non fixes.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme suggère quant à elle de compléter le projet d'évolution législative objet de la recommandation 28 (essentiellement applicable aux objets principalement fixes non autorisés) par une disposition comparable à celle relative à l'éclairage nocturne irrégulier des bâtiments non résidentiels, telle que définie par l'article R. 583-7 du code de l'environnement¹⁵⁶, consistant en :

- d'une part, la mise en demeure adressée au contrevenant de faire cesser les désordres constatés ;

¹⁵⁶ Article R. 583-7 du code de l'environnement : « En cas de constatation d'une installation lumineuse irrégulière au regard des prescriptions techniques fixées par le ministre en charge de l'environnement ou du maintien de l'exploitation d'une installation lumineuse en violation d'un arrêté pris en application de l'article L. 583-5, l'autorité administrative compétente définie à l'article L. 583-3 peut prononcer une amende au plus égale à 750 euros, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations ».

- d'autre part, la verbalisation assortie d'une amende, de l'intéressé en cas de persistance de l'irrégularité. Le montant de l'amende administrative n'excède pas 750 €, et peut être progressif, en fonction de la caractérisation de l'infraction.

La procédure à mettre en œuvre dans ce cadre pourrait être la même que pour les installations lumineuses, reposant sur le constat de l'infraction par les agents de la DPP, et le traitement administratif par la direction de l'urbanisme.

Même si elle nécessite également une base législative (art. L. 583-3 du code de l'environnement pour l'éclairage), cette piste est intéressante et pourrait être complétée par des dispositions inspirées de la procédure de répression de l'abandon de déchets prévue par l'article L. 541-3 du code de l'environnement : exécution d'office de l'enlèvement des déchets abandonnés sur la voie publique, avec facturation du coût de la prestation au contrevenant. Bien entendu, pour les terrasses, le délai de la procédure contradictoire devrait être beaucoup plus court que celui d'un mois prévu par l'article L.541-3. Ce dernier comprend également parmi les solutions applicables le versement d'astreintes et d'amendes (l'article L. 541-3 du code de l'environnement figure en annexe 30).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de la prévention et de la protection souligne le caractère efficace de la procédure d'astreinte prévue par l'article L. 541-3 du code de l'environnement qui est mise en œuvre par les inspecteurs du Centre d'action pour la propreté de Paris dans le cadre de la délibération 2012 DPE 63-2° des 24-25 septembre 2012 qui a remplacé l'arrêté du Maire de Paris du 15 décembre 1993 pour l'enlèvement d'office des déchets et le nettoyage aux frais des responsables des dépôts et salissure. Ce texte est souvent utilisé comme moyen dissuasif pour mettre en demeure l'exploitant de retirer rapidement la présence irrégulière de matériels sur la voie publique qui constituent un danger ou une gêne pour la circulation des piétons. Cette efficacité explique le faible montant des recettes d'astreinte recouvrées¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Le texte pénal, donc d'interprétation stricte, vise expressément et uniquement les « déchets » comme justifiant ce type de procédure : il ne peut s'appliquer, sauf dans des cas particuliers, à toute occupation du domaine public par du mobilier de terrasse ou d'autres dispositifs en bon état.

5. UN RENDEMENT DES DROITS DE VOIRIE EN FORTE AUGMENTATION DEPUIS 2012

Les permis de stationnement délivrés aux commerçants par la Ville de Paris sont des actes juridiques qui ont d'importantes conséquences économiques et financières pour les deux parties. Ils permettent d'accroître l'activité des exploitations contre paiement de droits de voirie qui constituent des recettes de fonctionnement de la Ville de Paris. Les professionnels et leurs organisations se plaignent du montant jugé trop élevé des redevances. Cependant le barème de taxation appliqué à Paris est raisonnable en comparaison des tarifs appliqués par d'autres communes. L'augmentation du rendement des redevances depuis 2012 ne correspond qu'à des rattrapages et traduit l'accroissement de l'activité économique.

5.1. Un secteur économique en bonne santé dont la Ville de Paris entend faciliter l'activité

Selon l'étude de l'APUR et de la CCIP « L'évolution des commerces à Paris - Inventaire des commerces 2014 et évolution 2011-2014 », Paris est une ville dynamique et attractive avec plus de 62000 commerces, artisans et services de proximité : elle est la première ville en France en nombre de commerces par habitants (280 pour 10 000 habitants). On dénombre ainsi 80 commerces de restauration pour 10 000 habitants à Paris, ce qui est très supérieur aux taux atteints par les autres grandes villes de France (autour de 50 sauf à Bordeaux qui atteint 62). La hausse du nombre de commerces entre 2011 et 2014 se vérifie pour le secteur des cafés et restaurants (474 établissements : + 4 % sur la période, soit + 1,2 % par an), surtout dans la restauration rapide (+ 10 %), dans un contexte de stabilité globale (plus de 70 % des commerces présents en 2014 avaient déjà la même activité et la même enseigne en 2011). Cette croissance globale ne masque pas certaines faiblesses conjoncturelles, par exemple la baisse de la dépense moyenne (cf. notes trimestrielles du SYNHORCAT).

S'il ne semble pas exister de document explicitant la politique actuelle et qu'il n'en est pas fait mention dans la feuille de route de la Maire de Paris à son adjointe chargée du commerce¹⁵⁸, les principaux axes et actions à mener vis-à-vis des commerçants, dans le cadre de l'équilibre entre la vie des commerces et le passage sur l'espace public, ont été clairement exposés aux rapporteurs au cours d'un entretien (2 juin 2015).

La direction de l'urbanisme offre de multiples services aux commerçants qui veulent s'équiper d'une terrasse afin de leur faciliter la tâche : accueil permanent au PASU, téléchargement des formulaires de demandes d'autorisations, possibilité de dépôt de certaines d'entre elles sur Internet, conseil des inspecteurs aux demandeurs sur rendez-vous, publication du règlement et du cahier de recommandations sous forme de livrets papier illustrés, également mis en ligne sur le site Internet.

Les projets actuels de la direction de l'urbanisme visent à améliorer les délais et la transparence des procédures : simulateur de taxe en concertation avec les organismes représentatifs des cafés et restaurants, instruction des demandes sous un mois et grille de motivation des mairies d'arrondissement, préparation d'un guide de la taxation des terrasses et étalages, souhaité par le SYNHORCAT, qui doit présenter sous une forme accessible les modalités de taxation.

¹⁵⁸ Note en date du 16 mai 2014.

Ne sont à l'ordre du jour ni la simplification de la grille des droits de voirie ni la création d'un « guichet unique » de la Ville pour les commerçants. Ce dernier prend actuellement la forme d'un « espace Pro » dématérialisé (aides aux entreprises, démarches administratives) mais deux directions municipales entretiennent des relations avec les commerçants : direction de l'urbanisme et direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE, ex-DEEES).

5.2. Une tarification complexe et des droits de voirie importants

5.2.1. La tarification des droits de voirie est complexe

Dès avant l'adoption du nouveau règlement des étalages et terrasses, une délibération du Conseil de Paris¹⁵⁹ portant réforme des droits de voirie a soumis au paiement d'une redevance les différents ouvrages et pris en compte les équipements améliorant les conditions d'exploitation des terrasses. Les droits de voirie constituent une recette non fiscale de la section de fonctionnement du budget. Un arrêté du Maire de Paris¹⁶⁰ a fixé les nouveaux tarifs applicables aux droits de voirie à compter du 1^{er} janvier 2012 et est mis à jour chaque année : l'arrêté applicable en 2015 date du 23 décembre 2014 (annexe 31)¹⁶¹.

Les modalités de calcul de la redevance de l'occupation du domaine public par les étalages et les terrasses reposent sur la combinaison et l'addition de trois catégories de critères : la localisation géographique, les voies étant classées en cinq catégories ; l'importance de l'occupation du domaine public (dimension de l'emprise au sol, zone inférieure au tiers...) ; la nature de l'ouvrage (étalage, terrasse ouverte ...). Les tarifs peuvent faire l'objet de majorations en fonction de la surface occupée et de suppléments en fonction des objets installés).

L'ensemble des tarifs entrant dans le système de calcul des redevances annuelles des étalages et des terrasses s'élève à **TROIS CENTS**. Les dates de prise en compte varient selon la nature de l'installation. Cette complexité est assurément rebutante et ne facilite pas l'acceptation de la taxation, d'autant que la présentation des avis de sommes à payer émanant du ministère du budget n'aide pas à sa compréhension (exemple en annexe 32). L'adjointe à la Maire chargée du commerce a déclaré aux rapporteurs qu'elle n'avait pas saisi la direction de l'urbanisme afin d'étudier la simplification de la tarification. Toutefois, rien n'interdit d'y réfléchir dans une optique de modernisation, à terme, de la présentation du tarif, à rendement constant.

Le tableau ci-dessous indique succinctement les tarifs applicables aux droits de voirie, à compter du 1^{er} janvier 2015, par l'arrêté municipal du 23 décembre 2014.

¹⁵⁹ Délibération DU 2011-54 des 28, 29 et 30 mars 2011.

¹⁶⁰ En date du 23 décembre 2011.

¹⁶¹ B.M.O. du 30 décembre 2014, p. 4323.

Tableau 6 : Droits de voirie des étalages et terrasses 2015 Ville de Paris

Tarif au m ² /an	Hors catégorie	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Minimum de perception
Étalage dans le 1/3 du trottoir	68,20 €	50,91 €	32,61 €	18,28 €	12,88 €	58,78 €
Étalage > 1/3 ou dans voie piétonne	204,45 €	152,91 €	98,07 €	55,06 €	38,85 €	58,78 €
Contre-étalage	272,67 €	203,81 €	130,68 €	73,35 €	51,93 €	829,34 €
Terrasse ouverte dans le 1/3r	99,43 €	74,39 €	45,49 €	26,57 €	17,46 €	88,50 €
Terrasse ouverte > 1/3 ou dans zone piétonne	298,56 €	223,10 €	136,29 €	79,77 €	52,13 €	117,37 €
Contre-terrasse	397,99 €	297,51 €	181,78 €	106,37 €	69,59 €	1 491,63 €
Terrasse avec écran dans le 1/3	149,30 €	111,56 €	68,13 €	39,89 €	26,17 €	132,98 €
Terrasse avec écran > 1/3 ou située dans zone piétonne	447,83 €	334,47 €	204,63 €	119,68 €	78,33 €	175,94 €
Terrasse fermée dans le 1/3	713,71 €	533,34 €	326,25 €	190,26 €	126,10 €	Non applicable
Terrasse fermée > 1/3 ou située dans zone piétonne	2141,34 €	1 600,26 €	978,80 €	570,79 €	378,52 €	Non applicable

Source : IGVP d'après données DU

Le choix de garder un tarif complexe et peu lisible sauf par des spécialistes implique de le rendre plus facilement appréhendable par les commerçants eux-mêmes grâce au simulateur de taxe informatisé sur le site Internet de la Ville de Paris. En contrepartie, les droits payés sont précisément adaptés à l'étendue des possibilités d'exploitation des terrasses sur le domaine public et à l'attractivité de leur localisation, dans un souci d'équité. La tarification est progressive en fonction de la superficie et de la qualité des installations et du classement des voies. Comme le montre le tableau en annexe 33, la progressivité du tarif entre chaque catégorie varie de 34 % à 78 %. La différence entre les tarifs de catégorie 1 et hors catégorie (la zone la plus prestigieuse, avec les Champs-Élysées) est de 34 %, quelle que soit la nature de l'ouvrage. L'écart le plus important est relevé entre la catégorie 2 et la catégorie 3, il atteint 71 % pour les terrasses et 78 % pour les étalages. L'écart entre la plus basse catégorie et la hors catégorie s'est resserré : le prix était 8 fois plus élevé en 2004, le ratio n'est plus que de 5,5 depuis 2011 : entretemps, la 5^{ème} catégorie a été supprimée.

A titre d'exemple, dans une voie de 4^{ème} catégorie (la plus nombreuse), la redevance annuelle à acquitter par le commerçant pour une surface de 25 m² « dans le tiers » du trottoir serait de 129 € pour un étalage, 175 € pour une terrasse ouverte, 262 € pour une terrasse protégée avec écran et 1 261 € pour une terrasse fermée. Ces niveaux restent raisonnables et beaucoup moins coûteux que les loyers versés aux propriétaires des murs. Le loyer annuel au mètre carré s'établit en moyenne à 13 255 € sur les Champs-Élysées¹⁶², alors que le mètre carré de terrasse ouverte avec écran coûte 1 464 €.

La direction de l'urbanisme a indiqué ne pas disposer de données comparatives avec les autres communes et n'a pas effectué d'études récentes sur le sujet. Le tableau ci-dessous présente une comparaison sommaire de la tarification des droits de voirie 2015, entre Paris et les autres villes françaises (voir en annexe 34 un tableau des redevances des terrasses en zone hypercentre pour 25 grandes villes françaises).

L'échantillonnage compare Paris à Marseille, Lyon, à deux grandes villes de province, Rennes et Dijon, et à trois villes d'Île-de-France, Versailles, Issy-les-Moulineaux et Antony.

¹⁶² Selon l'étude annuelle du cabinet spécialisé en immobilier d'entreprise Cushman & Wakefield publiée le 13 novembre 2013.

Tableau 7 : Comparaison détaillée des tarifs 2015 au m²

VILLE / TARIFS M ² /€/AN	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3		
	Terrasse ouverte	Terrasse fermée	Étalage	Terrasse ouverte	Terrasse fermée	Étalage	Terrasse ouverte	Terrasse fermée	Étalage
PARIS	74,39	533,34	50,91	45,49	326,56	32,61	26,57	190,20	18,28
Classement de Paris / 8 villes	5 ^{ème}	1 ^{er}	7 ^{ème}	5 ^{ème}	1 ^{er}	7 ^{ème}	6 ^{ème}	1 ^{er} ex.	6 ^{ème}
LYON	102,20	125,50	83,30	92,20	114,50	75,60	55,60	70,00	44,50
MARSEILLE	83,40	178,68	153,12	49,28	110,08	98,98	26,97	65,04	48,23
ANTONY	66,10	131,00	53,00	32,90	66,10	38,80	16,70	32,90	16,70
DIJON	90,00	270,00	63,00	70,00	170,00	49,00	50,00	150,00	35,00
ISSY-LES- MOULINEAUX	21,48	32,35	19,37	17,48	28,25	15,26	15,05	24,31	11,27
RENNES	86,44	257,96	125,56	43,46	212,62	63,27	35,18	96,20	39,40
VERSAILLES	54,20	276,00	106,10	47,20	229,20	88,30	39,20	190,20	66,10

Source : IGVP

Les conclusions de la comparaison des tarifs des huit villes sont claires : le tarif parisien est le plus bas pour les étalages, à l'exception de celui d'Issy-les-Moulineaux. Paris est également placé dans le bas du tableau en ce qui concerne les terrasses ouvertes (5^{ème} ou 6^{ème}) et c'est seulement pour les terrasses fermées que la capitale se détache par ses tarifs élevés, surtout en première catégorie. Il est important de souligner que les voies de la 3^{ème} catégorie où Paris est bien placé sont les plus nombreuses (1393), derrière celles de la 4^{ème} catégorie (3690).

En ce qui concerne l'évolution des droits sur plusieurs années (2010/2014), Paris ne se situe qu'en 21^{ème} position selon une étude de l'Extranet des grandes villes de France pour le montant par m² de terrasse ouverte en zone hypercentre (annexe 35).

5.2.2. Une forte augmentation des recettes des droits de voirie depuis 2012

Les droits de voirie concernant les étalages et terrasses seuls s'élèvent à 27,5 M€ en 2013 et représentent 10,72 % des 256,6 M€ de l'ensemble des redevances d'occupation du domaine public sous ses différentes formes. En 2014 les droits de voirie sur les terrasses et étalages atteignent 27,8 M€ et représentent 62 % du total des droits de voirie (enseignes : 6,6 M€, autres objets comme les palissades : 10,5 M€) (voir tableau ci-dessous).

Sur la période récente (six exercices), on constate une augmentation des droits sur les étalages et terrasses de 41 % contre une augmentation générale des droits de voirie de 35 %. De 2011 à 2012, première année d'application du nouveau régime des droits de voirie, les recettes dues aux étalages et terrasses ont augmenté de 4 millions d'euros (+19,4 %).

Tableau 8 : Evolution des droits de voirie 2009/2014 (en euros)

Installations	2009	2010	2011	2012	2013	2014	EVOLUTION 2014/2009 (%)
étalages et terrasses	19 725 029	20 380 485	21 039 894	25 124 095	27 573 003	27 863 163	41,26
enseignes	6 622 971	6 009 502	7 337 239	6 801 750	6 990 964	6 624 859	0,03
autres droits de voirie	5 850 927	4 137 262	5 395 484	6 461 443	6 599 677	10 565 401	80,58
dv antérieurs et divers	1 311 193	32 972	324 808	372 520	-510 662	79 772	N.S.
TOTAL	33 510 120	30 560 221	34 097 425	38 759 808	40 652 982	45 133 195	34,69
augmentation/année précédente (%)		-8,80	11,57	13,67	4,88	11,02	
augmentation/année précédente étalages et terrasses (%)		3,32	3,24	19,41	9,75	1,05	

Source : IGVP d'après document DU

L'examen des recettes imputables aux différents types d'installations sur les étalages et terrasses (voir graphique en annexe 36) montre l'importance prise par les nouveaux dispositifs taxés. Les droits de voirie dus au titre des taxes « anciennes » (TO, TF, bâches, contre-terrasses, étalages et contre-étalages) sont à peu près constants depuis 2009 et représentent en 2014 72 % du total : environ 20 M€. Les 7,8 M€ restant, 28 % du total, sont issus des nouveaux objets et installations taxés depuis 2011. Les dispositifs de chauffage et de climatisation sur les terrasses ouvertes ou protégées en représentent un peu moins de la moitié (3,6 M€), les autres nouveaux objets taxés atteignent 4 M€ ; les écrans rigides protégeant une terrasse ouverte sont, de loin, les installations nouvelles qui procurent le plus de recettes à la Ville (voir tableau détaillé en annexe 37).

Les tarifs des terrasses à Paris font l'objet de plaintes récurrentes des professionnels contre leur complexité et le manque de clarté de la « facture », leur augmentation « démesurée » et l'absence de base de référence connue.

La mise en place du simulateur de taxe et l'amélioration de la présentation de l'avis de sommes à payer devraient répondre positivement aux deux premières demandes. Quant aux facteurs de hausse des tarifs, ils sont la traduction des principes de la redéfinition des droits de voirie de 2011, approuvés par le Conseil de Paris : meilleure définition de la « matière imposable » qui prend désormais en compte les équipements destinés à atténuer les aléas climatiques non taxés jusqu'en 2011, taxation des terrasses fermées en voies piétonnes désormais autorisées, alors qu'elles étaient installées de façon illicite, enfin application du principe de l'augmentation régulière des contributions versées : alors que par le passé les augmentations avaient été nulles (2002) ou sélectives et variables (2004, 2005) : cela semble préférable à une indexation automatique qui ne donnerait pas davantage de visibilité. Les études menées par le SDPCPR ont montré que 75 % des terrasses ouvertes ont connu une augmentation de 2 % correspondant à la hausse annuelle du tarif de 2011 à 2012 ; seules 5,2 % ont eu un accroissement supérieur à 200 %.

En définitive, les installations ou objets désormais taxés améliorent le confort de la clientèle pendant les saisons froides et chaudes, et permettent une rentabilisation de la terrasse sur l'année entière. Les importantes augmentations de redevances relevées dans les enquêtes professionnelles ne ressortissent que pour une part à l'application du tarif. Il faut aussi compter avec l'évolution du parc des terrasses et l'accroissement du nombre d'objets taxés, le passage de la voie sur laquelle se situent les terrasses dans la catégorie supérieure, et le cas échéant l'augmentation de la surface des emprises occupées par le commerçant. Ceci justifie également une hausse régulière des tarifs sur une activité en expansion, qui contribue à l'équilibre budgétaire de la collectivité parisienne.

L'application de ces règles de taxation aux commerces parisiens a fait l'objet d'un examen sélectif de la part des rapporteurs. Les dossiers SAVOI 2 de 13 commerces des 5^{ème} et

13^{ème} arrondissements ont été vérifiés en compagnie de l'agent de taxe compétente et ont été suivis d'une visite sur place avec l'inspecteur de secteur et la DPP. Un décalage important a été constaté dans la plupart des cas entre la réalité des dispositifs installés sur le terrain mais non déclarés et les taxes perçues. Les premiers responsables sont bien entendu les redevables, que les dispositifs soient autorisables ou non, mais les contrôles insuffisants en sont également la cause. Le récolement général préconisé permettra de taxer complètement les installations et objets qui ont jusqu'ici échappé indûment aux droits de voirie exigibles.

Une note de service de 1997, toujours en vigueur, fixe les règles des dégrèvements de taxes, sécurisés par la signature par l'échelon hiérarchique supérieur (PCT, adjoints au sous-directeur), dès lors qu'ils dépassent 500 €. Les rapporteurs n'ont pas relevé de dossier ayant entraîné des dégrèvements importants (quelques recours gracieux ont été rejetés). Le seul dégrèvement important (10 000 €) déjà ancien (2006) [.....].

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Sur le plan contentieux, les décisions rendues depuis 2010 en matière de taxations par le tribunal administratif de Paris sont peu nombreuses. Le solde en défaveur de la Ville (11 annulations contre 4 rejets des recours) est largement imputable aux annulations des droits pour le chauffage des contre-terrasses au bénéfice des restaurateurs de la place du Tertre (18^{ème}). La Ville de Paris a fait appel de ces décisions qui ne sont donc pas définitives.

5.2.3. Le projet de réforme du classement des voies

Le classement des voies parisiennes par ordre de commercialité a fait l'objet d'une délibération en date du 21 mars 1986. Il a été complètement révisé en 2005 puis complété en avril 2011 pour intégrer des voies nouvelles ou ne faisant pas l'objet d'une classification.

Tableau 9 : Evolution du nombre de voies dans chaque catégorie 2004-2015.

CATEGORIE	2004	%	2015	%
Hors catégorie	16	0,29	19	0,34
1	56	1,03	62	1,11
2	255	4,69	426	7,62
3	1413	26,01	1392	24,91
4	2675	49,25	3690	66,02
5	1017	18,72	0	0
TOTAL	5432	100	5589	100

Source : IGVP d'après document DU

Le nombre de voies commerciales est passé de 5 432 à 5 589 en 11 ans (+3 %). C'est surtout le nombre de voies de catégorie 2 qui a augmenté d'une façon significative (+67 %) : 255 voies en 2004, 426 voies en 2015. Ces voies de catégorie 2 ont plus que doublé dans les 2^{ème}, 5^{ème}, 7^{ème}, 12^{ème}, 15^{ème} et 18^{ème} arrondissements. Lors de la dernière révision, les voies de la catégorie 5 ont été fusionnées avec celles de la catégorie 4, mais le total est resté stable (3690). Une carte réalisée par l'APUR présente le classement commercial des voies au 1^{er} octobre 2014 (annexe 38).

Actuellement plus de 90 % des voies appartiennent aux deux dernières catégories, et supportent les taxations les moins élevées.

Le chantier de la révision du classement actuel (qui date d'une dizaine d'années) est inscrit dans la feuille de route de la direction de l'urbanisme au titre de la mandature. La commercialité de certaines voies a évolué, en particulier celles de l'Est de la capitale pour lesquelles le tarif reste bas. Il peut être également tenu compte du périmètre des nouvelles zones touristiques internationales de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Les travaux de l'APUR et de la CCI (banque de données BDCOM) sur les commerces parisiens pourront servir de support à la révision. Il n'est pas encore décidé si cette refonte se fera en concertation avec les acteurs politiques et économiques.

En tout état de cause, il serait souhaitable que la mise en œuvre du nouveau classement des voies et donc le changement éventuel de taxation coïncide avec l'application complète des dispositions du nouveau règlement après récolement. Mieux vaut éviter de trop fréquents changements de la tarification applicable.

Recommandation 29 : Lancer la réflexion sur une simplification de la tarification et de la modernisation de la présentation des droits de voirie, dans le cadre des études sur la valorisation de l'espace public de la Ville.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme indique que la simplification ne doit pas à son sens toucher le tarif adopté par le Conseil de Paris en 2011, qui a nécessité de lourdes études préalables. Elle souligne que la meilleure compréhension des commerçants, s'agissant des droits de voirie appliqués, nécessite la stabilité et la permanence des méthodes.

Le choix est donc de conserver un tarif très détaillé et de créer un simulateur de taxe disponible sur Internet. La direction de l'urbanisme n'exclut pas pour autant des adaptations en fonction des enseignements tirés de la mise en œuvre de la réforme, ce qui correspond au souhait de l'Inspection générale.

CONCLUSION

En conclusion, il a semblé important de rappeler les défis que le service du permis de construire et du paysage de la rue doit relever en matière de contrôle interne et d'organisation opérationnelle.

Le but de tout audit interne mené par l'Inspection générale est en effet de donner à l'entité auditée une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, de s'assurer que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces, de donner des conseils d'amélioration de la performance et d'apprécier la qualité de gestion du service public.

Sur les risques encourus en matière d'attribution et de contrôle des autorisations de terrasse et le contrôle interne

Le contrôle interne vise à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs du service. Mais les objectifs du « service » (l'ensemble des agents concernés par le paysage de la rue) sont peu définis, hormis l'intervention du Maire au Conseil de Paris lors de l'adoption du nouveau règlement début 2011, il y a plus de cinq ans. Ces objectifs généraux concernaient le règlement et ne remplacent pas les directives adressées aux agents.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme regrette que « *la mise en œuvre du règlement se heurte à une absence de définition d'une politique cohérente concernant les terrasses* ».

Le service traite les dossiers au jour le jour sous le contrôle de la hiérarchie. Afin de définir une doctrine commune, des notes de service sont diffusées ou rappelées et des réunions sont organisées périodiquement sous la présidence du sous-directeur.

Cet encadrement « fonctionnel » des agents devrait être renforcé par la prise de fonction d'un référent expert, en charge de la coordination, du conseil et du pilotage des circonscriptions dans le domaine du paysage de la rue, avec l'édiction d'instructions et le pilotage de leur suivi¹⁶³.

Le service ne dispose pas d'objectifs chiffrés sur les terrasses et les étalages. Pourtant, le sous-directeur dispose d'outils de suivi de l'activité grâce des statistiques issues du système IVOIRE. Ces statistiques ne semblent pas pourvues d'une fiabilité suffisante pour être exploitées utilement : des omissions dans l'entrée des données et dans la validation des décisions conduisent à sous-estimer l'activité réelle. [.....].

La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Le service suit les données correspondant à l'instruction des demandes, aux activités de contrôle et aux recettes de droits de voirie. Mais il n'y a pas réellement de tableau de bord de l'activité du service destiné au pilotage par le management supérieur de la direction de l'urbanisme, encore moins d'éléments pour le tableau de bord de la direction, celui du secrétariat général ou pour l'adjointe à la Maire.

Par ailleurs aucune cartographie des risques n'a été établie.

Recommandation 30 : Mettre en place un tableau de bord synthétique afin de permettre au sous-directeur de suivre les données essentielles (volume, sens des décisions, délais, stocks) relatives à la délivrance des autorisations et aux procédures contentieuses afin d'améliorer la qualité de gestion du service.

¹⁶³ Fiche de poste d'attaché principal au SDPCPR, n° 35970, septembre 2015.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction de l'urbanisme précise qu'un document synthétique, le «flash mensuel du paysage de la rue», est produit chaque mois recensant le nombre et l'évolution sur 14 mois des demandes déposées, des décisions et des enquêtes de taxation lancées, en matière de paysage de la rue (étalages, terrasses et enseignes), ainsi que des bilans trimestriels et annuels. Ces documents n'ont pas été transmis à l'Inspection générale pendant l'audit.

La direction de l'urbanisme reconnaît que les statistiques disponibles pourraient être complétées, par exemple pour mesurer le stock de demandes déposées, en cours d'instruction, et leur ventilation par délais d'instruction. A cette fin, il est nécessaire de prévoir l'introduction de nouvelles requêtes dans le cadre du déploiement de la nouvelle version d'IVOIRE et de mobiliser les agents instructeurs pour que les données statistiques soient fiabilisées.

Les éléments de sécurisation de l'activité et des procédures mis en place reposent actuellement dans les directives sur la délégation de signature : en matière d'attribution de terrasse, toutes les décisions remontent à la hiérarchie : chefs de circonscription et leurs adjoints et niveau « central ». Les attachés, adjoints aux chefs de circonscription, représentent le premier niveau de vérification. Toutefois, les responsables rencontrés soulignent que leurs attributions sont multiples et qu'à tous les niveaux de l'encadrement, personne n'a les moyens d'exercer un contrôle quotidien.

En matière de sanctions, les inspecteurs signent les procès-verbaux, mais toutes les procédures de transmission des procès-verbaux et les réponses au Parquet sont signées par la hiérarchie (chef du pôle juridique et ses adjointes), ou bien là encore par l'échelon « central » (sous-directeur et ses adjoints, l'adjointe au chef de pôle technique et de coordination). Mais le pôle juridique ne produit pas d'éléments de synthèse relatifs aux procédures contentieuses (ex : nombre de classements sans suite).

Recommandation 31 : Confier le contrôle interne du service au référent expert chargé de la coordination des circonscriptions en matière de paysage de la rue qui effectuera ponctuellement des contrôles a posteriori sur des échantillons tests des procédures à risques.

Sur la performance opérationnelle et ses perspectives d'amélioration

Toute activité de délivrance de prestation de service individuelle par un service administratif à une personne physique ou morale a un périmètre déterminé : information, instruction de la demande, notification de la décision, contrôle, sur la base d'un dossier à déposer par ces personnes et dans le cadre d'un dispositif prédéfini.

En ce qui concerne la procédure d'attribution des autorisations d'étalages et terrasses, il est essentiel de réaliser l'égalité de traitement des exploitants en opérant un récolement général des autorisations attribuées et une révision, le cas échéant, des autorisations données au regard du règlement de 2011.

Sur les étapes de la procédure d'instruction elle-même, les points de satisfaction et d'amélioration suivants peuvent être notés :

- l'information sur la procédure d'autorisation semble adaptée (site Internet, PASU, règlement et formulaires publiés, existence du cahier de recommandations) ; elle reste à parfaire sur le suivi de leur demande par les pétitionnaires et sur les aspects de tarification dont les chantiers sont en cours (mise en place du simulateur de taxe, meilleure présentation des avis de sommes à payer, publication d'un guide de la taxation à vocation pédagogique spécifique aux droits de voirie) ; à terme un accès de chaque exploitant à son dossier informatique devrait être étudié ;
- l'instruction des dossiers reste longue pour une procédure qui est beaucoup moins compliquée qu'un permis de construire : il faut raccourcir les délais de consultation

de l'ensemble des partenaires, en les saisissant dès que la visite sur place de l'inspecteur a eu lieu, afin de la décision puisse intervenir dans le délai de deux mois, sauf saisine de la DVD (15 % des demandes) ;

- la décision est sécurisée par l'intervention de la chaîne hiérarchique, avec une répartition qui s'inscrit dans les consignes données pour l'ensemble du service du permis de construire et du paysagement de la rue ;
- le contrôle des dossiers sensibles est effectué par un agent supérieur spécialisé (réfèrent paysage de la rue).

En ce qui concerne la procédure de vérification des autorisations d'étalages et terrasses, on ne parle plus de « carence du contrôle » (2004), mais de non-respect des règles : la DPP inflige aux exploitants plus de 10 300 procès-verbaux par an.

Afin que le règlement soit respecté et sanctionné, les objectifs de performance suivants peuvent être fixés :

- améliorer l'information sur la nature et l'emprise des autorisations accordées : apposition systématique de l'affichette, campagnes de marquage au sol de grande ampleur ;
- organiser une campagne de récolement général des installations et objets qui permettra de les faire constater, autoriser, démonter et taxer selon les cas, sur la base d'une interprétation uniforme et stricte du règlement, fournira une base matérielle uniforme aux contrôles ultérieurs ;
- mieux organiser et coordonner les activités de contrôle et de verbalisation entre la direction de l'urbanisme, et les services chargés de la lutte contre les incivilités, y compris sur l'utilisation des moyens informatiques ;
- relancer auprès de l'Etat l'adoption d'une procédure législative d'astreinte administrative calquée sur celle en vigueur en matière d'enseignes pour que les sanctions soient exemplaires et dissuasives, ce que ne sont pas actuellement les condamnations obtenues par la Ville devant les tribunaux judiciaires, en raison du retard avec lequel elles interviennent et du faible montant des amendes.

Les différents leviers de performance cités ci-dessus pourront être mobilisés même en l'absence de la mise en œuvre du réexamen des autorisations délivrées avant 2011.

Le tableau ci-dessous rappelle les risques identifiés lors de l'audit dans l'organisation et le fonctionnement du service et résume les correctifs à apporter.

Au-delà de ces points essentiels, l'ensemble des recommandations qui figurent dans le présent rapport devront être traduites immédiatement dans un plan d'actions impliquant la direction de l'urbanisme, la direction de la prévention et de la protection et la direction des systèmes et technologies de l'information.

Tableau 10 : Tableau récapitulatif des risques et correctifs relatifs à l'organisation et au fonctionnement du service chargé des terrasses et étalages

Risque	Cause	Nature	Fréquence et gravité	Indicateur	Correctifs
Inégalité de traitement des demandes d'étalages et terrasses	Absence d'étude d'impact des nouvelles dispositions du RET, Volonté politique de ne pas appliquer le nouveau règlement aux situations existantes, sauf changement de situation	Risques juridiques et d'image de la Ville si rien n'est fait Risque de contestation par les syndicats professionnels en cas de mise en œuvre	Risque assez faible en définitive, plaintes des associations de défense et des riverains Risque non négligeable en cas de mise en œuvre	Contentieux sur les refus devant le juge administratif Réaction des syndicats d'exploitants	Récolement général des dispositifs existants (travail prioritaire) et mise en conformité des situations existantes en application du nouveau règlement, en plus de l'instruction des nouvelles demandes. La rapidité sera facteur d'égalité
Délais d'instruction des dossiers de demande	Ces autorisations simples sont instruites généralement en plus de quatre mois	Gestion non performante des moyens ; Risque d'illégalité, les exploitants plaçant leurs installations sans autorisation, atteinte au patrimoine Ville	Elevés	Etude des délais de décision	Une grille d'évaluation a été donnée aux mairies d'arrondissement pour ramener leur délai de réponse à un mois ; Action sur la chaîne de traitement : envoi plus rapide des consultations, relances régulières, mise au point d'un mode opératoire avec la DVD
Risque de collusion exploitants-inspecteurs du paysage de la rue	Volonté d'augmenter la taille des installations (exploitants) ; avantages en nature ou lucratifs (agents)	Image de la Ville, Financier (perte de recettes), Déviance	Faible, pas de cas récent	Contentieux pénal, poursuites disciplinaires	Contrôles de la hiérarchie systématiques et/ou inopinés sur le terrain ; Veiller à un véritable turnover régulier des IPR dans les arrondissements Renforcer le contrôle interne sur les dossiers sensibles par le référent expert paysage de la rue
Manque de fiabilité des statistiques d'activité	Mauvais enregistrement des données	Gestion non performante	Permanent	Statistiques annuelles (bilan d'activité DU)	Instructions sur la saisie des données, contrôles ponctuels, refonte du système informatique IVOIRE inscrit au contrat DU/DSTI
Déficiences du contrôle des autorisations d'étalages et terrasses	Très nombreuses infractions des exploitants d'étalages et terrasses ; Effectif insuffisant des IPR	Risque d'image de la Ville (occupation anarchique de l'espace public) ; Risque de crédibilité du système ; Risque financier : non-perception des recettes correspondant aux occupations	Elevé étant donné les nombreuses irrégularités constatées	Très faible nombre de procès-verbaux DU	Verbalisation confiée à la nouvelle direction chargée des incivilités ; Meilleure organisation du contrôle avec l'outil informatique mobile géolocalisé (DU, DPP et DSTI)
Manque d'efficacité et d'exemplarité des sanctions judiciaires	Lenteur de la procédure devant le tribunal de police ; Insuffisance des montants des amendes DPP ; Nombreux classements sans suite	Risque juridique (manque d'efficacité de la sanction)	Elevé	Statistiques du pôle juridique (à affiner)	Proposition de loi sur les astreintes à relancer ; Etude juridique sur les systèmes plus simples de sanctions administratives avec la direction des affaires juridiques

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Modifier le règlement pour qu'il prévoit que les autorisations peuvent comprendre des prescriptions sur la disposition des installations dans les terrasses ouvertes, ce qui permettra de préciser dans l'autorisation que la disposition des tables et chaises devra se faire parallèlement à la façade afin de respecter la largeur minimale de 1,60 m de la zone réservée aux piétons. 25
- Recommandation 2** : Rappeler l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif, à titre de simple information dans le règlement, et dans la fiche qui est envoyée par la direction de l'urbanisme au commerçant en annexe à l'autorisation délivrée. 25
- Recommandation 3** : Organiser une campagne de récolement général pour établir nouvelles autorisations et nouvelles taxations correspondant à la réalité des installations autorisées par le règlement de 2011 par le service du permis de construire et de paysage de la rue, qui devra disposer des personnels et moyens informatiques nécessaires. 35
- Recommandation 4** : Demander aux commerçants de mettre en conformité leurs installations non conformes avec le nouveau règlement dans un délai à déterminer ; demander en priorité aux commerçants verbalisés pour dépassement systématique de leur ancienne autorisation de se mettre en conformité. 35
- Recommandation 5** : Définir par arrêté le régime des voies de l'Ilot Saint-Séverin et redéfinir les autorisations des établissements en conséquence s'il y a lieu. 37
- Recommandation 6** : Etudier la fusion du récépissé de dépôt et de la notification de délai. Y rappeler l'interdiction d'occupation du domaine sans autorisation. En attendant le nouveau document, faire signer le récépissé de dépôt par un agent du PASU régulièrement habilité. 43
- Recommandation 7** : Prévoir une relation automatisée entre le logiciel IVOIRE et le logiciel de taxation SAVOI 2 et la mention de la répartition de l'emprise de la terrasse en « dans le tiers » et « hors tiers » qui ne figure pas actuellement dans le logiciel IVOIRE. 45
- Recommandation 8** : Permettre à tous les exploitants de terrasses et d'étalages de suivre l'avancement de leur demande et le contenu de leur dossier en temps réel par connexion informatisée. 46
- Recommandation 9** : Informer les maires d'arrondissement des décisions d'autorisation et des refus de demandes de terrasses ou d'étalages concernant leur arrondissement, y compris les refus directs sur lesquels ils ne sont pas consultés. 47
- Recommandation 10** : Rappeler aux pétitionnaires que les avis favorables envoyés par les maires d'arrondissement aux commerçants demandeurs ne valent pas autorisation d'installation de terrasse ou d'étalage. Le rappeler également aux mairies d'arrondissement. 48

- Recommandation 11** : Faire clarifier par la direction de l'urbanisme auprès de la mairie du 2^{ème} arrondissement le droit applicable dans les zones piétonnes et dans le secteur Montorgueil..... 48
- Recommandation 12** : Communiquer systématiquement à la préfecture de police la liste des autorisations de voirie et des refus prononcés. Lui demander de communiquer régulièrement les statistiques des infractions relevées en matière d'étalages et terrasses. Organiser des contacts entre commissariats et inspecteurs. Organiser des opérations coordonnées de verbalisation..... 49
- Recommandation 13** : La direction de l'urbanisme doit informer la direction de la voirie et des déplacements des suites données aux avis rendus, tout spécialement lorsqu'ils sont négatifs ou sous réserve de travaux de déplacements des réseaux..... 50
- Recommandation 14** : Définir des procédures afin que la direction de la voirie et des déplacements informe la direction de l'urbanisme de la programmation des travaux d'installations nouvelles ou de déplacement de mobiliers urbains de nature à remettre en cause les autorisations de terrasse ou d'étalage déjà délivrées. 50
- Recommandation 15** : Mettre en œuvre rapidement le futur terminal mobile de contrôle des inspecteurs du paysage de la rue à partager entre direction de l'urbanisme et direction de la prévention et de la protection..... 59
- Recommandation 16** : Le référent expert chargé de la coordination du paysage de la rue devra effectuer la mise à jour du manuel des recours gracieux au regard des dispositions du règlement de 2011 et veiller à une mise à jour permanente des manuels en cas d'évolution des textes ou de la jurisprudence..... 60
- Recommandation 17** : Tenir à jour les dossiers administratifs individuels des inspecteurs du paysage de la rue dans le respect des dispositions législatives applicables. 62
- Recommandation 18** : Etablir en liaison avec la DAJ et son référent sur le sujet une charte de déontologie destinée aux inspecteurs du paysage de la rue rappelant les règles de conduite à respecter et la leur communiquer contre signature à leur prise de fonctions. En rappeler et commenter régulièrement les règles lors des réunions de service. 66
- Recommandation 19** : Généraliser les opérations de contrôle et de verbalisation conjoints DU/DPP/police nationale dans les secteurs les plus exposés aux infractions à la réglementation. 69
- Recommandation 20** : Définir une programmation annuelle de marquage au sol des établissements en deux temps : détermination du volume et du rythme d'opérations de cloutage en liaison avec la direction de la voirie et des déplacements, programmation établie conjointement par la DU et la DVD proposée aux mairies d'arrondissement. .. 72
- Recommandation 21** : Mettre en place, sous forme papier ou informatique et contre émargement des agents, un cahier de prise en charge des carnets d'avertissement et de constat numérotés et de leurs détenteurs conservé en sécurité avec les formulaires par le chargé de de la coordination du paysage de la rue. 72

- Recommandation 22** : Fiabiliser les données entrées dans l'application IVOIRE afin d'améliorer la qualité des statistiques d'activité. 73
- Recommandation 23** : Introduire dans le règlement des étalages terrasses le système de la suspension d'autorisation pour une durée limitée à six mois. 74
- Recommandation 24** : Taxer systématiquement tous les dépassements et les installations non autorisées suite à la campagne de récolement. 75
- Recommandation 25** : Sensibiliser régulièrement le Parquet de Paris sur la nécessité de sanctionner les nuisances causées à l'ordre public par les occupations irrégulières du domaine ; appeler son attention sur la disproportion entre amendes encourues et bénéfiques perçus dans la durée. 77
- Recommandation 26** : Relancer les rencontres directoriales entre la direction de l'urbanisme et la direction de la prévention et de la protection sous l'impulsion des adjointes à la Maire chargées du commerce et de la sécurité ; organiser les relations au niveau local entre circonscriptions des deux directions et la coordination des actions sur le terrain par convention ; assurer l'échange d'information dans le cadre de la nouvelle organisation (formation à la réglementation par la DU, accès aux fichiers de la DU pour la DPP, comptes rendus mensuels d'activité de verbalisation de la DPP à la DU, accès des fichiers informatiques DU pour les agents DPP). 80
- Recommandation 27** : Ressaisir le gouvernement d'une proposition d'évolution législative de la verbalisation des terrasses afin de permettre aux municipalités d'émettre des astreintes administratives à l'instar des règles du code de l'environnement applicables aux enseignes, préenseignes et publicités installées illégalement (art. L. 581-27 et suivants). 83
- Recommandation 28** : Faire étudier par la direction des affaires juridiques d'autres possibilités juridiques de sanction administrative des occupations illicites du domaine public par des installations non fixes..... 83
- Recommandation 29** : Lancer la réflexion sur une simplification de la tarification et de la modernisation de la présentation des droits de voirie, dans le cadre des études sur la valorisation de l'espace public de la Ville. 91
- Recommandation 30** : Mettre en place un tableau de bord synthétique afin de permettre au sous-directeur de suivre les données essentielles (volume, sens des décisions, délais, stocks) relatives à la délivrance des autorisations et aux procédures contentieuses afin d'améliorer la qualité de gestion du service. 92
- Recommandation 31** : Confier le contrôle interne du service au référent expert chargé de la coordination des circonscriptions en matière de paysage de la rue qui effectuera ponctuellement des contrôles a posteriori sur des échantillons tests des procédures à risques. 93

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Répartition des autorisations dans le tiers et hors tiers	20
Tableau 2 : Nombre de dispositifs autorisés sur les étalages et terrasses.....	38
Tableau 3 : Demandes et décisions en matière d'étalages et terrasses	39
Graphique 1 : Processus de demande d'autorisation des terrasses et étalages	41
Tableau 4 : Délais d'instruction et nombre de dossiers d'étalages et terrasses traités par les mairies d'arrondissement (moyenne 2012-2014).....	47
Graphique 2 : Cartographie du système d'information « Etalages et terrasses »	58
Tableau 5 : Répartition des activités des inspecteurs du paysage de la rue (étalages et terrasses).....	62
Tableau 6 : Droits de voirie des étalages et terrasses 2015 Ville de Paris.....	87
Tableau 7 : Comparaison détaillée des tarifs 2015 au m ²	88
Tableau 8 : Evolution des droits de voirie 2009/2014 (en euros)	89
Tableau 9 : Evolution du nombre de voies dans chaque catégorie 2004-2015.	90
Tableau 10 : Tableau récapitulatif des risques et correctifs relatifs à l'organisation et au fonctionnement du service chargé des terrasses et étalages.....	95

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

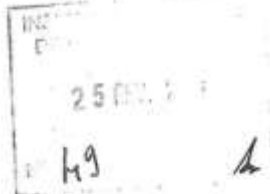
Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire sur l'audit des modalités d'attribution et de vérifications des autorisations de terrasses a été transmis le 14 janvier 2016 à la direction de l'urbanisme et à la direction de la prévention et de la protection.

Les réponses au rapport provisoire du directeur de la prévention et de la protection et du directeur de l'urbanisme ont été adressées par courrier à l'Inspection générale respectivement les 24 février et 4 avril 2016.

Réponse de la direction de la prévention et de la protection

MAIRIE DE PARIS

Direction de la prévention et de la protection
Le Directeur



V/Réf : N° 15-04

N/Réf : A16DPP-000043

Affaire suivie par :



Paris, le 24 FEV. 2016

NOTE à l'attention de :

générale

directrice de l'inspection

Objet : Rapport d'audit - autorisations de terrasse

Dans votre note du 14 janvier 2016 relative au rapport d'audit portant sur les modalités d'attribution et de vérification des autorisations de terrasse délivrées par la direction de l'urbanisme, vous avez souhaité connaître mes observations sur les constats effectués et les recommandations préconisées.

Un précédent rapport de l'inspection générale en 2004 faisait état d'une faiblesse des contrôles qui semble-t-il au regard des données relevées en 2014 n'est plus d'actualité. Cependant, il me semble difficile de considérer que ces contrôles aient été excessifs ces dix dernières années.

Au préalable, je tiens à préciser que l'action de mes services, notamment ceux qui sont chargés du contrôle du respect des autorisations, se situe dans le strict respect d'une compétence liée qui n'ouvre pas droit à interprétation sur la situation matérielle d'exercice du droit de terrasse ou d'étalage.

Celle-ci est conforme ou non aux normes prescrites par le règlement municipal. En cas d'irrégularité, l'infraction est constatée par un procès-verbal qui peut prendre deux formes : celle d'une procédure engagée devant l'officier du ministère public du tribunal de police avec un délai de traitement d'environ six mois et celle d'une procédure forfaitaire avec le paiement immédiat d'une amende quand l'infraction peut se rattacher à un motif relevant de cette procédure (= encombrement de la voie publique - i.e.).

Lorsqu'ils sont confrontés à une situation irrégulière, les ISVP sont tenus de dresser un procès-verbal d'infraction. Si leur nombre a été en forte croissance ces dernières années, c'est que les situations constatées étaient elles-mêmes trop nombreuses. En définitive, leur action a sans doute permis de réguler la situation sur le terrain.

Il me paraît donc utile de vous exposer mes observations sur les points suivants relevés dans le cadre de ce rapport :

- L'évolution du nombre de procès-verbaux
- La création d'une sanction administrative
- Les diverses recommandations spécifiques dédiées à la DPP.

1. L'évolution du nombre de procès-verbaux :

Si le nombre de procès-verbaux a augmenté ces dernières années, contrairement à ce qui est indiqué, il n'a pas fortement baissé en 2015.

1, place Baudoyer - 75004 PARIS

**TOUTE L'INFO
au 3970* et
sur PARIS.FR**
* Plus d'un report local à partir d'un accès
sur tout territoire à votre ordinateur

En effet, la réduction apparente du nombre des PV tient en fait à une modification du traitement des infractions au regard des textes pouvant motiver la sanction. Ainsi, jusqu'à la fin de l'année 2014, de nombreuses infractions liées au règlement des étalages et terrasses étaient relevées sur le fondement d'une amende de 1^{ère} classe qui devait être instruite par le Parquet. Or, en 2015, les ISVP ont utilisé en priorité l'article R 632-1 du code pénal qui prévoit une amende forfaitaire en les requalifiant, lorsque cela était possible, comme dépôt sur la voie publique. C'est donc cette requalification qui explique la réduction du nombre de procès-verbaux pour étalage et terrasse et l'augmentation du nombre des PV pour dépôts sur la voie publique.

Cette pratique a permis d'utiliser la procédure de l'amende forfaitaire qui est beaucoup plus efficace puisqu'elle permet de sanctionner immédiatement l'infraction sans attendre un délai de six mois en moyenne dans le cadre de la procédure de transmission au parquet du tribunal de police ; délai que le rapporteur a fort justement qualifié d'excessif.

Dans le même ordre d'idée, un décret du 25 mars 2015 a forfaitisé d'autres infractions en 3^e et 4^e classe notamment pour les gros encombrants ce qui permet désormais de sanctionner l'irrégularité sur la base de sa nature même : « dépôt sur la voie publique » ou « encombrant sur la voie publique ». Dans le premier cas, la sanction est une amende forfaitaire de 68 € et dans le second de 135 €. Le paiement de l'amende forfaitaire de 2^e et 3^e classe est immédiatement exigible alors que le traitement de l'amende de 1^{ère} classe non forfaitaire prend environ six mois.

2. La création d'une sanction administrative :

La proposition de création d'une sanction administrative de retrait du droit de terrasse ou d'étalage semble se heurter à des considérations d'ordre économique.

En effet, le retrait d'une durée de six mois qui a été évoqué me paraît trop sévère dans la mesure où il est précisé que 30 % du chiffre d'affaires des établissements provient de l'exploitation des terrasses. Une telle décision conduirait le commerçant à arrêter cette exploitation avec des conséquences en matière d'emploi, d'activité et d'animation commerciale.

Cela équivaldrait à une baisse de 15 % sur l'ensemble de l'année mais sans doute beaucoup plus importante, de 40 à 50 %, si les mois d'arrêt se situaient durant les beaux jours d'avril à septembre. Cela entraînerait donc une importante perte de recettes directes (droits de voirie) et indirectes (baisse de l'activité économique) pour la ville de Paris, sans même parler du préjudice en termes d'emploi et de son coût social.

Sans être écartée, cette proposition devrait toutefois être modérée dans sa durée et réservée aux situations extrêmes, dans le cas de refus manifeste de se mettre en conformité avec le règlement.

3. Les recommandations spécifiques dédiées à la DPP

- Recommandation numéro 15 : « Mettre en œuvre rapidement le futur terminal mobile de contrôle des inspecteurs du paysage de la rue à partager entre direction de l'urbanisme et direction de la prévention et la protection ».

Une étude de marché est actuellement en cours pour lancer un appel d'offres pour l'acquisition d'un smartphone durci dans le cadre de la mise en œuvre du procès-verbal électronique.

Le caractère communiquant du matériel choisi devrait permettre d'interroger la base de données de la direction de l'urbanisme sur les autorisations de terrasses accordées par la ville de Paris.

Je suis donc tout à fait favorable au rapprochement des systèmes qui devraient être utilisés par la DU et la DPP.

- Recommandation numéro 19 : « Regrouper les inspecteurs du paysage de la rue dans un service unique dédié. Assurer la séparation des fonctions d'instruction et de contrôle des autorisations d'étalages et terrasses. S'assurer de la répression des infractions au règlement des étalages et terrasses par les agents de la future direction chargée des Incivilités ».

1, place Baudoyer - 75004 PARIS

La mise en œuvre de la future réforme de la DPP avec la création d'une nouvelle direction doit permettre de poursuivre la lutte contre les infractions au règlement des étalages et terrasses.

Toutefois, le rapport souligne que les agents chargés d'une fonction de police de la nouvelle direction devraient voir leur champ de compétence élargi à l'établissement de la taxation des terrasses en infraction.

Je ne suis pas favorable à cette recommandation qui nécessite une spécialisation dans un domaine de compétence métier différent qui les détournerait de leur mission principale en les transformant en agent de recouvrement.

Les ISVP doivent donc rester exclusivement des agents chargés d'une mission de police pour que leur mission de lutte contre les incivilités soit pertinente et efficace.

- *Recommandation numéro 21 : « Généraliser les opérations de contrôle et de verbalisation conjoints DU/DPP/Police nationale dans les secteurs les plus exposés aux infractions à la réglementation ».*

Cette recommandation en apparence utile apporte peu de valeur ajoutée par rapport aux modes classiques d'intervention des ISVP. Leur connaissance du terrain leur permet de requérir l'intervention de la DU ou de la Police si nécessaire mais la généralisation de la mobilisation de ces trois entités est en fait assez lourde à organiser pour un résultat assez faible comme l'expérience menée à la demande du rapporteur a pu le révéler : 11 irrégularités relevées en une demi-journée.

La présence de la Police n'est pas nécessaire, puisque les infractions peuvent être relevées par les ISVP, et celle des inspecteurs du paysage de la rue complète leur action en matière de droit des enseignes ou de taxation de publicité, domaines dans lesquels les agents de la DPP ne sont pas compétents.

S'agissant en général d'infraction « continue » en raison d'installations physiques permanentes, il n'est pas toujours facile d'y mettre un terme rapidement. Ce qui rend la constatation de l'infraction plus aisée et la présence d'inspecteurs en nombre et de services différents, moins utile pour réprimer les infractions.

- *Recommandation numéro 28 : « Relancer les rencontres directoriales entre la direction de l'urbanisme et la direction de la prévention et de la protection sous l'impulsion des adjointes à la maire chargées du commerce et de la sécurité : organiser les relations entre circonscriptions des deux directions et la coordination des actions sur le terrain par convention ; assurer l'échange d'information dans le cadre de la nouvelle organisation (formation à la réglementation par la DU, accès aux fichiers de la DU pour la DPP, comptes rendus mensuels d'activité de verbalisation de la DPP à la DU, accès des fichiers informatiques DU pour les agents DPP) ».*

Cette série de recommandations se fondent sur des pratiques et des processus de travail communs aux deux directions concernées mis en œuvre depuis environ deux années. Les transferts d'informations techniques et juridiques, les formations ainsi que les accès aux bases de données de la DU sont déjà opérationnels. Ils devraient être rendus plus faciles grâce à l'utilisation et la mise à disposition des ISVP d'appareils communicants sur le terrain.

Les directeurs de la DU et de la DPP se sont engagés à se rencontrer tous les six mois pour confronter leurs observations et harmoniser la pratique de leurs services en matière d'organisation et de mise en œuvre des contrôles. Ces réunions ont déjà permis de faire des progrès notables dans le domaine de la régulation de l'usage de l'espace public.

Elles se poursuivront naturellement pour améliorer la gestion de l'utilisation de cet espace et maintenir la cohérence et la complémentarité des actions de nos deux directions.

- *Recommandation numéro 29 : « Ressaisir le gouvernement d'une proposition d'évolution législative de la verbalisation des terrasses afin de permettre aux municipalités d'émettre des astreintes administratives à l'instar des règles du code de l'environnement applicables*

1, place Baudoyer - 75004 PARIS

aux enseignes, pré-enseignes et publicités installées illégalement (art. L 581-27 et suivants) »

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter en matière de terrasses et étalages mais dans leur grande majorité, si l'occupation est irrégulière, l'excédent d'emprise ou d'installation de matériel peut déjà donner lieu à la mise en œuvre d'une astreinte dans l'attente d'une mise en conformité de l'étalage ou de la terrasse.

En effet, cette faculté existe déjà avec l'arrêté du maire de Paris du 15 décembre 1993 pour enlèvement d'office des déchets et nettoyage de salissures aux frais des responsables du dépôt.

Ce texte est souvent utilisé par les inspecteurs du CAPP comme moyen dissuasif pour faire retirer rapidement la présence irrégulière de matériels sur la voie publique qui constituent un danger ou une gêne pour la circulation des piétons. La faiblesse des recettes de recouvrement pour enlèvement de dépôt s'explique par l'efficacité de la procédure qui permet de mettre en demeure le contrevenant de retirer l'objet de l'infraction dans un délai raisonnable « tenant compte du volume du dépôt des déchets à enlever » (article 2 de l'arrêté du 15 décembre 1993).

Cette mise en demeure est dans la quasi-totalité des cas suivie d'effet. C'est ce qui explique que la plupart des procédures engagées ne vont jamais jusqu'à leur terme.

Telles sont les remarques que je souhaite formuler sur le rapport provisoire que vous m'avez communiqué.

Bien à vous,

1, place Baudoyer - 75004 PARIS

Réponse de la direction de l'urbanisme

MAIRIE DE PARIS 

6 Promenade Claude Lévi-Strauss
CS 51388 - 75639 PARIS CEDEX 13

Direction de l'Urbanisme
Service du Permis de Construire et du Paysage de la Rue



V/Réf : 15-04

Paris le, - 5 AVR. 2016

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire relatif à l'audit des modalités d'attribution et de vérification des autorisations de terrasses.

P.J. : Relevé de lecture de la Direction de l'Urbanisme ;

Réponses de la Direction de l'Urbanisme aux recommandations de l'Inspection Générale.

Par note en date du 14 janvier 2016, vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport provisoire relatif à l'audit des modalités d'attribution et de vérification des autorisations de terrasses, établi par vos services.

Vous trouverez-en pièces jointes :

- Le relevé des observations de la Direction de l'Urbanisme à la lecture du rapport de vos services, ainsi que ses annexes ;
- Les réponses aux recommandations issues du rapport de vos services.

Le Directeur de l'Urbanisme

Copie à : Madame Olivia POLSKI, Adjointe à la Maire de Paris chargée du Commerce, de l'Artisanat, des Professions Libérales et Indépendantes ;
Secrétaire Générale Adjointe.

RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE RELEVÉ DE LECTURE

La lecture du rapport de l'Inspection Générale appelle les observations et commentaires suivants de la part de la Direction de l'Urbanisme :

- Page 3 : On compte 11 956 terrasses ouvertes + 329 contre-terrasses soit 12 285 au total (et non 12 275 terrasses ouvertes).
- Pages 11 et 18 : La Loi Pinel autorise l'exploitation d'un fonds de commerce sur le domaine public artificiel sous réserve de l'existence d'une clientèle propre. Elles prévoit la délivrance par anticipation d'autorisations d'occupation temporaires du domaine public (AOT) aux nouveaux propriétaires de fonds (L2124-33) ainsi que la transmission des AOT aux ayants droit en cas de décès de l'exploitant, sous la seule réserve de l'intérêt général (L.2124-34).
À ce titre, le repreneur d'un commerce pourrait solliciter auprès de l'administration une autorisation d'occupation du domaine public, même s'il n'a pas commencé à exploiter le fonds.

L'analyse juridique ci-jointe en annexe de cette fiche a conclu à la non application de ce dispositif au cas particulier des commerces gérés par le RET : les fonds de commerce ne développent que partiellement leur activité commerciale sur le domaine public, et exercent leur activité principale à l'intérieur d'un immeuble privé donnant sur la voie publique (trottoir, place publique) et exploitant, sur une portion de ce domaine public, une terrasse ou un étalage.

Une réponse ministérielle récente, mais antérieure de quelques mois à la loi Pinel, avait apporté des précisions sur le régime juridique encadrant le « droit de terrasse ». La ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme y opposait une fin de non-recevoir à la demande d'un parlementaire tendant à sécuriser le « droit de terrasse » en rattachant l'autorisation de terrasse à l'exploitation plutôt qu'à l'exploitant. Elle indiquait dans sa réponse que le « droit de terrasse » ne faisait pas partie des éléments du fonds de commerce, et qu'une incorporation du droit d'occupation des terrasses dans le fonds de commerce étant de nature à remettre en cause les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public inscrits dans le CG3P (cf. rép. ministérielle n° 36869 JO AN 7 janvier 2014, en P.J.).

Dans ce cas, les terrasses et étalages n'étant pas des éléments du fonds de commerce sur le domaine public, les dispositions des articles L2124-32-1 à L2124-35 du CG3P ne leur seraient pas applicables.

En tout cas, le droit à étalage ou terrasse n'est pas compris dans la valeur de cession du fonds de commerce, dans la mesure où il n'appartient pas au cédant.

Le SPCPR a répondu négativement aux avocats faisant valoir la loi PINEL : le refus d'instruire par anticipation ces demandes n'a fait l'objet à ce jour d'aucune contestation. (cf modèle réponse adressé à une quinzaine de demandeurs joint en annexe à cette fiche).

- Page 12 : Les autorisations de terrasses et étalages relèvent de la catégorie des permis de stationnement, y compris les terrasses fermées qui doivent être constituées d'écrans non scellés au sol, démontables rapidement.

Constituées d'éléments mobiles, elles ne sont pas considérées comme des emprises et des constructions, donc assujetties au code de l'urbanisme. C'est une spécificité parisienne.

La voirie relevant de la commune, il est inutile de préciser que la Maire de Paris est présidente du conseil départemental et de citer l'article L 3221-4 du CGCT qui concernant le domaine du département.

- Page 13 :

- Principe de précarité :

Le dernier paragraphe de la page est incompréhensible.

- Page 14 : Paragraphes 1 et 3 : Les développements sur l'absence de droit à indemnité en cas de non renouvellement annuel du permis de stationnement sont superfétatoires et susceptibles d'entretenir la confusion. De même pour les références au domaine fluvial et ferroviaire.

- Page 17 : Contrairement à ce qu'indique l'Inspection Générale, les documents à destination des usagers sont régulièrement mis à jour :

- La dernière édition du Règlement des Étalages et Terrasses date de juin 2015 ;
- Celle du cahier de recommandations applicables aux étalages et terrasses date de juillet 2015.

Ils ont été actualisés et mis en ligne sur le site internet de la Ville.

- Page 17 : Les oriflammes des commerces, cités par l'Inspection Générale comme n'étant pas des objets énumérés par le RET sont en fait assimilés aux chevalets et panneaux indicatifs interdits aux articles DG 13 et 1-3-1. Ils sont poursuivis en outre comme pré-enseignes interdites sur le domaine public par le Règlement Local de la Publicité, des enseignes et pré-enseignes, la procédure du code de l'environnement permettant après verbalisation et arrêté de mise en demeure d'émettre des astreintes.

- Page 17 : La durée de validité de l'autorisation est annuelle dans 99% des cas, et notamment le fait de la limiter à six mois, est apprécié selon la situation. Les autorisations intervenant dans le secteur de la rue Montorgueil ne sont pas nécessairement limitées à six mois. D'ailleurs, la charte spécifique à ce quartier ne le prévoit pas.

La limitation de l'autorisation à 6 mois résulte soit d'un choix du commerçant qui limite son exploitation à la belle saison, soit d'une proposition du Maire d'arrondissement ou de l'administration qui souhaite donner cette autorisation à titre probatoire.
- Page 19 : Le nombre de terrasses bâchées, en 2015, s'élève désormais à 405, contre 538 en 2014.

Le mode de calcul des suppléments pour chauffage en hors catégorie est inexact :

 - Le droit de terrasse ouverte est bien de 99,43€ dans le tiers du trottoir, mais le supplément chauffage est de 1 298,86€ pour une terrasse non protégée ;
 - Le chiffre de 144,30€ s'applique pour les terrasses protégées par des écrans, mais dans ce cas se rajoute le supplément pour écran qui s'élève à 1 298,86€. Soit au total 144,30€ + 1 298,86 € = 1 443,16€.
- Page 21 : la règle de l'exception à l'occupation du tiers dans la limite à 50% de la largeur utile pour une autorisation de terrasse n'est que partiellement plus libérale que dans le RET précédent : cette limite figurait dans le RET de 1990 seulement à l'article des contre-terrasses (17 b). Le cumul des CT et des autres occupations ne pouvait dépasser les 50% de la largeur utile. Non positionnée à l'article 6 qui définissait la règle du tiers du trottoir pour les occupations du domaine public, il y avait une ambiguïté sur les limites d'une extension au-delà du tiers du trottoir pour les seules terrasses ouvertes et fermées. Cet article 6 ne fixait pas de limite à l'exception du tiers : certaines occupations encore en place ont pu être autorisées sur plus de 50% de la largeur utile du trottoir lorsqu'il s'agissait de terrasses sans contre-terrasse. Le RET de 2011 clarifie la règle.
- Page 22 : La méconnaissance des interdictions de publicité à l'intérieur des commerces sur les vitrines ou sur les parasols : dans bien des cas, ces dispositifs concernent des produits vendus à l'intérieur du commerce et constituent plutôt des enseignes à l'intérieur des commerces et des pré-enseignes sur les parasols.

L'administration a peu de moyen pour les poursuivre (jurisprudence du Conseil d'Etat : arrêt ZARA)
- Page 23 : « En cas de retrait d'autorisation, la juridiction administrative fait respecter l'obligation de donner un avertissement préalable à la sanction » : elle demande surtout qu'un courrier de mise en demeure de cesser l'infraction sous délai soit adressé au contrevenant préalablement, l'avertissement et le PV adressés au Parquet ne suffisent pas.
- Page 24 : La demande des fleuristes porte sur des contre-étagères, et non sur des contre-terrasses.

- Page 30 : Le règlement ne sera pas refondu pendant la mandature, en revanche il est susceptible d'être modifié à la marge pour introduire des dispositions particulières à certains secteurs (chartes), sous réserve de validation politique.
- Page 30 : Contrairement à l'affirmation selon laquelle « le principal problème n'est pas de modifier [le RET], mais de l'appliquer », la Direction de l'Urbanisme pense que c'est de le faire respecter en accord avec tous les intervenants dans la procédure.
- Page 30 : Certaines installations, bénéficiant d'autorisations anciennes, peuvent être remises en cause, après avis de la Mairie d'Arrondissement, notamment en cas de problématique de circulation des piétons, et ce alors même que l'exploitant du commerce ne change pas ou n'entreprend pas de travaux, même si dans la pratique, la mise en conformité n'intervient, et encore difficilement (multiples interventions) qu'au changement de propriétaire du fonds.
- Page 33 : 1^{er} paragraphe : il s'agit plutôt de la pose d'écrans parallèles plutôt que perpendiculaires, ce qui transforme une terrasse ouverte simple (ou une terrasse fermée) en terrasse protégée.
- Page 33 : Un récolement général a été fait en 2011/2012 pour relever les nouveaux objets taxables : chauffages, écrans, parasols, terrasses fermées en zone piétonne, après publication de l'arrêté signé par le Maire de Paris.

La réforme a été conduite rapidement au vu des connaissances du terrain et des études passées. Par exemple au vu du précédent rapport de l'IG de 2004, on a estimé que le passage de 1,60m à 1,80m pour la zone de circulation réservée aux piétons ferait disparaître un grand nombre de terrasses, et ce surtout si on doublait la mesure en fixant un minimum de 0,80m au lieu de 0,60m pour disposer une terrasse ouverte, comme le préconisaient certains acteurs.

La réforme de la grille tarifaire de l'occupation commerciale de l'espace public a été soumise au Conseil de Paris en 2011. Dans ce cadre, le service a produit une fiche financière, se fondant sur les estimations possibles au vu des moyens informatiques et des informations exploitables.
- Page 33 : L'inspection Générale estime que la Direction de l'Urbanisme a compris « *a minima* » les conditions d'entrée en vigueur du nouveau RET, en ne choisissant de l'appliquer immédiatement qu'aux seules nouvelles demandes.

La suggestion d'appliquer immédiatement à toutes les installations déjà en place et autorisées le RET de 2011, si elle est séduisante pose des difficultés : moyens à mettre en œuvre, résistance des bénéficiaires, impacts économiques sur les entreprises, manque de sanctions adéquates et immédiates pour faire respecter les nouvelles décisions.

Par ailleurs, fixer un délai de mise en conformité surtout s'il dépasse l'année en cours, comme il est suggéré, est antinomique avec le caractère annuel des autorisations (permis de stationnement) qui tombent au 31 décembre de chaque année et sont reconduites tacitement sauf décision contraire.

L'Inspection Générale regrette l'inégalité de traitement qui existe entre les commerçants disposant d'une autorisation ancienne, et ceux qui sont soumis aux conditions du nouveau RET.

Cette appréciation n'est pas, à ce jour, confirmée par le Juge Administratif.

Enfin, la Direction de l'Urbanisme rappelle que la décision des conditions de mise en œuvre du RET émane de l'exécutif, qui a préféré une mise en œuvre souple : remise en cause des situations critiques au niveau de la sécurité de circulation des piétons, retrait des autorisations en cas d'infractions répétées, remise à plat au changement du titulaire du fonds de commerce.

- Page 34 : L'Inspection Générale affirme que, dans l'hypothèse où il serait décidé de ne pas renouveler à leur échéance annuelle les autorisations délivrées sous le régime de l'ancien RET, une procédure contradictoire ne serait pas obligatoire.

Compte-tenu des enjeux, et pour éviter une inflation contentieuse, cette affirmation devra être à tout le moins préalablement confirmée par la DAJ.

Par ailleurs, s'il ne s'agissait effectivement pas d'une obligation légale ou réglementaire, la prudence et la qualité du service rendu à l'usager commanderaient de l'informer de la possible décision future, en vertu des dispositions du RET et du changement de son interprétation, lui laissant ainsi la liberté de réagir.

Cette démarche serait renforcée par le fait que l'IG préconise de laisser un délai d'un an aux commerces pour mettre leurs installations en conformité (cf recommandation 4).

- Page 34 : La DU ne s'oppose pas à l'expérimentation de terrasses novatrices et souples, qui pourraient être installées dans des rues fermées le soir. Toutefois, aucune précision n'est apportée sur la nature de la fermeture de ces rues. Cela ne pourra être mis en œuvre sans fixer un minimum de règles et surtout sans l'assentiment des riverains (nuisances sonores).

- Page 39 : Le deuxième encadré devrait préciser que l'avis des ABF est sollicité pour les terrasses fermées et les terrasses ouvertes protégées, comme mentionné plus tard dans le corps du texte du rapport.

- Page 40 : Le délai d'instruction, au terme duquel, en l'absence de réponse, la demande est réputée rejetée, court à compter de l'envoi de la notification de délai, et non du récépissé de dépôt.

Au-delà du délai de 2 mois, il y a naissance d'un refus tacite. Mais celui-ci est suivi d'une décision expresse. Donc les décisions de refus ne sont pas rares : il convient de préciser « *les refus tacites définitifs sont rares* ».

- Page 41 : Proposition de fusionner le récépissé de dépôt et la notification de délais. Ce sont 2 étapes d'instruction qui ne peuvent être fusionnées:

- Le récépissé de dépôt est un accusé de réception de documents à une date, qui fera courir le délai si le dossier après vérification dans un second temps est complet ;

- La notification de délai permet de vérifier la complétude du dossier, et s'il est complet fixe le délai à compter de la date figurant au récépissé et donc sa possibilité d'instruction ; en cas d'incomplétude du dossier, un courrier est adressé pour réclamer les pièces complémentaires et les délais d'instruction ne courent pas.
- Page 42 : Fusion des tâches des inspecteurs et des rédacteurs : Les inspecteurs pourraient rédiger et les rédacteurs dégagés de cette mission pourraient devenir inspecteurs. Dans l'absolu, oui.

Toutefois, les inspecteurs rédigent déjà des arrêtés d'autorisation à l'aide de manuels et d'insertions automatiques dans IVOIRE. Les charger d'autres procédures leur permettraient d'être encore moins présents sur le terrain.

De plus, le juge administratif et le juge judiciaire ont un degré d'exigence sur la rédaction des procédures et la motivation des actes négatifs (refus et retraits) qui nécessitent l'intervention de personnels ayant une appréhension plus juridique des dossiers.

L'IG reconnaît d'ailleurs page 47, que « la position de l'administration est sérieusement motivée dans l'arrêté ». Cette qualité résulte en partie de cette organisation.

Il peut être ajouté que le nombre de contestations de décisions (recours gracieux et contentieux) et d'interventions (élus, associations, particuliers) sur ces sujets est en constante progression et justifient un corps de juristes-rédacteurs.
- Page 43 : Une coquille ou du moins une maladresse de rédaction : dans le domaine des autorisations d'occupation du sol, le silence de l'administration vaut rejet : décret 2014-1273 du 30 octobre 2014.
- Page 49 : Les délais d'instruction des demandes d'autorisation, qui sont effectivement longs, ne sont pas imputables à la seule Direction de l'Urbanisme :
 - D'une part parce qu'elles dépendent d'autres partenaires ;
 - D'autre part parce que les demandes peuvent solliciter un traitement particulier, notamment en raison de politique locale.

Ainsi, l'exemple récent d'une demande d'autorisation de terrasse d'un café de la Place du Marché Sainte-Catherine peut illustrer ce propos (plus d'un an d'instruction), dans la mesure où la Mairie d'Arrondissement s'est saisie de cette demande et l'a intégrée dans un cadre plus large d'organisation urbanistique de l'espace.

Par ailleurs, il existe certainement des sources d'amélioration des délais d'envoi en consultation et de prise de décision de refus direct de projets non réglementaires. Mais, il convient de rappeler que les inspecteurs traitent aussi 2 000 demandes d'enseignes par an avec des contraintes réglementaires encore plus fortes.
- Page 53 : L'Inspection Générale avance que 73,5 ETP sont dévolus au étalages et terrasses. Elle renvoie à l'annexe 14 de son rapport, pour préciser son calcul sur la base des éléments apportés par la DU.

Toutefois, les précisions apportées par la Direction de l'Urbanisme, figurant en annexe 14, concernent le secteur du paysage de la rue, lequel comprend :

- Les étalages et terrasses ;
- Les enseignes et les pré-enseignes ;
- La vérification des droits de voirie et TLPE touchant également les enseignes au même titre que les étalages et terrasses
- Les devantures.

De ce fait, les estimations figurant dans le rapport de l'Inspection visent non pas les seuls étalages et terrasses, mais l'intégralité de l'activité du paysage de la rue.

Le tableau joint, réalisé à partir de données actualisées (suppression d'un poste de rédacteur), établit que le nombre d'agents intervenant intégralement ou partiellement dans le domaine du paysage de la rue est de 103, avec une quotité d'intervention de 72 ETP.

Leur intervention consacrée aux seuls étalages et terrasses aboutit à **21,60 ETP toutes missions confondues sur le sujet** : instruction des demandes, enquêtes de taxation, actions sur le terrain qui ont au moins 4 objectifs :

1. Récolement des objets non autorisés ;
2. Vérification des possibilités d'octroi des autorisations demandées ;
3. Vérification pour les réclamations de taxation ;
4. Contrôle des décisions et verbalisation.

Cette estimation se fonde sur les données figurant au rapport de l'Inspection Générale, selon lesquelles :

- 30 % du temps de travail des inspecteurs du paysage de la rue est consacré aux seuls étalages et terrasses (cette proportion a été appliquée aux autres intervenants dans le secteur du paysage de la rue) ;
- 40 % du temps de travail des inspecteurs du paysage de la rue dédié aux seuls étalages et terrasses serait consacré à des visites de terrain, certaines dans le cadre de l'instruction des demandes, d'autres pour le contrôle des installations.

Selon cette méthode, **2,88 ETP** seraient consacrés aux visites de terrain. Si 30% de celles-ci concerne le contrôle des installations en vue d'une verbalisation éventuelle, on en déduirait que 0,86 ETP est exclusivement affecté au contrôle.

La réforme proposée par l'Inspection, visant à exclusivement confier à la DPP la mission de contrôle des étalages et terrasses, permettrait de dégager un gain limité en termes d'ETP.

• Page 55 :

L'Inspection note que « les inspecteurs s'abstiennent d'intervenir lors du « coup de feu » méridien ».

Cette consigne, peut-être trop rigoureusement appliquée, est destinée à éviter les altercations et les prises à partie des clients faisant chorus avec le commerçant. L'inspecteur est « seul » lors de ses interventions. Il faut y aller avec diplomatie. Toutefois, des exceptions peuvent

Intervenir, notamment dans le cadre d'opérations ciblées.

La Direction de l'Urbanisme rappelle par ailleurs que le règlement ARTT applicable aux inspecteurs du paysage de la rue ne prévoit pas, à la différence de ceux concernant certains corps d'agents de la collectivité parisienne ou de ses établissements, la possibilité de journée continue. De fait, ils sont soumis à l'obligation de pause méridienne (45 minutes), à prendre entre 11h30 et 14h00.

Aussi, un inspecteur qui déjeunerait dès 11h30, pourrait être en fonction au plus tôt à 12h15. Compte-tenu des temps de trajet, en transport en commun, vers les lieux les plus dynamiques de la capitale, le temps de constat sur la période méridienne est difficilement optimisable.

- Page 55 : Les tensions avec les commerçants peuvent être aussi bien gérées par des femmes que par des hommes. Le recrutement se féminise.
- Page 57 :

- Page 58 :

L'Inspection Générale ne précise pas en quoi les dossiers administratifs individuels des inspecteurs du paysage de la rue seraient mal tenus.

S'il s'agit de la numérotation, classement des pièces du dossier, il semble que cela soit fait, du moins quand l'agent demande à consulter son dossier.
- Page 59 et suivantes :

2014 s'affiche bien comme une année exceptionnelle. En effet, alors que 94 PV ont été dressés cette année, 163 ont été transmis en 2015 au Procureur de la République.

La faible activité du service en 2014 trouve effectivement ses explications dans la réorganisation du service, le déménagement, les vacances de poste, le changement de secteur géographique d'intervention des inspecteurs, mais également dans le contexte des élections et de changement de l'équipe municipale.
- Page 60 :

L'Inspection souligne que le cumul des fonctions d'instructeur et de contrôleur augmente le risque de clientélisme et de fraude. La Direction de l'Urbanisme tient à signaler qu'aucun cas récent de collusion n'a été relevé, et que le rôle de la hiérarchie est de veiller à ce qu'il ne se produise pas, par l'encadrement au quotidien des agents.

La rotation des personnels est avancée comme étant un moyen de lutter contre la survenance de ce genre de situation. Toutefois, le rapport établit dans le même temps que la connaissance des quartiers est longue à acquérir, n'allant pas ainsi dans le sens d'un mouvement trop rapide des affectations. Une rotation tous les 5 ans semble un bon rythme.

Par ailleurs, la séparation des fonctions d'instruction et de contrôle dans ce cas précis n'est pas forcément adéquate : le contrôle de terrain des inspecteurs ne vise pas que la verbalisation des contrevenants.

Comme il est indiqué en commentaire de la page 53, les actions sur le terrain ont au moins 4 objectifs :

 - Récolement des objets non autorisés ;
 - Vérification des possibilités d'octroi des autorisations demandées ;
 - Vérification pour les réclamations de taxation ;
 - Contrôle des décisions et verbalisation.

Reconstituer un service unique chargé du paysage de la rue va à l'encontre des choix de sectorisation géographique des différentes missions exercées par le SPCPR et induira une démultiplication des effectifs, alors que les objectifs étaient un développement de la polyvalence et la mutualisation des moyens.

Le référent expert chargé de la coordination des circonscriptions en matière de paysage de la rue, par l'édition d'une doctrine, d'instructions et le pilotage du suivi et du contrôle des actions des inspecteurs devrait permettre d'accéder au même résultat.

▪ Page 61 :

Accord sur la proposition de relayer les actions de contrôles par des services spécialisés. La DPP relaye déjà largement notre action.

Toutefois, en l'état de la complexité du tarif des droits de voirie, il convient d'être très réservé sur la proposition d'élargir le rôle des agents de la DPP à l'établissement de la taxation des terrasses en infraction. Il ne s'agit pas seulement de mesurer une occupation (longueur x largeur) ; il y a les différentes natures d'occupation ayant des tarifs différents : tiers, hors tiers du trottoir, TF, TO, TOP, TOP chauffées, prolongements intermittents, étalages, contre-étalages, commerces accessoires, contre-terrasses en voie circulées, en voies piétonnes... C'est déjà complexe pour les agents DU.

La DU n'aura pas vocation à gérer les réclamations qui en résulteraient. Elle a l'exemple malheureux des éléments de taxation irréguliers et imprécis des palissades et échafaudages transmis par la DVD. Le partage des tâches, diluant les responsabilités n'est jamais bon.

En outre, la DPP ne semble pas disposer des agents adaptés à ce genre de mission : en matière de contrôle de l'éclairage des immeubles non résidentiels, elle a accepté de faire les constats, mais a délégué toutes les procédures administratives et d'émission des amendes à la DU.

▪ Page 64 :

Le tableau et le texte, sauf erreur manifeste de compréhension, n'apparaissent pas en cohérence :

- Sur le 2^{ème} arrondissement, le texte semble indiquer que 18 commerces ont été vérifiés, tandis que le tableau en recense 28 ;
- Sur le 17^{ème} arrondissement, le texte annonce le contrôle de 16 commerces de l'avenue de Saint-Ouen et 29 sur l'avenue de Clichy, soit un total de 47, alors que le tableau mentionne 38 commerces vérifiés.

Par ailleurs, le texte indique, pour les commerces du 17^{ème} arrondissement qui ont été vérifiés, « 8 non autorisés en infraction sur 13 ». Si on doit comprendre que les 13 commerces sont non autorisés et possèdent des étalages ou terrasses, ils sont nécessairement tous en infraction.

▪ Page 65 :

L'Inspection Générale rapporte les propos de l'association les droits du piéton selon laquelle la Ville de Paris procéderait à « l'octroi d'autorisations abusives ».

La Direction de l'Urbanisme rappelle qu'elle applique strictement le Règlement des Étalages et Terrasses et regrette l'absence de guillemets dans le texte de l'Inspection.

- Page 65 : Le Règlement des Étalages et Terrasses ne permet pas de lutter contre les nuisances sonores et olfactives. Il précise d'ailleurs, en l'article DG13, que « l'installation doit être exploitée conformément aux dispositions réglementaires en matière d'hygiène et d'ordre public ».

Il n'appartient pas aux agents de la DU, qui ne sont pas compétents en la matière en raison de leur habilitation restreinte, de constater et de verbaliser les nuisances sonores et olfactives citées par la Mairie du 2^{ème} arrondissement.
- Pages 65 et 66 : Le renouvellement des affichettes chaque année (portant le millésime de l'année) permettrait d'éviter l'affichage d'anciennes affichettes périmées et un meilleur contrôle. Une étude est en cours pour les fiabiliser.

Mais encore faudrait-il qu'elles soient affichées. Cette obligation imposée par le règlement est mal respectée. Tout ne peut être verbalisé. Les inspecteurs ne peuvent qu'agir sur les infractions les plus importantes et rien ne remplace l'arrêté d'autorisation, seule pièce faisant foi dans les contentieux.

Le rapport de l'Inspection Générale illustre bien l'importance du ressenti et la sensibilité politique, en matière de contrôle des commerces : alors que certaines mairies déplorent des contrôles trop peu nombreux, certaines regrettent leur régularité et la sévérité du cadre réglementaire. Il en est de même sur la politique de marquage au sol.
- Page 68 : L'article du RET auquel se réfère la Direction de l'Urbanisme, lorsqu'il s'agit de retrait d'autorisation est le DG20, plutôt que le DG3, cité par l'Inspection Générale.
- Page 71 : La DU laisse la DPP apprécier les commentaires des pages 71- 72 concernant son action.
- Pages 74 - 75: L'Inspection Générale recommande, pour améliorer la physionomie urbaine, de mieux organiser les sanctions administratives. Il s'agirait notamment de :

 - Refuser toute autorisation aux commerçants ne respectant pas le RET ;
 - Refuser toute demande d'extension aux commerçants déjà verbalisés ;
 - Retirer temporairement leur autorisation aux commerçants commettant une infraction.

Ces préconisations posent question dans la mesure où :

- Elles semblent exclure toute instruction en régularisation, certains nouveaux commerçants pouvant ignorer les démarches à effectuer en vue d'une autorisation d'étalage ou de terrasse. D'une manière plus générale, la Direction de l'Urbanisme à une lecture « pacifique » du RET ;
- Il semble difficile de ne pas donner suite à une demande formulée par un usager, dans la mesure où ce dernier a contrevenu, dans un contexte différent et parfois ancien, au RET ;

- Dans sa rédaction actuelle, le RET ne permet pas de suspendre une autorisation pour 6 mois. Elle peut être retirée. En revanche, rien n'empêche le demandeur de formuler une nouvelle demande immédiatement qui, si elle remplit les conditions réglementaires, conduirait l'administration à l'autoriser.

L'efficacité de l'action administrative de sanction passe par l'adoption d'un projet de loi permettant de mettre en œuvre des astreintes administratives, comme il existe actuellement pour les enseignes et la publicité.

- Page 81 :

- Page 83 :

L'Inspection Générale avance que les « *objectifs du service sont peu définis. [...] Les objectifs généraux ne remplacent pas les directives adressées aux agents* ».

Les objectifs généraux résultaient de la révision du règlement.

Cependant, la mise en œuvre du règlement se heurte à une absence de définition d'une politique cohérente, concernant les terrasses notamment, absence résultant de positions contradictoires des différents intervenants au processus de décision alternant tolérance (par exemple, chauffage des contre-terrasses, occupations devenues non réglementaires suite à la définition de la largeur utile plus restrictive et de l'implantation de mobiliers nouveaux que certains ne veulent pas remettre en cause) et répression dans d'autres cas.

ANNEXES

1. Tableau d'évaluation du nombre d'ETP intervenant dans le secteur des étalages et terrasses
2. Analyse de la DAJ et de notre pôle juridique du 9 novembre 2015
3. Lettre type adressée aux commerçants rejetant leur demande de transfert anticipé d'autorisation d'occupation du domaine public
4. Note de la DAJ du 29 octobre 2001
5. Saisine du Juge d'instance du 14 juin 2005

ÉVALUATION DU NOMBRE D'ETP INTERVENANT DANS LE SECTEUR DES ÉTALAGES ET TERRASSES

	Nombre d'agents intervenant réglementairement ou accessoirement dans le secteur (N° localisation 2014)	Quotité (Présence dans le PN)	ETP PE	Quotité étalages et terrasses	ETP étalages et terrasses	ETP Étalages et Terrasses (Niveau réglementaire, dont contrôle - 40 %, selon rapport IG)	ETP étalages et terrasses (échelle de terrain, dont contrôle - 40 %, selon rapport IG)	Adresse des localisations, 50 % des adresses de terrain (70 % pour les escaliers, l'extension et le récolement)
PNs informatives	2	100%	2,00	30%	0,60			
PN2J	3	50%	4,50	30%	1,35			
PEEP	1	100%	1,00	50%	0,50			
PE	1	50%	0,50	80%	0,40			
PE	1	100%	1,00	80%	0,80			
PE	4	50%	2,00	80%	1,60			
PTC	1	100%	1,00	80%	0,80			
PTC	1	50%	0,50	80%	0,40			
Socialistes	4	50%	2,00	30%	0,60			
Affaires générales et secrétariats	20	50%	10,00	32%	3,20			
Agents de base	12	100%	12,00	30%	3,60			
Rédacteurs	25	50%	12,50	80%	10,00			
Inspecteurs Paysage de la Rue	24	100%	24,00	30%	7,20	4,32	2,88	
TOTAL	100		72,00		21,00			0,288

Ministère de l'Intérieur, rapport de ROC - 11 Janvier 2016

De:
Envoyé: lundi 9 novembre 2015 11:35
À:
Objet: TR: Application de l'article 72 de la loi du 18 juin 2014 dite "loi Pinel"
Pièces jointes: article 72 loi Pinel - DAJ 05112015.doc

Bonjour,
Je vous adresse l'avis de la DAJ sur l'application de l'article 72 de la loi Pinel .

De :
Envoyé : lundi 9 novembre 2015 10:30
À :
Cc :
Objet : Application de l'article 72 de la loi du 18 juin 2014 dite "loi Pinel"

Bonjour,
Je vous adresse en pièce jointe nos observations complémentaires sur les incidences de la loi Pinel.
Ces nouvelles dispositions n'ont pas vocation à bouleverser le régime de la domanialité publique.

Que l'on reconnaisse ou non l'existence d'un fonds de commerce sur le domaine public, s'applique en revanche toujours une procédure d'agrément de la cession de l'AOT qui, s'agissant de la délivrance des AOT en matière d'étalage et terrasses, s'inscrit dans un cadre réglementaire précis.

S'agissant de la question de l'éventuelle indemnisation du bénéficiaire d'une AOT en cas de retrait de son titre, il est préférable de s'en tenir à l'existant et de ne pas prévoir de dispositif particulier dans l'attente des premières décisions de justice sur le sujet.

Enfin, l'application de cette loi n'est pas rétroactive et concerne uniquement les autorisations consenties après son entrée en vigueur.

Bien cordialement et à votre disposition pour toute question complémentaire,

*Bureau du droit public général
Direction des affaires juridiques de la Ville de Paris*

De :
Envoyé : mercredi 15 juillet 2015 18:05
À :
Cc :
Objet : Application de l'article 72 de la loi du 18 juin 2014 dite "loi Pinel"

Bonsoir,

Je reviens vers vous suite à la journée d'actualités législative et jurisprudentielle car nous aurions souhaité recueillir votre analyse sur la portée des articles L2124-32-1 à L2124-35 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), nouvellement créés par l'article 72 de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « loi Pinel ».

Ces dispositions autorisent désormais l'exploitation d'un fonds de commerce sur le domaine public artificiel sous réserve de l'existence d'une clientèle propre. Elles prévoient la délivrance par anticipation d'autorisations d'occupation temporaires du domaine public (AOT) aux nouveaux propriétaires de fonds (L2124-33) ainsi que la transmission des AOT aux ayants droit en cas de décès de l'exploitant, sous la seule réserve de l'intérêt général (L.2124-34).

Notre interrogation concerne le cas particulier où le fonds de commerce ne développe que partiellement son activité commerciale sur le domaine public, tels les établissements à caractère commercial ou artisanal exerçant leur activité principale à l'intérieur d'un immeuble privé donnant sur la voie publique (trottoir, place publique) et exploitant, sur une portion de ce domaine public, une terrasse ou un étalage.

1-Peut on en premier lieu considérer que le commerçant dispose d'une clientèle propre , c'est-à-dire d'une clientèle autonome ?

2-En second lieu, les règles posées par la loi Pinel s'appliquent elles aux extensions en cause ?

L'évolution juridique serait considérable car jusqu'à présent, l'AOT pour exploiter une terrasse ou un étalage sur le domaine public est délivrée à titre temporaire, précaire et révocable, et à titre personnel pour un an, renouvelable par tacite reconduction sauf en cas de retrait effectué par la collectivité gestionnaire du domaine public - c'est-à-dire qu'elle n'est pas transmissible. En revanche, si les dispositions précitées de la loi Pinel s'appliquaient à des autorisations unilatérales, la conséquence en serait la délivrance d'autorisations de terrasses et étalages par anticipation, ou par transmission quasi de droit en cas de décès des propriétaires. Mais aussi, un retrait d'autorisation de terrasse ou d'étalage par la collectivité gestionnaire s'analyserait comme une résiliation du titre d'occupation et la collectivité pourrait alors se voir condamnée à indemniser l'exploitant au titre du préjudice.

C'est l'interprétation retenue par les commerçants et leurs organisations représentatives et à ce jour, la direction de l'urbanisme est d'ores et déjà saisie de plusieurs demandes des intéressés en ce sens.

A l'inverse, une réponse ministérielle récente, mais antérieure de quelques mois à la loi Pinel, avait apporté des précisions sur le régime juridique encadrant le « droit de terrasse ». La ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme y opposait une fin de non-recevoir à la demande d'un parlementaire tendant à sécuriser le « droit de terrasse » en rattachant l'autorisation de terrasse à l'exploitation plutôt qu'à l'exploitant. Elle indiquait dans sa réponse que le « droit de terrasse » ne faisait pas partie des éléments du fonds de commerce, et qu'une incorporation du droit d'occupation des terrasses dans le fonds de commerce étant de nature à remettre en cause les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public inscrits dans le CG3P (cf. rép. ministérielle n° 36869 JO AN 7 janvier 2014, en P.J.).

Dès lors, doit-on :

- Considérer que l'analyse développée dans cette réponse ministérielle est toujours d'actualité, eu égard aux **principes généraux de la domanialité publique** sur lesquels elle se fonde ? Dans ce cas, les terrasses et étalages n'étant pas des éléments du fonds de commerce, les dispositions des articles L2124-32-1 à L2124-35 du CG3P ne leur seraient pas applicables ;
- Ou au contraire interpréter la loi Pinel comme ayant opéré une **modification radicale du régime juridique des AOT délivrées pour l'exploitation des extensions sur le domaine public de commerces dont le fonds est lui-même situé dans un local privé** ? Dans ce cas en effet, les AOT en cause deviendraient transmissibles par anticipation ou par transmission, et indemnisables par la collectivité qui déciderait d'en opérer le retrait.

Je vous remercie de bien vouloir nous faire part de votre avis.

(Ci-joint le débat sénatorial du 17 avril 2014 sur les dispositions citées).

Bien à vous.

Article 72 de la Loi PINEL - application aux AOT TERRASSE

Vous avez interrogé la DAJ sur l'article 72 de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises dont les dispositions ont été codifiées aux articles L 2124-32-1 à L2124-35 du CG3P.

La question concerne le cas particulier où l'activité commerciale ne se déploie qu'en partie sur le domaine public, à l'instar des établissements exploitant sur une portion du domaine public une terrasse ou un étalage.

1. La difficulté de prouver l'existence d'un fonds de commerce dans le cadre de la seule exploitation d'un étalage ou d'une terrasse.

La condition posée par l'article L 2124-32-1 du CGPPP à la constitution d'un fonds de commerce sur le domaine public résulte de la définition même du fonds qui suppose l'existence d'une clientèle propre (*Cour de Cassation, assemblée plénière, 24 avril 1970*).

La clientèle, définie comme l'ensemble des personnes qui sont disposées à entretenir des relations contractuelles avec le commerçant, doit donc être attachée au fonds de commerce de façon autonome¹.

Concernant un fonds situé sur le domaine public, le juge s'assure concrètement, pour déterminer l'existence d'une clientèle propre, qu'il existe un certain nombre d'éléments d'attraits, indépendants de la localisation géographique de l'établissement sur le domaine public.

Mais la notion de clientèle propre est encore plus difficile à cerner lorsque l'exploitation commerciale n'est que partiellement exercée sur le domaine public.

En effet, en matière de terrasses, l'exploitation commerciale se déploie à la fois sur une propriété privée et sur une dépendance du domaine public et pour distinguer une clientèle propre à la terrasse, il faudrait se livrer à la distinction et la répartition entre deux types de clientèles : celle qui viendrait exclusivement pour la terrasse de l'établissement et celle qui viendrait dans l'établissement en toute hypothèse, même en l'absence de terrasse.

Un tel exercice, dont on perçoit bien la difficulté, ne peut se faire qu'au cas par cas (analyse *in concreto*) et il appartiendrait aux commerçants concernés d'en faire la démonstration à la Ville, la charge de la preuve d'une clientèle propre à la terrasse de leur établissement leur incombant.

Sauf à retenir une autre approche de la notion de clientèle propre à la terrasse, les services de la Ville pourraient considérer *a priori* que la terrasse d'un établissement ne dispose pas en tant que telle d'une clientèle propre, « autonome » de celle de l'établissement.

2. L'application des articles L. 2124-33 et L. 2124-34 du CGPPP aux AOT terrasse.

La qualification d'un fonds de commerce propre à la terrasse ne devrait emporter de conséquences qu'en matière d'indemnisation, car même s'il existe un fonds de commerce sur le domaine public, l'AOT délivrée par la personne publique demeure indépendante de ce fonds.

En effet, l'AOT terrasse, qui est délivrée à titre personnel, n'est pas comprise dans le fonds de commerce. Ainsi, outre la réponse ministérielle citée dans votre mail (n° 36869 JO AN 7 janvier 2014), le juge civil a jugé que « le droit de terrasse n'entre pas dans les éléments constitutifs du fonds de commerce cédé » (*CA Paris, Chambre 1, section A 10 Juin 2003 N° 2001/20971*) ou encore

¹ Gérard Cornu en donne aussi la définition suivante à savoir « un ensemble de relations d'affaires habituelles ou occasionnelles qui existent et seront susceptibles d'exister entre le public et le titulaire d'un poste professionnel dont ils constituent l'élément essentiel et qui généralement trouvent leurs sources dans des facteurs personnels et matériels conjugués » (*G. Cornu, Vocabulaire juridique, 2007, 8e éd., p. 162.*)

que « le « droit à la terrasse » n'était pas compris dans les éléments incorporels du fonds acheté par la Société » (CA Toulouse, Chambre 2, section 2 19 Octobre 2010).

En conséquence, l'AOT terrasse ne peut être cédée avec le fonds, sans l'autorisation de la personne publique.

Les dispositions des articles L. 2124-33 et L. 2124-34 du CGPPP sont bien applicables à toute activité commerciale nécessitant une AOT, dont les AOT de « terrasse de café ou de restaurant », dès lors qu'il y a fonds de commerce.

La circulaire du 15 juin 2015 du Ministère de l'économie, précise en outre que l'article 72 « vise à sécuriser les cessions de fonds de commerce, dont une partie de l'activité s'exerce sur le domaine public, par l'instauration d'un régime de pré-décision pour l'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine public »².

La loi vient organiser les modalités de cession de l'AOT, en cas de cession d'un fonds de commerce.

Deux modalités de demande d'agrément de la cession de l'AOT (terrasse ou autres AOT) peuvent se présenter :

- Celle de l'article L. 2124-33 du CG3P :

En vertu de cet article, il est désormais possible de demander par anticipation à l'autorité compétente une AOT pour l'exploitation de ce fonds.

Concrètement le futur acquéreur d'un fonds de commerce constitué d'un établissement dont la terrasse est située sur le domaine public pourra demander à la Ville de Paris une AOT lui permettant d'exploiter cette terrasse.

Ce dispositif permet à l'acquéreur de savoir par avance dans quelles conditions il pourra exploiter le fonds de commerce qu'il souhaite acquérir. Cependant, il ne s'agit en aucun cas d'une cession de titre mais seulement d'un système de présentation d'un successeur au maître du domaine. Ainsi, il n'y a aucune automaticité de transmission de l'AOT.³

Dans un souci de préservation du domaine public, les autorisations d'occupation sont toujours personnelles, précaires et révocables. Les articles L.2122-1 et suivants du CG3P n'ont d'ailleurs pas été modifiés. La circulaire du 15 juin 2015 rappelle que « les règles relatives à l'attribution des AOT demeurent inchangées ».

En outre, l'accord de la personne publique donne lieu à la délivrance d'une nouvelle AOT, qui pourrait ne pas prolonger aux mêmes conditions l'AOT en cours et ce, même si le successeur potentiel demande l'octroi d'une AOT identique. Par exemple, lorsque les relations avec la personne publique s'inscrivent dans un cadre conventionnel, l'acquéreur du fonds de commerce pourrait être soumis à une redevance différente de celle versée préalablement par le cédant.

Enfin, si la nouvelle autorisation est accordée, elle ne prendra effet qu'à compter de la réception par la Ville de Paris de la preuve de réalisation de la cession du fonds.

- Celle de l'article L. 2124-33 du CG3P :

Dans le cas particulier du décès d'une personne physique, une AOT provisoire de trois mois peut être accordée aux ayants-droit (article L. 2124-34 du CG3P). Là encore, il s'agit bien d'une nouvelle AOT, mais qui, sauf sur la durée (fixée à 3 mois), doit alors reprendre les termes de la précédente

² Pour mémoire, l'intervention de Sylvia Pinel ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme lors de la séance en hémicycle le 13 février 2014 : « Ces deux dispositifs applicables tant à l'usage du domaine public pour les terrasses des débits de boissons, des restaurateurs et d'autres types de commerces - la liste est longue - que pour les emplacements au sein des halles et marchés »

³ Ainsi le maire fonde sa décision sur les critères qu'il a établis dans le cahier des charges ou le règlement du marché pour accorder ou non l'AOT à la personne présentée par le titulaire de l'autorisation, de la même façon que pour une AOT sans présentation.

AOT. Par ailleurs, si les ayants-droit ne poursuivent pas l'exploitation du fonds, il existe alors un droit de présentation d'un successeur de la part des ayants-droit. En cas d'acceptation de l'autorité compétente, le successeur « est subrogé dans les droits et obligations de l'ancien titulaire ».

Le terme de « subrogation dans les droits et obligations » peut laisser entendre que c'est le même titre d'occupation qui se poursuit en dépit du changement d'occupant.

Cependant la circulaire du 15 juin 2015 indique que « le maire fonde sa décision sur les critères qu'il a établis dans le cahier des charges ou le règlement du marché pour accorder ou non l'AOT à la personne présentée par le titulaire de l'autorisation, de la même façon que pour une AOT sans présentation. Cette nouvelle règle n'entraîne pas non plus d'automatisme dans l'attribution de ces autorisations, qui demeurent toujours personnelles, précaires et révocables ».

Ainsi, en dépit de la subrogation, la personne publique devrait toujours conserver un pouvoir d'appréciation et pouvoir s'opposer à la transmission de l'AOT, le refus devant cependant être dûment motivé.

Il n'y a donc pas non plus automatisme de transmission de l'AOT dans tous les cas de figure ci-dessus évoqués.

En conclusion il faut comprendre que les nouvelles dispositions légales n'ont pas vocation à bouleverser le régime de la domanialité publique. « Les régimes instaurés pour donner corps aux cessions de fonds de commerce sur le domaine public (...) n'ont ni pour objet ni pour effet de court-circuiter le maître du domaine »⁴

Que l'on reconnaisse ou pas l'existence d'un fonds de commerce sur le domaine public, s'applique toujours une procédure d'agrément de la cession de l'AOT qui, s'agissant de la délivrance des AOT en matière d'étalage et terrasses, s'inscrit dans un cadre réglementaire précis.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations et s'agissant enfin de la question de l'éventuelle indemnisation du bénéficiaire d'une AOT en cas de retrait de son titre, il est préférable de s'en tenir à l'existant et de ne pas prévoir de dispositif particulier dans l'attente des premières décisions de justice sur le sujet.

Rappelons enfin que l'application de cette loi n'est pas rétroactive et concerne uniquement les autorisations consenties après son entrée en vigueur⁵.

⁴ L'instauration législative du fonds de commerce sur le domaine public : Contrats-Marchés publ. 2014, comm. 213

⁵ En effet, dans un considérant de principe, le Conseil d'Etat a jugé « que si la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a introduit dans le code général de la propriété des personnes publiques un article L. 2124-32-1, aux termes duquel « Un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public sous réserve de l'existence d'une clientèle propre », ces dispositions ne sont, dès lors que la loi n'en a pas disposé autrement, applicables qu'aux fonds de commerce dont les exploitants occupent le domaine public en vertu de titres délivrés à compter de son entrée en vigueur ». CE, 24 nov. 2014, n° 352402, Sté des remontées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais : JurisData n° 2014-028920

DIRECTION DE L'URBANISME
SERVICE DU PERMIS DE CONSTRUIRE ET DU PAYSAGE DE LA RUE

CIRCONSCRIPTION EST
6, PROMENADE CLAUDE LEVI-STRAUSS - CS 51388
75 639 PARIS CEDEX 13

Paris, le 21/08/2015

R.A.R

Affaire suivie par :

SF :

Bureau :

Télécopieur :

Référence Dossier : 156501017 001

INFORMATIQUE - LOGICIELS
17 BD MORLAND
75004 PARIS

Monsieur,

Dans le cadre du processus de cession de votre fonds de commerce sis 017 BOULEVARD MORLAND à la société ---, vous m'avez saisi d'une demande de transfert anticipé, au profit de ladite société preneuse, de l'autorisation d'installation d'un étalage/d'une terrasse [ou autre] de --- mètres sur --- mètres qui vous a été délivrée par la Ville de Paris, le -

Vous invoquez à l'appui de cette demande, qui intervient préalablement à la signature de l'acte définitif de cession, l'article 72 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises dite « loi Pinel », qui a introduit l'article L. 2124-33 au sein du Code général de la propriété des personnes publiques aux termes duquel :

« Toute personne souhaitant se porter acquéreur d'un fonds de commerce ou d'un fonds agricole peut, par anticipation, demander à l'autorité compétente une autorisation d'occupation temporaire du domaine public pour l'exploitation de ce fonds.

L'autorisation prend effet à compter de la réception par l'autorité compétente de la preuve de la réalisation de la cession du fonds. »

Après avoir procédé à un examen attentif de votre demande, j'ai le regret de vous informer que la nature juridique de l'autorisation d'occupation privative du domaine public dont vous êtes titulaire ne permet pas au futur propriétaire de votre fonds de commerce de prétendre au bénéfice des nouvelles dispositions législatives précitées pour les motifs suivants :

L'occupation privative du domaine public par les étalages et terrasses résulte d'une autorisation unilatérale délivrée à titre personnel, temporaire, précaire et révocable qui constitue un permis de stationnement délivré par le maire, consistant en une occupation du domaine public sans emprise au sol et ne modifiant pas l'assiette du domaine public. Cette spécificité résulte de l'affectation permanente et normale du domaine public à l'usage de tous les administrés qui confère un caractère dérogatoire à toute occupation privative que l'administration peut refuser ou faire cesser à tout moment si elle est devenue incompatible avec cet usage.

Or, en introduisant l'article L. 2124-32-1 au sein du Code général de la propriété des personnes publiques qui précise : « Un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public sous réserve de l'existence d'une clientèle propre », la loi Pinel exige qu'il existe une différence réelle entre les usagers du domaine public et la clientèle propre du commerçant.

02P.doc

Comme vous le savez, la clientèle des étalages/terrasses [ou autre] n'est pas distincte des usagers habituels du domaine public et par conséquent aucune suite ne pourra être réservée à votre demande de transfert d'autorisation par anticipation sur le fondement de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014.

Conformément à l'article DG 17 du RET votre autorisation sera abrogée dès la cession du fonds de commerce et il appartiendra au nouveau propriétaire du fonds de commerce de solliciter, le cas échéant, une nouvelle demande d'autorisation d'occupation du domaine public de voirie auprès des services compétents.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Pour la Maire de Paris et par délégation,

04 avril 2016

RECOMMANDATIONS DE L'INSPECTION GÉNÉRALE RÉPONSES DE LA DIRECTION DE L'URBANISME

Recommandation 1 : Préciser dans l'autorisation que la disposition des tables et chaises devra se faire parallèlement à la façade afin de respecter la largeur minimale réservée aux piétons sur les trottoirs étroits.

Réponse DU : Pour être opposable aux commerçants, cette recommandation doit trouver un fondement réglementaire au sein du RET, lequel devra être modifié en ce sens. Le RET de 1987 prévoyait pour les autorisations de 0,60m de large d'installer « une seule rangée de guéridons avec chaises intercalées et adossées à la devanture ». Elle avait été abandonnée dans le règlement de 1990.
Dans l'attente, elle peut faire l'objet d'une prescription figurant sur les arrêtés autorisant les terrasses ouvertes sur les trottoirs dont la largeur utile est de 2,20 mètres.
Il est par ailleurs à noter que cette mesure est déjà en vigueur dans le secteur de la Butte aux Cailles.

Recommandation 2 : Rappeler l'interdiction de fumer sur les espaces fermés et couverts, soit dans le règlement des étalages et terrasses, soit dans la fiche qui est envoyée en annexe à l'autorisation.

Réponse DU : L'article 3.3.2 du RET, Titre II, relatif aux conditions d'autorisation et d'exploitation des terrasses ouvertes, qu'elles soient ou non protégées, dispose que « des cendriers doivent être mis à la disposition des consommateurs ».
L'Inspection Générale relève toutefois l'exemple d'installations cumulant écrans parallèles et perpendiculaires, couvertes par un store-banne. L'espace entre les écrans et le store a été obturé par un écran de plexiglass. En l'espèce, selon la définition des terrasses où il est possible de fumer, établie par la circulaire DGS/MC2 n° 2008-292 du 17 septembre 2008, relative aux modalités d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux publics, le lieu tel que décrit ne devrait pas être fumeur.
La DU s'engage à faire évoluer l'annexe des arrêtés autorisant les terrasses fermées et terrasses ouvertes protégées, de manière à rappeler la réglementation relative à l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif.
Toutefois, l'inscrire dans le Règlement des Étalages et Terrasses (RET) pose question, dans la mesure où cette interdiction relève du Code de la Santé Publique et non du Code de la Voirie Routière. En effet, le RET, opposable aux usagers, recense les conditions dans lesquelles une autorisation d'installation de terrasse est délivrable. Par parallélisme, il prévoit les conditions dans lesquelles une autorisation peut être retirée, en cas de manquement à l'une des obligations citées.
Or, les agents de la Ville de Paris n'étant pas habilités à verbaliser les commerçants au titre de la police de la santé publique, la constatation d'un manquement ne sera pas suivie d'effet. Aussi, afin de ne pas affaiblir la

04 avril 2016

portée du RET, il est préférable de ne pas inscrire dans ce règlement des éléments qui relèvent d'autres dispositions réglementaires d'autant que cela n'aurait aucun effet juridique.

Recommandation 3 : Organiser une campagne de récolement général pour établir nouvelles autorisations et nouvelles taxations correspondant à la réalité des installations autorisées par le règlement de 2011 par le service du permis de construire et de paysage de la rue qui devra disposer des personnels et moyens informatiques nécessaires.

Réponse DU : La DU souscrit pleinement à la recommandation de l'Inspection Générale, visant à l'organisation de nouvelles campagnes de récolement. Toutefois, ces opérations nécessitent une réflexion préalable sur leurs conditions de mise en œuvre pratique, à la fois sur la temporalité, la périodicité, et le périmètre couvert. Il pourrait par exemple être proposé de fixer à chaque inspecteur un objectif annuel de récolement sur un territoire et une période donnés, de manière à ce qu'ils ne négligent pas leurs autres missions. En tout état de cause, l'étendue de l'exercice de récolement dans la durée sera dépendante de l'évolution des effectifs dédiés. Les agents devront également disposer de moyens informatiques adaptés à cette mission. Cette opération s'inscrira également dans la perspective du projet de reclassement de la commercialité des voies parisiennes, inscrit à la feuille de route de la DU (cf. recommandation 31).

Recommandation 4 : Laisser un délai d'un an aux commerces pour mettre en conformité leurs installations ; demander aux commerçants verbalisés pour dépassement systématique de leur ancienne autorisation de se mettre en conformité immédiatement.

Réponse DU : Les autorisations délivrées aux commerçants, s'agissant des étalages et terrasses, sont accordées, conformément à l'article DG3, « à titre temporaire, précaire, révocable et personnel ». Toutefois, dans les faits et en l'absence d'infractions répétées dûment constatées, celles-ci sont reconduites tacitement et dans les mêmes conditions, à leurs titulaires. Aussi, une opération de mise en conformité de l'ensemble des installations des commerçants sur l'espace public parisien, suite à l'opération de récolement, doit préalablement obtenir la validation des élus parisiens, dans son principe mais également dans sa mise en œuvre particulière, au regard notamment :

- d'un impact négatif prévisible en termes de communication ;
- d'une probable augmentation de l'activité contentieuse ;
- des conséquences, à ce stade non évaluables, sur les recettes de la Ville de Paris, les retraits ou restrictions d'autorisation impactant le produit des taxes.

S'agissant du délai de mise en conformité des installations des commerçants parisiens sur l'espace public, suite à l'opération de récolement, l'Inspection

04 avril 2016

Générale semble distinguer, dans la formulation de sa recommandation, trois cas :

- Les commerces en conformité avec le RET, et appliquant strictement leur autorisation ;
- Les commerces disposant d'une autorisation ancienne, qui n'est plus conforme aux dispositions du RET en vigueur, pour lesquels un délai d'un an leur serait laissé, en vue de leur mise en conformité ;
- Les commerces en infraction, notamment en raison de débordements répétés, qu'ils disposent ou non d'une autorisation et que celle-ci soit ancienne ou délivrée selon les dispositions en vigueur du RET. Ces commerces seraient mis en demeure de mettre en conformité et sans délai leur installation.

Il convient toutefois de préciser l'étendue de la mise en conformité préconisée par l'IG pour ces derniers commerces :

- Soit il s'agit de la mise en conformité à l'autorisation détenue, celle-ci est déjà réalisée actuellement. Elle comprend plusieurs étapes :
 - établissement d'un avertissement ;
 - constats devant être remis sur place ;
 - PV éventuellement transmis aux contrevenants et Procureur.

La difficulté principale est le peu d'efficacité immédiate des procédures: amende prononcées par le juge 18 mois après, d'où l'intérêt de substituer un système d'astreintes administratives ou d'amendes administratives. Une sanction rapide permettrait de remobiliser les inspecteurs.

- Soit il s'agit d'une mise en conformité immédiate au nouveau RET, il y aurait alors inégalité de traitement par rapport aux commerçants de la catégorie précédente (commerçants n'ayant jamais été en infraction au regard d'une autorisation anciennement délivrée).

Recommandation 5 : Définir par arrêté le régime des voies de l'Ilot Saint-Séverin et redéfinir les autorisations des établissements en conséquence s'il y a lieu.

Réponse DU :

Un projet est en cours de concertation, afin de procéder à une nouvelle définition du statut de ces voies. Celles-ci constitueraient à l'avenir une zone de rencontre, où s'appliquerait l'article DG 11.1. Cette évolution permettrait de régulariser les installations octroyées du temps de la zone piétonne, devenues irrégulières à la suite de la réouverture des rues à la circulation automobile.

En parallèle, la politique des autorisations de terrasses sur ce secteur est également en cours de définition.

Recommandation 6 : Étudier la fusion du récépissé de dépôt et de la notification de délai. Y rappeler l'interdiction d'occupation du domaine sans autorisation. En attendant le nouveau document, faire signer le récépissé de dépôt par un agent du PASU régulièrement habilité.

04 avril 2016

Réponse DU :

Les deux documents ont chacun une finalité différente, bien que complémentaire. Ils sont délivrés à des temps différents de l'instruction, par des agents qui n'ont pas les mêmes qualifications :

- Le récépissé de dépôt, effectué par le PASU qui dispose d'un nombre limité d'agents, est une première approche du dossier, sans toutefois en vérifier la complétude : il fait prendre date à la demande mais il ne s'agit pas d'une vérification qualitative du dossier.
- La notification de délai est un acte juridique qui s'opère après une vérification exhaustive du dossier, et une fois sa complétude constatée par un inspecteur du paysage de la rue. C'est à partir de son édition et de son envoi au demandeur que court le délai de deux mois d'instruction. Cet acte d'instruction est signé par un délégué de la signature.

Fusionner ces deux documents nécessiterait d'affecter des inspecteurs du paysage de la rue au PASU, pour la réception du public parisien. A effectif constant, cette situation n'est pas tenable sans dégrader la qualité et les délais d'instruction des demandes d'étalages, de terrasses et d'enseignes.

La Direction de l'Urbanisme est toutefois prête à faire évoluer tant le récépissé de dépôt que la notification de délai, pour y faire figurer l'interdiction de s'installer avant la délivrance d'une autorisation.

Recommandation 7 : Prévoir une relation automatisée entre le logiciel IVOIRE et le logiciel de taxation SAVOI 2 et la mention de la répartition de l'emprise de la terrasse en « dans le tiers » et « hors tiers » qui ne figure pas actuellement sur le système informatique.

Réponse DU :

La mention de la répartition de l'emprise de la terrasse en « dans le tiers » et « hors tiers » est disponible dans SAVOI 2, dans la mesure où elle intervient pour la taxation. Les avis d'échéance adressés aux commerçants précisent d'ailleurs cette information. En revanche, Ivoire, qui est une application ancienne, mise en œuvre en 2001, ne l'intègre pas à ce jour. Seule la largeur utile du trottoir est renseignée dans l'application.

Un projet de refonte de l'application Ivoire est inscrit au contrat de partenariat DU-DSTI. Dans ce cadre, l'interface entre Ivoire et Savoi 2 doit être revue dans un calendrier à caler avec la DSTI, notamment pour réduire le travail de saisie des données de taxation.

Recommandation 8 : Permettre aux exploitants de terrasses et d'étalages de suivre l'avancement de leur demande et le contenu de leur dossier en temps réel par connexion informatisée.

Réponse DU :

Cette demande est déjà satisfaite pour les commerçants qui ont déposé une demande dématérialisée d'autorisation de terrasse ou d'étalage. Ils peuvent déjà être informés sur l'évolution de leur demande :

- en consultant leur compte commerçant ;
- en recevant des notifications par mail.

04 avril 2016

D'une manière plus générale, cette demande pourrait s'intégrer dans le projet de traitement intégralement dématérialisé des demandes d'étalages et de terrasses, dont la mise en œuvre est prévue pour la fin de mandature.

Par ailleurs, les commerçants peuvent consulter leur dossier administratif, conformément à la législation en vigueur, sur demande écrite ou orale.

Recommandation 9 : Informer les maires d'arrondissement des décisions d'autorisation et des refus de demandes de terrasses ou d'étalages concernant leur arrondissement, y compris les refus directs sur lesquels ils ne sont pas consultés.

Réponse DU : Cette demande pourra être traitée par la création d'un rapport Infocentre spécifique, exploitant les données de la base Ivoire. Celui-ci permettra de générer un état des décisions intervenues à intervalle régulier, et ventilable par arrondissement. Ces états pourront être transmis de manière dématérialisée, à l'image de ce qui existe en matière d'autorisations d'urbanisme.
La Direction de l'Urbanisme signale par ailleurs que, pour les demandes signalées et/ou faisant l'objet d'un refus, elle adresse aux Maires d'Arrondissement un courrier de transmission de l'arrêté notifié au commerçant. Elle les avise normalement de toute décision contraire à leur avis émis.

Recommandation 10 : Rappeler que les avis favorables envoyés par les maires d'arrondissement aux commerçants demandeurs ne valent pas autorisation d'installation de terrasse ou d'étalage.

Réponse DU : Ce rappel pourra figurer dans le récépissé de dépôt du dossier et la lettre de notification de délai, et accompagner celui visé par la recommandation n°6, concernant l'interdiction formelle d'occuper l'espace public en l'absence d'un arrêté d'autorisation notifié.
En parallèle, il pourrait être proposé que les Maires d'arrondissement soient destinataires d'un courrier allant en ce sens, à la signature de l'Adjointe à la Maire de Paris chargée du Commerce, de l'Artisanat, des Professions Libérales et Indépendantes.

Recommandation 11 : Faire clarifier par la direction de l'urbanisme auprès de la mairie du 2^{ème} arrondissement le droit applicable dans les zones piétonnes et dans le secteur Montorgueil.

Réponse DU : La Direction de l'Urbanisme est bien évidemment à la disposition de l'ensemble des Mairies d'arrondissement pour préciser les conditions dans lesquelles s'applique le RET, et répondre aux questions précises qu'elles se posent dans des secteurs et domaines particuliers.
À cet effet, la DU souligne qu'elle s'engage dans une série de réunions visant à rencontrer régulièrement, au sein de chaque mairie d'arrondissement, ses interlocuteurs en matière du paysage de la rue, pour

04 avril 2016

à la fois aborder les dossiers mais également apporter toute précision réglementaire utile.

Recommandation 12 : Communiquer systématiquement à la préfecture de police la liste des autorisations de voirie et des refus prononcés. Lui demander de communiquer régulièrement les statistiques des infractions relevées en matière d'étalages et terrasses. Organiser des contacts entre commissariats et inspecteurs. Organiser des opérations coordonnées de verbalisation.

Réponse DU : Comme pour la recommandation n°9, la mise en œuvre de cette proposition pourra être traitée par la création d'un rapport Infocentre spécifique, exploitant les données de la base Ivoire. Celui-ci permettra l'édition des décisions intervenues dans un intervalle défini et sera-exportable en format dématérialisé.
Les contacts avec les services centraux de la PP ne peuvent toutefois être initiés et développés qu'en lien étroit avec la DPP, direction parisienne compétente pour ce qui concerne toutes les verbalisations sur l'espace public.
L'organisation des contacts locaux et d'opérations conjointes PP, DPP et DU pourra être développée dans tous les arrondissements, étant entendu que dans certains, la pratique a déjà cours.

Recommandation 13 : La direction de l'urbanisme doit informer la direction de la voirie et des déplacements des suites données aux avis rendus, tout spécialement lorsqu'ils sont négatifs ou sous réserve de travaux de déplacements des réseaux.

Réponse DU : Il est à noter que le service ne passe pas outre les avis négatifs de la DVD. Toutefois, comme pour les recommandations n°9 et 12, la mise en œuvre de cette proposition est liée à la création d'un rapport Infocentre spécifique, à partir de la base de données d'Ivoire, qui sera à même de permettre l'édition des décisions intervenues dans un intervalle défini, et sera exportable en format dématérialisé.

Recommandation 14 : Définir des procédures afin que la direction de la voirie et des déplacements informe la direction de l'urbanisme des nouvelles installations ou des déplacements de mobiliers urbains de nature à remettre en cause une autorisation de terrasse ou d'étalage.

Réponse DU : La DU souscrit pleinement à cette recommandation, et se rapprochera de la DVD, afin de définir les procédures adéquates pour être informée de la programmation des travaux sur l'espace public susceptibles de remettre en cause les autorisations déjà délivrées.

Recommandation 15 : Mettre en œuvre rapidement le futur terminal mobile de contrôle des inspecteurs du paysage de la rue à partager entre direction de l'urbanisme et direction de la prévention et de la protection.

04 avril 2016

Réponse DU :

La mise en œuvre rapide de cette recommandation apparaît possible dans la mesure où :

- d'une part, la D5TI a informé la DU qu'elle dispose des crédits nécessaires à l'équipement en tablette des 24 agents de la DU (il convient par ailleurs que la DPP s'assure que la D5TI est également en mesure d'équiper ses inspecteurs de sécurité) ;
- d'autre part, paris.fr offre une carte, régulièrement actualisée de l'ensemble des autorisations délivrées, en matière d'étalages et de terrasses aux commerçants parisiens. À compter d'avril 2016, cette actualisation sera quotidienne. Les agents (pour ceux équipés d'une tablette) chargés du contrôle et, le cas échéant, de la verbalisation des commerçants en situation irrégulière, seront ainsi en mesure de consulter sur site l'état des autorisations liées au commerce, et ainsi de vérifier les occupations et les affichettes, qui en seraient issues, apposées en vitrine.

Recommandation 16 : Mettre à jour le manuel des recours gracieux au regard des dispositions du règlement de 2011 et veiller à une mise à jour permanente des manuels en cas d'évolution des textes ou de la jurisprudence.

Réponse DU :

Le chargé de la coordination du paysage de la rue a pour mission d'effectuer l'actualisation, et les mises à jour au vu des évolutions de doctrine, de ces documents.

Recommandation 17 :

Réponse DU :

04 avril 2016

Recommandation 18 : Tenir à jour les dossiers administratifs individuels des inspecteurs du paysage de la rue dans le respect des dispositions législatives applicables.

Réponse DU :

Les dossiers personnels des inspecteurs du paysage de la rue, comme ceux des autres agents de la DU, sont tenus par le service des ressources humaines de la DU. La présentation physique du dossier fait l'objet d'une attention méticuleuse et d'une méthodologie. Les documents sont classés par ordre chronologique d'arrivée et sans discontinuité. Un classement par thème a facilité le travail du service gestionnaire. Les éléments temporaires du dossier font l'objet d'une élimination périodique, ce qui nécessite une nouvelle numérotation des pièces selon les dispositions réglementaires en vigueur.

Par ailleurs, les demandes d'assermentation des inspecteurs du paysage de la rue sont envoyées de manière groupée au Tribunal. Leur retour dépend de sa charge de travail. Cela explique la carence temporaire de cette pièce au dossier administratif de quelques agents nouvellement affectés.

04 avril 2016

Recommandation 20 : Établir une charte de déontologie destinée aux inspecteurs du paysage de la rue rappelant les règles de conduite à respecter et la leur communiquer

04 avril 2016

contre signature à leur prise de fonctions. En rappeler et commenter régulièrement les règles lors des réunions de service.

Réponse DU : La Direction de l'Urbanisme est favorable, dans l'esprit de la recommandation de l'Inspection Générale, à une optimisation de la charte existante qui pourrait alors être abondée d'un paragraphe dédié aux interventions des inspecteurs des paysages de la rue. Ce travail pourra être mené en lien avec la DAJ et son référent sur le sujet.

Recommandation 21 : Généraliser les opérations de contrôle et de verbalisation conjoints DU/DPP/police nationale dans les secteurs les plus exposés aux infractions à la réglementation.

Réponse DU : La fonction de contrôle exercée sur le terrain par les inspecteurs du paysage de la rue ne vise pas à la verbalisation systématique des commerçants. Leur présence permet d'appuyer la pédagogie de l'occupation de l'espace public. L'investissement dans le champ de la prévention doit également s'accompagner du message, à destination des commerçants, d'une possible répression en cas d'infraction persistante et manifeste. Comme le note l'IG à travers les annexes de son rapport provisoire, **99,01 % des PV dressés en 2014 pour infraction au titre du RET sont l'œuvre de la DPP**, dont le cœur de mission est la verbalisation. De ce fait, la DU souscrit pleinement à la proposition de l'IG visant à la mise en commun des moyens de la PP et des directions municipales, sous l'égide de la DPP, pour la tenue d'opérations de verbalisation sur des secteurs donnés. La DU rappelle par ailleurs, comme le note l'IG, que certaines sont déjà localement organisées. D'autres peuvent être envisagées dans différents territoires, après accord de la Mairie d'Arrondissement. La généralisation de la verbalisation, dans le sens d'un systématisme, doit néanmoins s'envisager sous une triple réserve :

- Elle n'est possible que sous réserve de la validation préalable des élus, qui seront sollicités *a posteriori* par les commerçants verbalisés.
- Comme le souligne dans son rapport l'Inspection Générale, les moyens d'action de l'administration contre les infractions sont limités. Ils consistent en l'établissement d'un PV ensuite transmis au Procureur de la République pour suite à donner (les PV établis par les inspecteurs de la DPP peuvent être assortis d'une amende, qui n'est toutefois pas dissuasive).
- Cela induit tout un back-office de rédaction de procédures dont la précision devient toujours plus complexe en matière de justificatifs et rédaction à destination du Parquet et donc la mobilisation d'un nombre d'agents rédacteurs, instructeurs affectés au suivi des procédures jusqu'au jugement du Tribunal.

Recommandation 22 : Définir une programmation annuelle de marquage au sol des établissements, la direction de l'urbanisme prenant l'initiative des propositions aux mairies d'arrondissement et y procédant en liaison avec la direction de la voirie et des déplacements sauf opposition de leur part.

04 avril 2016

Réponse DU : La DU est tout à fait d'accord pour développer le marquage au sol. Ce sujet a été récemment évoqué avec le Cabinet de l'Adjointe à la Maire chargée du Commerce, de l'Artisanat, des Professions Libérales et Indépendantes. Depuis que le cloutage est internalisé, la procédure semble plus aisée. La DU doit d'abord se rapprocher de la DVD afin de déterminer le volume et le rythme d'opérations de cloutage qu'elle est en mesure d'assumer. Ensuite, une programmation pourra conjointement être établie, et proposée aux Mairies d'Arrondissement, pour validation. Il pourrait notamment être proposé de commencer par les voies dont le statut de circulation évolue, conduisant ainsi à une remise à plat des autorisations délivrées en matière d'étalages et de terrasses.

Recommandation 23 : Mettre en place un carnet de prise en charge des carnets d'avertissement et de constat numérotés et de leurs détenteurs conservé au pôle technique de coordination.

Réponse DU : Pour être mise en œuvre, cette recommandation doit être précisée.

Recommandation 24 : Fiabiliser les données entrées dans l'application IVOIRE afin d'améliorer la qualité des statistiques d'activité.

Réponse DU : L'Inspection Générale note que l'activité 2014 s'est réduite de moitié par rapport à l'année 2012. Ainsi, alors que 94 PV ont été émis en 2014, 218 l'ont été en 2012 (et 168 en 2013). La DU souligne que cette diminution ne peut uniquement s'expliquer par l'utilisation d'Ivoire. En effet, comme il l'a été rappelé à plusieurs reprises, 2014 s'avère une année particulière de par son contexte :

- réorganisation du service ;
- déménagement de la Direction.

À titre de comparaison, 163 PV pour infraction à la réglementation en matière d'étalages et de terrasses ont été transmis, en 2015, au Procureur de la République. L'activité du service est donc revenue, l'année passée, à sa tendance naturelle, démontrant ainsi le caractère exceptionnel et conjoncturel de l'année 2014, laquelle ne saurait constituer l'étalon du rapport de l'IG.

Toutefois, la DU souscrit à la recommandation de l'IG, s'agissant de la fiabilisation des données renseignées dans Ivoire. Une requête pourrait être créée dans l'infocentre, de manière à identifier les dossiers pour lesquels les données ne sont pas saisies correctement. Par ailleurs, une action de formation des utilisateurs de manière à les accoutumer aux procédures de saisie dans l'outil est à prévoir. Des contrôles ponctuels seront par ailleurs à mettre en place.

Recommandation 25 : Expérimenter le système de l'abrogation d'autorisation pour une durée limitée à six mois.

Réponse DU : Règlementairement, le RET permet, comme le note l'Inspection Générale, de supprimer les autorisations d'installation d'étalages et de terrasses « dans le cas de leur non-respect par leur bénéficiaire, ou pour des motifs

04 avril 2016

d'intérêt général », en vertu des dispositions des articles DG3, et surtout DG20.

La DU n'est pas favorable à une telle démarche, qui, outre d'être très lourde, dans la mesure où elle implique, au-delà des constats, une mise en demeure préalable adressée au commerçant, puis une procédure contradictoire, n'est pas réalisable juridiquement et pratiquement. Elle génère par ailleurs de nombreux contentieux, d'autant plus importants que les commerçants bénéficient d'un réseau de communication bien structuré, et que certains avocats se sont spécialisés dans ce domaine. Ainsi, à titre d'information, le site de [www.paris.fr](#) consacre une page aux contentieux des terrasses et de leurs redevances, et note qu'il s'agit « d'un contentieux en plein essor ».

La recommandation de l'Inspection Générale appelle en conséquence trois observations de la DU :

- D'une part, elle contribuera à générer une augmentation de l'activité du service, tant du point de vue de l'instruction que du contentieux, et ne saurait se mettre en œuvre de façon générale sans révision des effectifs.
- D'autre part, si les dispositions du RET prévoient une procédure de retrait d'autorisation (article DG20), celle-ci ne saurait être temporaire. De ce fait, le commerçant visé par cette démarche peut déposer une nouvelle demande, dans le délai qui lui appartient. En toute logique, l'instruction d'une demande d'étalage ou de terrasse doit aboutir dans un délai de deux mois, à compter de la réception du dossier complet. L'une des recommandations de l'IG vise à respecter ce délai. En conséquence, un commerçant qui s'est vu notifier un retrait d'autorisation pourrait, sans délai, déposer une nouvelle demande auprès du PASU, laquelle doit être instruite et décidée au plus tard dans les deux mois. Aussi, en l'état actuel de la réglementation, la DU n'est pas en mesure de mettre en œuvre l'équivalent de la fermeture administrative de débit de boissons aux étalages et terrasses. Une étude est à mener sur les conditions par lesquelles il serait possible de créer dans le RET une procédure de suspension d'autorisation, ce qui semble être l'objet de la présente recommandation de l'Inspection Générale. En revanche, il est possible, pour les établissements qui auraient été signalés par les Mairies d'arrondissement, et pour lesquels un retrait ou un non renouvellement d'autorisation aurait été prononcé, d'envisager lorsque les conditions sont réunies une autorisation de six mois, en conditionnant son renouvellement au strict respect des dispositions du RET et de l'espace public.

Recommandation 26 : Taxer systématiquement tous les dépassements et les installations non autorisées suite à la campagne de récolement.

Réponse DU :

Lors de constat de débordements des dimensions des occupations autorisées et d'installations non autorisées par les agents, des taxations sont émises et notifiées aux commerçants, par un courrier formalisé les enjoignant de supprimer les installations irrégulières et les informant de l'émission de droits de voirie (l'occupation du domaine public ne pouvant être gratuite en

04 avril 2016

application du CGPPP), dont il est spécifié qu'ils ne constituent pas une régularisation de leur situation.

La mise en œuvre de la recommandation n°3 de l'IG, en fonction de l'évolution des effectifs consacrés au paysage de la rue, permettra, par le biais d'un récolement à l'échelle parisienne, de mettre à jour la base de tarification de la Direction de l'Urbanisme.

Toutefois, celle-ci doit continuer à être quotidiennement actualisée, afin de maintenir, par ailleurs, les recettes à leur niveau actuel.

Cette mission de récolement continu ne peut qu'appartenir aux agents de la Direction de l'Urbanisme, comme le note d'ailleurs l'IG dans son rapport à la page 61. En effet, les agents de la DPP dressent leur PV, potentiellement assortis d'amende, sur la base de la constatation d'une infraction. Ce constat ne saurait toutefois être suffisamment qualifié, au regard notamment de la complexité de la structure de tarification des étalages et terrasses, pour permettre une taxation *a posteriori* des objets illicites. Le relevé de la nature et des dimensions de l'infraction devrait donc être effectué en aval de la verbalisation, de manière à éviter les contestations des usagers.

Par ailleurs, le constat que porte l'Inspection Générale sur l'état de la facturation des infractions qu'elle recense sur le 4^{ème} arrondissement, en 2014, n'est pas révélateur de l'activité du service, dans la mesure où ce secteur a connu une vacance de poste.

Recommandation 27 : Sensibiliser le Parquet de Paris sur la nécessité de sanctionner les nuisances causées à l'ordre public par les occupations irrégulières du domaine ; appeler son attention sur la disproportion entre amendes encourues et bénéfices perçus dans la durée.

Réponse DU : La Direction de l'Urbanisme partage le constat de l'Inspection Générale s'agissant de « l'absence de portée dissuasive des poursuites et des sanctions pénales ». Afin d'appeler l'attention du Parquet sur les difficultés rencontrées dans la lutte contre les incivilités sur l'espace public, et sur le rôle qu'il peut y jouer, une rencontre avec la Vice-Procureure du TGI a eu lieu le 16 février 2016.

Toutefois, afin de renforcer le caractère dissuasif et la réactivité des sanctions qui peuvent être décidées contre les commerçants contrevenants, la Direction de l'Urbanisme plaide en faveur d'une évolution législative, instituant notamment une procédure de mise en demeure de supprimer les installations illicites, assortie de la possibilité d'émettre des astreintes administratives (cf. recommandation 29). Cette solution est soutenue par le Parquet.

Recommandation 28 : Relancer les rencontres directoriales entre la direction de l'urbanisme et la direction de la prévention et de la protection sous l'impulsion des adjointes à la Maire chargées du commerce et de la sécurité ; organiser les relations entre circonscriptions des deux directions et la coordination des actions sur le terrain par convention ; assurer l'échange d'information dans le cadre de la nouvelle organisation (formation à la réglementation par la DU, accès aux fichiers de la DU pour la DPP, comptes rendus mensuels d'activité de

04 avril 2016

verbalisation de la DPP à la DU, accès des fichiers informatiques DU pour les agents DPP).

Réponse DU :

La Direction de l'Urbanisme est favorable à la poursuite du développement des échanges avec la DPP, que ce soit à l'échelon local ou en central. Elle souligne à ce propos que si la coopération n'est pas actuellement formalisée, elle n'en demeure pas moins opérante. Ainsi, sur des situations particulièrement signalées par les Mairies d'arrondissement, les agents de la DPP prennent le relai des inspecteurs du paysage de la rue, permettant ainsi d'étayer un dossier avant sa transmission au Procureur de la République. S'agissant de l'accès des agents de la DPP à Ivoire, en consultation mobile, celui-ci ne pourrait être envisagé que dans le cadre d'une évolution de l'application.

Recommandation 29 : Ressaisir le gouvernement d'une proposition d'évolution législative de la verbalisation des terrasses afin de permettre aux municipalités d'émettre des astreintes administratives à l'instar des règles du code de l'environnement applicables aux enseignes, pré-enseignes et publicités installées illégalement (art. L. 581-27 et suivants).

Réponse DU :

La DU est favorable à l'évolution de la législation permettant d'ordonner des astreintes administratives à l'encontre de commerçants contrevenant au RET.

La Direction de l'Urbanisme abonde dans le sens de l'IG s'agissant de la nécessité de disposer de sanctions rapides, dissuasives et opérantes, ce que la législation actuelle ne lui permet pas.

En pratique, le RET, dans sa version de 1990, autorisait l'administration à appliquer des droits de voirie majorés aux commerçants occupant de manière non autorisée l'espace public. Ces droits de voirie, représentant une majoration de 50 % à 100 % de la tarification de base, permettaient d'opposer une réponse appropriée aux contrevenants et de lutter efficacement contre les incivilités sur l'espace public. Toutefois, par jugement en date du 9 novembre 1999, le TAP a sanctionné ces « droits de voirie spéciaux », non conformes à l'article L.2125-1 du CG3P.

Aussi, la DU est-elle favorable à la proposition de l'IG visant à saisir à nouveau le Gouvernement pour modifier la législation. La proposition d'évolution législative viserait à instituer :

- D'une part une procédure de mise en demeure, adressée au contrevenant, de supprimer les installations illicites assortie de la possibilité d'émettre des astreintes administratives : ces dernières, pour ne pas être entachées d'illégalité, seraient fixées par la loi ou par décret, et ne pourraient relever d'un barème à l'initiative de la municipalité, contrairement à la formule retenue en 2012. A cet effet, il est joint la proposition de modification législative proposée dès 2008.
- D'autre part la possibilité d'exécution d'office : cette dernière permettrait ainsi d'éviter le recours au TGI pour obtenir l'évacuation du domaine public

04 avril 2016

Recommandation 30 : Faire étudier par la direction des affaires juridiques d'autres possibilités juridiques de sanction des occupations illicites du domaine public par des installations non fixes.

Réponse DU :

Le projet d'évolution législative, objet de la recommandation 29 et visant à permettre d'assigner des astreintes administratives aux objets, principalement fixes (terrasses fermées, planchers mobiles, terrasses et contre-terrasses protégées par des écrans) non autorisés, pourrait être utilement complété d'une disposition s'appliquant aux infractions relatives aux installations mobiles (terrasses ouvertes et étalages essentiellement). Il pourrait ainsi être proposé d'appliquer aux terrasses ouvertes simples, aux contre-terrasses simples, aux étalages et contre-étalages, une disposition comparable à celle relative à l'éclairage nocturne irrégulier des bâtiments non résidentiels, telle que définie par l'article R.583-7 du Code de l'Environnement, consistant en :

- d'une part, la mise en demeure adressée au contrevenant de faire cesser les désordres constatés ;
- d'autre part, la verbalisation assortie d'une amende, de l'intéressé en cas de persistance de l'irrégularité. Le montant de l'amende administrative n'excède pas 750 €, et peut être progressif, en fonction de la caractérisation de l'infraction.

La procédure à mettre en œuvre dans ce cadre pourrait être la même que pour les installations lumineuses, reposant sur le constat de l'infraction par les agents de la DPP, et le traitement administratif par la DU.

Recommandation 31 : Lancer la réflexion sur une simplification de la tarification et de la modernisation de la présentation des droits de voirie, dans le cadre des études sur la valorisation de l'espace public de la Ville.

Réponse DU :

Comme l'Inspection Générale, la DU souhaite une simplification des démarches des usagers demandeurs d'étalage ou de terrasse. À cette fin, elle a participé à la mise en œuvre de Simutaxe, outil disponible sur Internet permettant aux commerçants de simuler le montant des redevances dont ils auront à s'acquitter, selon la nature et les dimensions des installations qu'ils sollicitent. De plus, la DU souligne que la meilleure compréhension des commerçants, s'agissant des droits de voirie appliqués, nécessite la stabilité et la permanence des méthodes. Aussi, il ne lui paraît pas opportun de remettre en cause une réforme adoptée par le Conseil de Paris en 2011, et qui a nécessité de lourdes études préalables. Elle n'exclut pas pour autant des adaptations en fonction des enseignements tirés de la mise en œuvre de la réforme.

Recommandation 32 : Mettre en place un tableau de bord synthétique afin de permettre au sous-directeur de suivre les données essentielles (volume, sens des décisions, délais, stocks) relatives à la délivrance des autorisations et aux procédures contentieuses afin d'améliorer la qualité de gestion du service.

04 avril 2016

Réponse DU :

Un document synthétique est produit chaque mois, le flash mensuel du paysage de la rue recensant :

- le nombre et l'évolution sur 14 mois des demandes déposées en matière de paysage de la rue (étalages, terrasses et enseignes) ;
- le nombre et l'évolution sur 14 mois des décisions en matière de paysage de la rue (étalages, terrasses et enseignes), ainsi que leur répartition par arrondissement ;
- le nombre et l'évolution sur 14 mois des enquêtes de taxation lancées en matière de paysage de la rue (étalages, terrasses et enseignes).

Des bilans trimestriels et annuels sont également produits sur ce modèle.

Celui-ci peut être complété, et sa forme peut évoluer, afin de satisfaire à la recommandation de l'Inspection Générale.

Toutefois, il est vrai que la fiabilisation des données statistiques, ainsi que la mesure du nombre de dossiers en attente de décision, sont dépendantes de la fiabilisation des données saisies dans l'outil informatique. Aussi, en lien avec la recommandation n°24, il appartient à la DU d'organiser une opération de mobilisation des agents instructeurs, qui pourrait être concomitante avec le déploiement d'une nouvelle version d'Ivoire. Sur cette base, des requêtes statistiques pourraient être créées, de manière à mesurer le stock de demandes déposées, en cours d'instruction, et leur ventilation par délais d'instruction.

Recommandation 33 : Confier le contrôle interne de deuxième niveau du service au référent expert paysage de la rue qui effectuera ponctuellement des contrôles *a posteriori* sur des échantillons tests des procédures à risques.

Réponse DU :

C'est l'une des missions assignées au chargé de la coordination des circonscriptions en matière de paysage de la rue, qui a pris ses fonctions récemment.

SDPCPR/EM

25/10/2011

**PROPOSITION D'EVOLUTION LEGISLATIVE EN MATIERE DE LUTTE
CONTRE LES INSTALLATIONS ILLEGALES NOTAMMENT D'ETALAGES
ET DE TERRASSES SUR LA VOIE PUBLIQUE**

Les commerçants de la capitale peuvent installer des étalages et des terrasses, dans les conditions prévues par le règlement municipal du 27 juin 1990 modifié. Il s'agit de permis de stationnement accordés en application des dispositions combinées des articles L 2213-6 du code général des collectivités territoriales et de l'article L 113-2 du code de la voirie routière.

Les agents assermentés des communes, en charge du contrôle de ces installations précaires et révocables du domaine public de voirie, peuvent être conduits à constater des occupations excédant la surface autorisée ou sans droit ni titre. Ces infractions sont réprimées par l'article R 116- 2 du code de la voirie routière qui dispose que « seront punis d'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe ceux qui :...

- 3°/ Sans autorisation préalable et d'une façon non conforme à la destination du domaine public routier, auront occupé tout ou partie de domaine ou de ces dépendances ou y auront effectué des dépôts ».

Des contraventions de cinquième classe sont susceptibles d'être prononcées pour ces faits par le Tribunal de Police. Le délai observé entre la constatation de l'infraction et la date de jugement dépasse une année. L'effet de la sanction n'est donc pas immédiat. De surcroît, les peines prononcées par le Tribunal restent peu dissuasives : amendes ne dépassant pas 1500 euros.

En outre, il n'existe pas comme en matière d'enseignes et de publicité de procédure de mise en demeure ou de dépose d'office : pour faire cesser une occupation illicite, le maire doit assigner le contrevenant en référé devant le TGI pour obtenir l'expulsion du domaine public, ce qui constitue une procédure lourde à mettre en œuvre.

Pour permettre une action efficace des services municipaux pour lutter contre ces occupations illicites du domaine public, il serait souhaitable de mettre à disposition des services municipaux des mesures dissuasives et d'effet immédiat.

En prenant l'exemple sur les procédures prévues par la section 6 du titre 8 chapitre unique du code de l'environnement pour les enseignes, préenseignes et publicités installées illégalement, et notamment ses articles L 581-27 et suivants, il pourrait être prévu d'instituer d'une part, une procédure de mise en demeure de supprimer les installations illicites assortie de la possibilité d'émettre des astreintes administratives et d'autre part, une possibilité d'exécution d'office.

Les dispositions législatives à prévoir peuvent être incluses dans le code général des collectivités territoriales à la suite des dispositions des articles L.2213-6-1 qui autorise le maire à délivrer des permis de stationnement sur la voie publique.

Les dispositions pourraient être rédigées ainsi :

« **Article L 2213-6-2**

Dès la constatation d'une occupation du domaine public viaire en infraction aux dispositions de l'article L 2213-6 du présent code ou de l'article L 113-2 du code de la voirie routière ou des textes pris pour leur application, et nonobstant la prescription de l'infraction ou son amnistie, le maire ou le préfet prend un arrêté ordonnant, dans un délai qu'il détermine, soit la suppression, soit la mise en conformité avec ces dispositions, des installations et matériels en cause, ainsi que, le cas échéant, la remise en état des lieux.

Cet arrêté est notifié à la personne, physique ou morale, responsable de cette installation en infraction. »

« **Article L 2213-6-3**

A l'expiration du délai fixé par l'arrêté de mise en demeure, dont le point de départ se situe au jour de la notification de l'arrêté, la personne à qui il a été notifié est redevable d'une astreinte dont le montant par jour et par mètre carré en infraction est égal à 500 euros. Ce montant est réévalué chaque année, en fonction de l'évolution du coût de la vie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

L'astreinte est recouvrée, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les faits constatés.

Le maire ou le préfet peut consentir une remise ou un reversement partiel du produit de l'astreinte lorsque les travaux prescrits par l'arrêté ont été exécutés et que le redevable établit qu'il n'a pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations qu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté. »

« **Article L2213-6-4**

Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L.2213-6-3, le maire ou le préfet fait, en quelque lieu que ce soit, exécuter d'office les travaux prescrits par l'arrêté visé à l'article L. 2213-6-2, s'il n'a pas été procédé à leur exécution dans le délai fixé par cet arrêté.

Les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne à qui a été notifié l'arrêté. »

« **Article L 2213-6-5**

Le maire ou le préfet adresse au procureur de la République copie de l'arrêté de mise en demeure prévue à l'article L2213-6-2 et le tient immédiatement informé de la suite qui lui a été réservée. »

SDPCPR/EM

25/10/2011

« Article L 2213-6-6

I. - Pour l'application des articles L 2213-6-2 à L 2213-6-5 du présent code, sont habilités à procéder à toutes constatations, outre les officiers de police judiciaire :

1° Les agents de police judiciaire mentionnés aux articles 20 et 21 du code de procédure pénale ;

2° Les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions au titre II du livre VI du code du patrimoine

3° Les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux dispositions du code de la voirie routière ;

4° Les fonctionnaires et agents publics habilités à constater les infractions au code de l'urbanisme ;

5° Les fonctionnaires et agents publics habilités à constater les infractions au titre IV du livre III et au titre VIII du livre V du code de l'environnement

6° Les agents de la ville de Paris mentionnés à l'article L 2512-16 du présent code.

II. - Les agents et fonctionnaires ci-dessus habilités pour constater les infractions transmettent leurs procès-verbaux de constatation au procureur de la République, au maire et au préfet. »



La Maire de Paris,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 583-1 à L. 583-5 et R. 583-1 à R. 583-7;

Vu l'arrêté de la Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie en date du 25 janvier 2013, relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels afin de limiter les nuisances lumineuses et les consommations d'énergie ;

Sur proposition du Directeur de l'Urbanisme,

ARRÊTE :

Article premier : Les amendes prévues par l'article R. 583-7 du code de l'environnement en cas d'infraction à la réglementation relative à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels, répétée et dûment constatée par un agent municipal assermenté à cet effet, sont fixées comme suit :

	1 ^{ère} infraction	2 ^{ème} infraction	3 ^{ème} infraction	Suivantes
Locaux professionnels éclairés concernant moins d'un étage ou un étage	150 €	300 €	500 €	750 €
Locaux professionnels concernant plus d'un étage et non l'immeuble entier	250 €	500 €	750 €	750 €
Immeuble entier éclairé	300 €	500 €	750 €	750 €
Vitrines éclairées de magasins de commerces ou d'exposition	150 €	300 €	500 €	750 €
Illuminations de façades	250 €	500 €	750 €	750 €

Article 2 : Les recettes escomptées seront constatées au budget de fonctionnement de la Ville de Paris, nature 7788, fonction 820.

Article 3 : Le Directeur de l'Urbanisme est chargé de l'application du présent arrêté qui sera publié au Bulletin Municipal Officiel de la Ville de Paris.

Article 4 : Ampliation du présent arrêté sera adressée :

- à Monsieur le Préfet de la région d'Ile-de-France, Préfet de Paris;
- à Monsieur le Directeur régional des finances publiques d'Ile-de-France et du Département de Paris.

Fait à Paris, le 30 JUIN 2015

Anne Hidalgo

Anne HIDALGO



MAIRIE DE PARIS *Le Secrétaire Général*
 DAS 86UP-179

N/REF. : DPP/SORM/BCRB

Paris, le : - 2 FEB. 2015

NOTE à l'attention de : Mesdames et Messieurs les directrices et directeurs de la Ville de Paris

Objet : Eclairage nocturne des bâtiments non résidentiels

P. J. : 1

Copie à : Mesdames et Messieurs les maires d'arrondissement
 Monsieur le préfet de police

Note d'analyse pour Info :

Résumé: Procédure de mise en œuvre de l'arrêté du 25 janvier 2013 relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels

L'arrêté ministériel du 25 janvier 2013 a imposé de nouvelles contraintes pour l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels en site urbain. Celles-ci concernent l'éclairage intérieur et l'illumination des façades extérieures. Elles visent à limiter les nuisances lumineuses et la consommation d'énergie.

Ce domaine de compétence est attribué au maire dans le cadre de ses prérogatives en matière de protection du cadre de vie (Titre VIII-Livre V du code de l'environnement).

La procédure mise en place depuis plus d'un an, impliquant à la fois la DPP et la DII donne satisfaction même si le nombre de cas signalés, reste limité. Il paraît nécessaire que la procédure soit bien connue de l'ensemble des directions comme des maires d'arrondissement.

1. Rappel du nouveau dispositif et des règles applicables.

1.1. Le Principe :

L'extinction de l'éclairage intérieur des locaux à usage professionnel doit intervenir au plus tard une heure après la fin de leur occupation.

Pour les vitrines de magasins et lieux d'exposition, l'éclairage doit cesser à 1 heure du matin, ou une heure après la fin de leur occupation si celle-ci intervient plus tardivement.

L'allumage peut intervenir à 7 heures ou une heure avant le début de l'activité si celle-ci reprend plus tôt.

De même, les éclairages de façade des bâtiments ne peuvent intervenir avant le coucher du soleil et doivent être éteints à 1 heure du matin au plus tard.

Le non-respect de ces règles peut être constaté par l'autorité municipale dont la compétence est définie par l'article L 563-3 du code de l'environnement.

Bureau des Contraintes, de la Régénération et du Budget - Contrôle de gestion
 1 place Basileien - 75004 Paris



Le contrôle, le constat et la sanction constituent des mesures administratives. Il ne s'agit donc pas d'une procédure relative à une infraction pénale.

Ce dispositif est applicable depuis le 1^{er} juillet 2013.

1.2. Les dérogations :

L'interdiction d'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels est générale à l'exception des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et nucléaires (article L583-4 du code de l'environnement).

Toutefois, le Préfet, sur demandes motivées du Maire peut accorder des dérogations permanentes, pour les zones touristiques d'influence exceptionnelle et d'animation culturelle, ou temporaires, les jours fériés ou à l'occasion d'événements exceptionnels.

Cette interdiction n'est cependant pas applicable aux éclairages des voies réservées à la circulation des véhicules motorisés et des piétons, à la publicité et aux enseignes lumineuses régies par le décret du 30 janvier 2012 ainsi qu'aux dispositifs assurant la sécurité des bâtiments soumis à un système de détection de mouvement ou d'intrusion.

2. Procédure mise en œuvre par la Ville de Paris.

Les compétences en matière de contrôle et de sanction sont partagées entre la Direction de la prévention et de la protection (DPP) et la Direction de l'urbanisme (DU).

En cas de nuisance, les Inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (ISVP) assurent le contrôle sur place et établissent un rapport de constat qui est transmis pour instruction à la Direction de l'urbanisme.

L'intervention des ISVP se justifie par les horaires de travail de ces agents qui sont les seuls à pouvoir intervenir en matière de contrôle et de constat durant la nuit. C'est pourquoi, le maire de Paris a habilité par arrêté du 16 janvier 2014, les agents de la DPP à constater visuellement les irrégularités en matière de nuisances lumineuses nocturnes.

La procédure retenue permet aux ISVP d'intervenir sur saisine des particuliers, des élus ou des services de la mairie par courrier ou voie électronique.

Le Bureau des contraventions, de la réglementation et du budget-contrôle de gestion (BCRB-CG) de la DPP est chargé de centraliser tous les signalements, de diligenter les contrôles et d'identifier le responsable de l'éclairage.

Le pôle économique, budgétaire et de la publicité (PEBP) de la Sous-direction du permis de construire et du paysage de la rue (DU) assure ensuite l'instruction du dossier et la suivi des procédures administratives jusqu'à l'émission des amendes si l'irrégularité perdure.

Cette procédure dont vous trouverez ci-joint la fiche de présentation a été récemment réactualisée et je tenais à vous en informer.

Bureau des Contraventions, de la Réglementation et du Budget-Contrôle de gestion
1 place Brodoyar – 75004 Paris

 **Le 3975**
Paris.fr
www.paris.fr

DPP/DU

25/04/2014

**PROCEDURE DE SANCTION DES INFRACTIONS
A LA REGLEMENTATION DE L'ECLAIRAGE NOCTURNE DES
BATIMENTS NON RESIDENTIELS**

La procédure se décline en trois étapes distinctes :

- Première étape : réception et engagement de la procédure

La DPP est exclusivement saisie sur la base de signalements qui devront être référencés sur un registre tenu par le BCAR qui servira de tableau de suivi.

Après réception, le BCAR saisit le service de l'unité spécialisée de nuit de la DPP pour constater les nuisances lumineuses et la véracité du signalement. Un premier constat est alors effectué à l'appui d'un rapport circonstancié accompagné de photos.

En cas d'irrégularité, le rapport est transmis pour instruction à la DU. Dans le cas contraire, il est archivé au BCAR. Le tableau de suivi des signalements permet de connaître les étapes et les résultats de la procédure.

L'auteur d'un signalement est informé de la suite qui a été réservée à celui-ci.

La DU (PEBP) adresse par courrier recommandé avec accusé de réception une copie du rapport à l'intéressé, - qui aura été identifié par les services de la DPP-, en l'invitant à faire part de ses observations (article L 176-6 du code de l'environnement).

- Deuxième étape : examen des observations de l'intéressé.

L'intéressé doit répondre au courrier de la DU dans un délai de 15 jours afin de motiver l'éclairage nocturne litigieux au regard de la réglementation en vigueur.

En cas de non réponse dans le délai ou d'observation non recevable dans le courrier du contrevenant pouvant justifier le maintien de cet éclairage en dehors des heures réglementaires, la DU informe la DPP qui saisit l'Unité spécialisée de nuit pour constater le maintien ou non de l'éclairage nocturne.

Si ce deuxième constat conclut à la persistance de l'infraction, la DU adresse une mise en demeure à l'auteur de cette irrégularité l'enjoignant de se conformer aux règles applicables en matière d'éclairage nocturne.

Le BCAR doit être tenu informé de cette mise en demeure et de la date de son accusé de réception.

DPP/DU

25/04/2014

- Troisième étape : contrôle suite à une mise en demeure.

Suite à cette information, le BCAR saisit l'Unité spécialisée de nuit afin d'effectuer un contrôle sur place (troisième constat) à partir du huitième jour suivant la date de l'accusé de réception de la mise en demeure par l'auteur de l'irrégularité.

Un deuxième rapport circonstancié est rédigé par un ISVP et transmis à la DU.

En cas de persistance de l'irrégularité, la DU poursuit l'instruction de la procédure notamment en déterminant le montant de l'amende administrative dont le maximum pourra atteindre 750 €.

Celle-ci prend la forme d'un arrêté motivé de la Maire de Paris qui rendra le titre exécutoire.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 2 : Liste des vœux du Conseil de Paris relatifs aux étalages et terrasses depuis 2011
- Annexe 3 : Règlement des étalages et terrasses du 6 mai 2011 à jour au 1^{er} octobre 2015
- Annexe 4 : Tableau récapitulatif des dispositions particulières concernant certains secteurs
- Annexe 5 : Fiche de la direction de l'urbanisme DU/SDPCPR « L'application du règlement municipal des étalages et terrasses du 6 mai 2011, les difficultés d'application - les besoins d'évolution »
- Annexe 6 : Fiche de la direction de l'urbanisme DU/SDPCPR/PM/EM « Les contre-terrasses »
- Annexe 7 : Fiche de la direction de l'urbanisme du 23.04.14 « Ilot Saint-Séverin 75005 »
- Annexe 8 : Fiche de l'association Les Droits du Piéton sur les autorisations et terrasses ouvertes en pan coupé
- Annexe 9 : Exemple d'affichette devant être apposée sur la vitrine du commerce
- Annexe 10 : Lettre du 30 avril 2015 de l'adjointe à la Maire, chargée du commerce, aux maires d'arrondissement, et grille d'évaluation
- Annexe 11 : Le cas du restaurant [.....] (17^{ème})
- Annexe 12 : Résultats des recours contre les autorisations d'étalages et terrasses portés devant le tribunal administratif de Paris depuis 2007
- Annexe 13 : Arrêté portant organisation de la direction de l'urbanisme du 1^{er} avril 2015
- Annexe 14 : Organigramme du service du permis de construire et du paysage de la rue (SDPCPR)
- Annexe 15 : Absences des inspecteurs du paysage de la rue - été 2015
- Annexe 16 : Répartition des inspecteurs du paysage de la rue par circonscription et par arrondissement
- Annexe 17 : Nombre de commerces dépendant de chaque inspecteur du paysage de la rue
- Annexe 18 : Activité des inspecteurs du paysage de la rue en matière d'étalages et terrasses de 2012 à 2014
- Annexe 19 : Contentieux concernant le café [.....] (2^{ème})
- Annexe 20 : Bilan de la demi-journée de contrôle DPP/DU/IG dans le 5^{ème} arrondissement
- Annexe 21 : Synthèse de l'étude réalisée par la DU suite aux signalements de terrasses non conformes par le Réseau Vivre Paris du 5 décembre 2011
- Annexe 22 : Le bilan opérationnel et financier des marquages au sol
- Annexe 23 : Compte rendu de tournée sur le terrain avec un inspecteur du paysage de la rue (2 avril 2015)
- Annexe 24 : Nombre de commerces taxés pour infraction au règlement des étalages et terrasses
- Annexe 25 : Contentieux judiciaires

- Annexe 26 : Evolution du nombre de procès-verbaux DPP
- Annexe 27 : Nombre de procès-verbaux dressés par la DPP par type d'infraction (2012-2014)
- Annexe 28 : Nombre de procès-verbaux au règlement des étalages et terrasses dressés par la DPP en 2014
- Annexe 29 : Compte rendu de la réunion DU/DPP du 17 décembre 2014
- Annexe 30 : Article L. 541-3 du code de l'environnement
- Annexe 31 : Arrêté portant fixation des tarifs applicables aux droits de voirie pour 2015
- Annexe 32 : Avis d'émission droits de voirie - extrait du manuel Savoi 2
- Annexe 33 : Progressivité du tarif entre chaque catégorie de voie
- Annexe 34 : Redevances des terrasses de 25 grandes villes françaises
- Annexe 35 : Pourcentage d'évolution de la redevance pour une terrasse ouverte en première catégorie de 2010 à 2014
- Annexe 36 : Evolution et décomposition des recettes relatives aux terrasses et étalages 2009/2014
- Annexe 37 : Droits de voirie 2013-2014
- Annexe 38 : Carte du classement commercial des voies en 2014
- Annexe 39 : Cahier photographique

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.