

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Par M. Roger ROMANI,

Sénateur.

Tome I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(1) Cette Commission est composée de : MM. Leon Jozeau-Marigné, *président* ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoulle, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Genevieve Le Bellegou-Beguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dally, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1129, 1148 et in-8° 256.

Sénat : 64 (1982-1983).

Communes. — Arrondissements - Budget communal - Collectivités locales - Communautés urbaines - Conférence de programmation des équipements - Conseils d'arrondissement - Conseils des communautés urbaines - Conseils municipaux - Départements - Districts - Equipements - Etablissements publics de coopération intercommunale - Lyon - Maires et adjoints - Maires d'arrondissement - Marseille - Paris - Représentation proportionnelle - Syndicat de communes - Code des communes.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — Un texte inopportun qui ne s'inscrit qu'en apparence dans la politique de décentralisation entreprise par le gouvernement	5
A. — Un texte qui consacre un retour en arrière et brade des acquis incontestables	5
1. <i>Un texte qui consacre un retour en arrière</i>	6
• La mise en place du statut de 1975	6
• Le statut de Paris institué par la loi du 31 décembre 1975	9
• L'extension d'un régime dérogatoire	12
2. <i>Un projet qui brade des acquis incontestables</i>	12
• Une remise en cause hâtive	13
• La fin de la démocratie participative	13
— Les commissions d'arrondissement	14
— Le rôle des associations	15
— Les commissions extra-municipales de concertation	16
B. — Un texte de circonstance	18
1. <i>Les errements du gouvernement</i>	18
• Chronologie des déclarations gouvernementales	18
2. <i>Le particularisme d'une solution politique</i>	21
• Eléments de droit comparé	21
II. — Une réforme contestable dans son fondement juridique et condamnable dans ses conséquences	25
A. — Un projet de loi contestable dans son fondement juridique	25
1. <i>Le non-respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales</i>	25
• Le principe de l'unité communale	26
• Le principe de l'autonomie communale	26
2. <i>Les atteintes au principe d'égalité</i>	36
B. — Une réforme condamnable dans ses conséquences	40
1. <i>Les implications administratives</i>	40
• Un allongement des procédures administratives	41
• Un alourdissement des structures administratives	42
2. <i>La traduction financière</i>	43
• Les incohérences et les ambiguïtés	43
• L'accroissement des charges	46
CONCLUSION : QUESTION PRÉALABLE	48

Mesdames, Messieurs,

Depuis plus d'une année, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement font fréquemment référence aux principes de démocratisation et de décentralisation.

Il n'est donc pas étonnant de constater une fois de plus que ces principes sont mentionnés dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon.

Le Gouvernement propose d'instaurer une réelle démocratie locale au sein des grandes communes, et de décentraliser, autant que faire se peut, la gestion des grandes agglomérations en la confiant à une structure plus proche des administrés : l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements, dotés d'un conseil élu au suffrage universel et chargés de régler par leurs délibérations les affaires locales.

A cet égard, deux observations liminaires tenant d'une part aux conditions d'élaboration du texte proposé et, d'autre part, au postulat qui anime la démarche du Gouvernement, méritent d'être formulées.

Contrairement à la procédure adoptée en 1974 pour l'élaboration du projet de réforme du statut de Paris, il n'a été procédé à aucune réelle concertation avec les autorités municipales concernées. Le Gouvernement s'est en outre refusé à organiser une consultation populaire qui, si l'on en juge par la réaction des Parisiens, était vivement souhaitée.

A cet égard, la démocratisation de la vie locale actuellement prônée, semble avoir été singulièrement méconnue, alors même qu'elle constitue l'un des fondements de la réforme. En effet, le Gouvernement précise que la création des conseils d'arrondissement élus permettra de rapprocher l'Administration des citoyens et de mettre un terme à une concentration excessive des pouvoirs.

Dans ces conditions, la modification introduite par le Gouvernement qui a substitué, dans l'intitulé du projet de loi, la formule « d'organisation administrative » à celle de « renforcement de la démocratie » prend toute sa signification.

En outre, l'institution de ces conseils, qui dérogent au droit commun, repose sur un postulat erroné : l'incompatibilité existant entre l'application du droit commun municipal issu de la loi du 5 avril 1884 et de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et l'exercice de la démocratie dans les grandes villes n'est pas démontrée.

Depuis la mise en application du statut issu de la loi du 31 décembre 1975, l'exemple de la Ville de Paris contredit cette allégation. La participation, à titre consultatif des commissions d'arrondissement à la gestion de la Ville s'est révélée tout à fait positive. Des expériences similaires menées au sein de commissions extramunicipales à Lyon, de comités d'intérêt locaux à Marseille, ont également permis d'instaurer une réelle démocratie participative.

Dans ces conditions était-il vraiment nécessaire de remettre en cause le statut de Paris, Lyon et Marseille ?

En outre, la mise en œuvre des mesures proposées ne permettra, sans doute pas, au Gouvernement de satisfaire ses préoccupations décentralisatrices. En effet, la répartition peu claire des compétences entre les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement, génératrice de conflits, ainsi que l'intervention fréquente d'une autorité extérieure semblent peu propices à l'instauration d'une réelle décentralisation de la gestion des grandes villes.

Il apparaît ainsi que le projet de loi constitue un texte inopportun qui ne s'inscrit qu'en apparence dans la politique de décentralisation entreprise par le Gouvernement. En outre, il s'agit d'une réforme contestable dans son fondement juridique et condamnable dans ses conséquences.

**I. — UN TEXTE INOPPORTUN QUI NE S'INSCRIT
QU'EN APPARENCE DANS LA POLITIQUE
DE DECENTRALISATION ENTREPRISE
PAR LE GOUVERNEMENT.**

Selon le Gouvernement, le projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon constitue l'un des éléments de la politique de décentralisation mise en œuvre depuis une année. Le Parlement a en effet successivement adopté la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ainsi que la loi portant modification du Code électoral et du Code des communes. La nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, qui donnera tout son sens à la décentralisation inscrite dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, est actuellement examinée par les Assemblées.

Le Gouvernement qui a ainsi entrepris de refondre globalement l'organisation administrative locale, a considéré que les grandes villes devaient également bénéficier de mesures de décentralisation.

Cette volonté politique est clairement réaffirmée dans l'exposé des motifs du projet de loi qui précise que les dispositions proposées doivent permettre de rapprocher le citoyen de l'Administration et mettre ainsi fin à la concentration excessive des pouvoirs au sein des grandes communes.

En fait, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, ce projet de loi ne s'inscrit qu'en apparence dans la politique de décentralisation, car ce texte consacre un retour en arrière, brade des acquis incontestables et ne se justifie que pour des raisons de circonstances.

**A. — Un texte qui consacre un retour en arrière
et brade des acquis incontestables**

Le texte proposé par le Gouvernement consacre un retour en arrière car il soumet de nouveau Paris à un statut particulier et étend ce régime dérogatoire aux villes de Lyon et Marseille régies jusqu'à présent par des dispositions de droit commun.

En instituant des conseils d'arrondissement élus au suffrage universel, le Gouvernement condamne les différentes structures au sein desquelles s'était développée une réelle démocratie participative. A cet égard, le projet de loi brade des acquis incontestables.

1. — *Un texte qui consacre un retour en arrière*

La création de conseils d'arrondissement élus au suffrage universel remet en cause le statut de Paris, institué par la loi du 31 décembre 1975.

• **La mise en place du statut de 1975 :**

Ce texte prévoyait en son article 2 que « la commune de Paris est régie par le Code d'administration communale, sous réserve des dispositions de la présente loi » et répondait ainsi aux nombreuses critiques soulevées à l'encontre de l'organisation administrative de la capitale. Trois d'entre elles peuvent être rappelées dans la mesure où la réforme proposée peut leur redonner quelque actualité.

La première résidait dans l'inexistence d'un maire de Paris personnalisant, comme dans toutes les autres communes de France la gestion municipale, et évitant la dilution des responsabilités dans l'immense machine administrative parisienne.

Elle s'assortissait de deux critiques subsidiaires tenant d'une part au maintien de maires et maires adjoints dans les arrondissements, et d'autre part à l'existence d'un préfet de police, doté de pouvoirs importants. En effet, la fonction d'exécutif communal était assurée conjointement par le préfet de Paris et le préfet de police en sus de l'exercice de leurs compétences en tant que représentants de l'Etat.

A plusieurs égards, le préfet de Paris pouvait être considéré comme le maire de la capitale : il faisait partie du corps municipal, était le chef de l'administration communale, nommait aux emplois municipaux et exécutait les délibérations du Conseil de Paris. Vis-à-vis de cette assemblée, il disposait en outre d'un statut particulier dans la mesure où n'étant pas élu par le conseil, il ne recevait de celui-ci aucune injonction. Enfin, le préfet de Paris ne saisissait le Conseil sur les problèmes communaux que lorsque les textes le prévoyaient expressément.

En revanche, le préfet de Paris n'était pas officier d'Etat civil et ne disposait d'aucun des pouvoirs de police municipale. Dans l'exercice de ses fonctions, il était assisté de maires et maires-adjoints des arrondissements placés sous son autorité.

Le préfet de police créé par la loi du 29 pluviôse An VIII, exerçait en tant que représentant de l'Etat les attributions classiques en matière soit de police administrative, soit de police judiciaire. En outre, bien que placé sous l'autorité immédiate des ministres, il disposait de pouvoirs étendus en matière de police municipale.

La seconde critique tenait à l'insuffisance des pouvoirs du Conseil de Paris, plus restreints que ceux des autres assemblées locales, et au fait que le Conseil était soumis à un contrôle étroit dérogeant au droit commun.

Cette assemblée était élue au scrutin majoritaire de liste à deux tours avec dépôt de listes complètes sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation en vertu de la loi n° 64-620 du 27 juin 1964. Ainsi, le recrutement du Conseil de Paris était identique à celui des conseils des villes de plus de 30 000 habitants.

En revanche, ses attributions étaient plus restreintes que celles confiées aux autres assemblées municipales. En effet, le Conseil n'était compétent que lorsqu'un texte le prévoyait expressément. Dans tous les autres cas, le préfet de Paris était habilité à agir sans le consulter ainsi qu'il résultait des dispositions de l'article 3 du décret du 21 avril 1939.

Enfin, une dernière critique mettait en cause le recours systématique à un statut spécifique définissant l'organisation administrative de Paris. A cet égard, la loi du 10 juillet 1964 faisait référence à la notion de « collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale ».

Ainsi, Paris ne constituait en réalité ni une commune ni un département, mais une collectivité particulière au sein de laquelle l'intervention de l'administration était déterminante, en opposition fréquente avec la volonté des élus, ce qui provoquait, en fin de compte, le désintéressement des administrés pour les affaires locales.

La nécessité de modifier l'organisation institutionnelle de la capitale a donné lieu à de nombreux débats et au dépôt de plusieurs propositions de loi dont certaines des dispositions méritent d'être rappelées.

Plusieurs solutions étaient proposées au législateur et visaient soit à accentuer la déconcentration, soit à mettre en œuvre un système de décentralisation simple, soit à instituer un double système de décentralisation.

La proposition de M. Legaret et des membres du Groupe de l'Union des Républicains et des Indépendants du Sénat, en date du 21 juin 1973,

illustrait la volonté de déconcentration. Les pouvoirs conférés au Conseil de Paris, élu par secteur municipal, et du maire, désigné au sein du Conseil, étaient accrus, sans que soit remis en cause l'essentiel des pouvoirs conférés aux autorités nommées par le pouvoir central. Par ailleurs, il était proposé d'instituer des conseils d'arrondissement composés d'une part d'élus (conseillers de Paris élus par le secteur municipal, députés, sénateurs), et d'autre part de membres désignés par décret. Ces conseils étaient chargés d'assurer les fonctions antérieurement dévolues aux maires d'arrondissement.

Une seconde solution visait à mettre en œuvre un système de décentralisation simple soit dans le cadre existant soit dans le cadre de droit commun.

MM. Fanton et Lafay ont déposé à l'Assemblée Nationale deux propositions de loi le 2 avril 1973. Elles consistaient à créer au niveau de l'arrondissement ou du groupe d'arrondissements une collectivité territoriale, régie par des dispositions très proches du droit commun, dont les compétences s'exerçaient sur un espace limité et dans le cadre défini par la loi. Les problèmes de la Ville et du Département se réglaient conformément aux dispositions du système antérieur.

M. de La Malène proposait à l'Assemblée nationale le 28 juin 1973 de créer à Paris une commune et un département régis par le droit commun. L'arrondissement restait ainsi soit une circonscription électorale soit un cadre de gestion administrative. Cette solution maintenait certaines règles spécifiques en matière administrative et financière tenant notamment compte de l'existence du préfet de police et du préfet de Paris.

Enfin, une troisième solution consistait à mettre en œuvre une double décentralisation.

Il s'agissait alors d'instituer sur un même territoire deux autorités communales, plus ou moins indépendantes l'une de l'autre, mais en tout état de cause soumises aux mêmes règles. Le problème essentiel était alors de définir la répartition des compétences et de préciser l'autonomie respective des collectivités ainsi créées.

L'assimilation la plus complète résultait de la proposition Peronnet présentée à l'Assemblée nationale le 4 avril 1974, qui disposait que la ville de Paris serait administrée conjointement par le Conseil de Paris (composé de tous les conseillers d'arrondissement) et les conseils d'arrondissement élus à la représentation proportionnelle.

En revanche, M. Pado au Sénat et M. Mesmin à l'Assemblée Nationale préconisaient dès le 7 et 8 juin 1973 d'adopter un système dans lequel la ville de Paris serait administrée par un Conseil élu et composé pour partie des élus des arrondissements. Simultanément, vingt arrondissements réglant les affaires locales étaient institués.

La proposition faite par M. Defferre à l'Assemblée Nationale le 10 juillet 1974 poussait plus loin le souci de décentralisation, dans la mesure où le Conseil de Paris et les conseils d'arrondissement étaient élus au suffrage universel semi-proportionnel dans le premier cas, proportionnel dans le second. Ce système prévoyait en outre que le Code de l'Administration communale s'appliquait à la Ville de Paris.

Enfin, les propositions de M. Fiszbin à l'Assemblée nationale et de Mme Lagatu au Sénat en date du 5 juin 1973 prônaient l'instauration d'un Conseil de Paris élu à la représentation proportionnelle et de conseils d'arrondissements élus dans les mêmes conditions, mais à scrutin séparé.

Telles étaient les principales propositions déposées sur le Bureau des deux Assemblées afin de réorganiser le régime institutionnel de la capitale et de limiter les pouvoirs de l'exécutif préfectoral. Leur analyse permet de dégager deux observations.

Tout d'abord, toutes les propositions visaient à soumettre Paris au régime de droit commun ou à un système s'en rapprochant.

Enfin, l'arrondissement, qu'il soit ou non consacré en tant que collectivité territoriale distincte, était désormais considéré comme une structure nécessaire à la gestion d'une grande ville comme Paris.

• **Le statut de Paris institué par la loi du 31 décembre 1975 :**

La philosophie qui a présidé à l'élaboration de ce texte apparaît très nettement. Contrairement aux statuts antérieurs qui plaçaient la capitale sous l'autorité directe de l'Etat, il a en effet été décidé en 1975 de soumettre Paris au droit commun, tout en prévoyant certaines dérogations nécessitées par le statut de capitale et par la superposition de deux collectivités territoriales, une commune et un département.

L'alignement sur le droit commun se traduit essentiellement par le fait que l'exécutif communal n'est plus confié au préfet nommé par le pouvoir central, mais à un maire élu par le Conseil de Paris et assisté d'adjoints désignés dans les conditions du droit commun.

Le conseil de Paris élu est appelé à régler par ses délibérations tant les affaires de la commune que celles du département. Par ailleurs, sa composition est modifiée, de façon à garantir une représentation minimum de quatre conseillers aux plus petits secteurs électoraux. Le Conseil comprend désormais 109 membres.

Cependant certaines des dispositions de la loi du 31 décembre 1975 maintiennent ou introduisent des dérogations.

Tout d'abord, le préfet de police demeure l'exécutif du conseil municipal en matière de police ; il dispose à ce titre d'un budget spécial et gère directement les personnels concernés. Il conserve en outre certains pouvoirs en matière d'hygiène et de circulation dont la Mairie de Paris réclame, à des fins d'efficacité, la responsabilité.

En second lieu, en matière de gestion, certaines spécificités sont maintenues.

Ainsi, un contrôle a priori des dépenses d'investissement effectué par un agent de l'Etat persiste : le budget d'investissement reste en effet soumis à approbation interministérielle.

Une autre caractéristique particulière du statut réside dans le fait que les personnels de la Ville restent soumis à des statuts spécifiques.

Deux dérogations au droit commun sont également introduites par la loi du 31 décembre 1975.

L'innovation la plus originale du statut de 1975 résulte de l'instauration de commissions d'arrondissement tripartites, disposant d'un pouvoir de proposition assez large et donnant leur avis sur les affaires soumises à leur examen par le Maire et le Conseil de Paris. Le fonctionnement de ces organismes fera l'objet d'un développement ultérieur.

Enfin, le maire peut nommer des officiers municipaux dont les fonctions recouvrent très largement celles dévolues antérieurement aux maires et maires-adjoints d'arrondissement.

Conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 31 décembre 1975 devenu l'article L. 194.11 du Code des communes, les officiers municipaux sont chargés de l'Etat civil.

En outre, le Maire de Paris, soucieux de promouvoir une politique de déconcentration des pouvoirs leur a confié des missions de représentation et d'animation.

Les officiers municipaux ont ainsi reçu délégation pour représenter l'autorité municipale au B.A.S., à la Caisse des écoles, au Conservatoire, au Jury de Cour d'Assise, à la coordination des crèches, en cour électorale, au comité de surveillance des établissements hospitaliers ; enfin, ils sont chargés de la répartition du fonds du maire.

De plus, chaque officier municipal rend compte du fonctionnement des services municipaux dans l'arrondissement et est responsable de l'animation et de la vie de quartier.

Ainsi, en dépit de quelques exceptions, le statut communal de droit commun s'applique à Paris.

Cette situation s'est trouvée renforcée par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions.

En effet, lors du débat devant le Sénat, M. Defferre a déposé, au nom du Gouvernement, quatre amendements qui étendaient à Paris le nouveau régime de droit commun, tout en tenant compte de la situation particulière de la capitale. Les différents groupes de la majorité sénatoriale et le groupe communiste se sont déclarés favorables à l'adoption de ces amendements ; le groupe socialiste s'est abstenu.

Paris commune est désormais soumise, en vertu de l'article 104, aux dispositions prévues au titre premier du projet de loi.

Par ailleurs, le contrôle a priori de l'Etat effectué sur les dépenses d'investissement et l'approbation interministérielle du budget d'investissement sont abrogés.

Les pouvoirs de l'organe exécutif du Conseil de Paris siégeant en formation de conseil général sont transmis au Maire. Toutefois, le préfet de Paris ordonnance les dépenses et recettes du budget départemental et présente au Conseil de Paris le compte administratif du département, conformément aux articles 21 et 22 de la loi du 31 décembre 1975 qui n'ont pas été formellement abrogés.

Enfin, l'article 105 de la loi n° 82-213 détermine, compte tenu de l'existence de statuts particuliers des fonctionnaires de la Ville, les principes fondamentaux applicables aux personnels de la commune et du département.

La volonté du législateur a donc bien été d'appliquer à Paris le régime de droit commun tout en tenant compte de certaines spécificités. Elle est

par ailleurs clairement affirmée à l'article 107 de la loi n° 82-213 qui dispose : « Une loi fixera **les modalités d'application** à Paris du régime de droit commun dans un délai de six mois ».

Les dispositions du projet de loi ne respectent pas cette volonté et en outre étendent le régime dérogatoire à deux grandes villes de province, Lyon et Marseille, qui à l'origine devaient rester soumises au droit commun.

• **L'extension d'un régime dérogatoire :**

Le choix effectué par le Gouvernement peut apparaître contestable. Tout d'abord, rien ne démontre que le souci de décentraliser et de démocratiser la vie locale ne s'accommode pas de l'application des dispositions législatives existantes.

En outre, d'autres villes françaises présentant des similitudes avec les villes de Lyon et Marseille quant à l'étendue de leur territoire, l'importance de leur population, la complexité de leur structure administrative, ont été écartées de l'application de ce projet.

Enfin, ce projet ne semble pas adapté aux cas particuliers de Lyon et de Marseille.

En effet, il ne fait pas de doute que les dispositions du projet déposséderont la commune de Lyon de certaines de ses compétences. La redistribution des pouvoirs s'effectuera beaucoup plus en faveur des arrondissements que de la commune : aussi en est-il par exemple de la politique du logement.

Par ailleurs, l'organisation administrative prévue par le projet sera appliquée sur des structures qui ne constituaient à Marseille ni des subdivisions administratives ni des circonscriptions électorales.

Ainsi, non seulement le projet de loi consacre un retour en arrière dans l'organisation institutionnelle des grandes villes, mais encore il brade des acquis incontestables.

2°. — *Un projet qui brade des acquis incontestables*

Les mesures proposées par le Gouvernement constituent une remise en cause hâtive du statut de 1975 et mettent fin, en outre, à la démocratie participative.

- **Une remise en cause hâtive :**

Le statut de Paris est condamné avant d'avoir été démocratiquement jugé par la population lors des élections municipales.

L'ampleur de la réaction des Parisiens à l'annonce faite le 30 juin dernier par le Gouvernement de la création de vingt municipalités de plein exercice regroupées en une communauté urbaine présidée par le Maire de Paris permet de mesurer leur attachement à une structure communale unitaire. En effet, à cette occasion, la Mairie de Paris a reçu environ 300 000 témoignages.

Par ailleurs, différents sondages effectués depuis 1977 ont clairement confirmé cet attachement : 47 % des personnes interrogées en septembre 1978 se déclaraient hostiles à une intervention de l'Etat dans les affaires de Paris.

En outre, il semble, au vu de ces mêmes résultats et de plusieurs autres, que la population parisienne, mieux informée, se sente désormais plus concernée par l'action entreprise par l'Administration municipale et le Maire.

Dans ces conditions, il semble difficile d'admettre que les Parisiens ne soient consultés ni directement ni par l'intermédiaire de leurs représentants sur une réforme qui les concerne directement. Est-il nécessaire de rappeler à cette occasion que la proposition de loi du 10 juillet 1974 cosignée par MM. Mitterrand, Mauroy, Defferre et Mermaz, prévoyait la consultation préalable du Conseil de Paris sur tout projet modifiant le statut de la Ville.

Ainsi, afin de promouvoir une plus grande démocratie, le Gouvernement ne tient pas compte de l'opinion des Parisiens et, en outre, condamne l'existence des commissions d'arrondissement créées en 1975 dont le caractère démocratique n'est pas contesté.

- **La fin de la démocratie participative**

Une participation active de la population à la gestion des grandes villes a été mise en place grâce à l'intervention des structures nouvelles, commissions d'arrondissement et commissions extra-municipales, dont l'existence est remise en cause par le projet de loi.

— *Les commissions d'arrondissement* :

Ces organismes composés à parts égales des conseillers élus de l'arrondissement ou du groupe d'arrondissements, d'officiers municipaux nommés par le Maire, de membres élus par le Conseil de Paris et choisis parmi les représentants des différentes associations du ressort de l'arrondissement, donnent leur avis sur les affaires soumises à leur examen par le Conseil de Paris ou par le Maire. Il résulte de la loi et des travaux préparatoires de celle-ci que l'existence de ces commissions ne peut ni ne doit limiter la liberté d'action du Conseil de Paris et de son exécutif.

A cette fin, il est prévu que leur saisine n'est pas obligatoire et que leur rôle est strictement limité. En effet, toute délibération ou avis des commissions d'arrondissement portant sur des affaires étrangères à leur compétence est nul et non avenu.

Il apparaît ainsi que l'institution de ces organismes a pour objet de permettre au Maire et au Conseil de Paris de prendre, dans une commune de taille exceptionnelle, l'avis d'un échelon local et de recevoir de celui-ci toutes suggestions utiles à la bonne gestion administrative locale.

Dans la pratique, les commissions d'arrondissement ont rempli de façon satisfaisante le rôle qui leur avait été dévolu par la loi.

La fréquence de leurs réunions, 12 à 14 par an, et la qualité de leurs travaux, aboutissant le plus souvent à l'élaboration de vœux directement recevables et utilisables par l'Administration municipale, ont ainsi permis :

- d'éclairer et d'orienter les décisions de la municipalité dans les grands choix relatifs aux équipements collectifs ;
- de dresser ou de modifier le calendrier des priorités ;
- de soutenir l'action du maire et du Conseil face aux administrations extérieures.

L'action des commissions d'arrondissement a été d'autant plus positive que l'expression des différentes opinions a été facilitée par la mise en place de la procédure des questions. En effet, lors de chaque séance, trois heures de débat également réparties entre la majorité et l'opposition ont été consacrées aux questions. Ainsi, toutes les tendances ont pu librement et démocratiquement s'exprimer au cours de chaque débat.

Les principaux sujets abordés par les commissions d'arrondissement ont concerné l'urbanisme et la voirie ; elles ont aussi donné leur avis sur la

création de ZAC Lahire dans le 13^e ; Cévennes dans le 15^e, sur la réalisation du centre sportif de Bercy. Elles ont été saisies en outre de projets de création de zones piétonnes : par exemple, notamment elles n'ont pas été étrangères à la suppression de la voie piétonne de la rue de Passy ou de celle de la rue Saint-André-des-Arts.

Dans certains cas, les commissions se sont même opposées avec succès à des projets très avancés, dont les principes avaient été arrêtés par le Conseil de Paris et approuvés par l'autorité de tutelle. A titre d'exemple, le parking dont la construction était envisagée sous la Butte Montmartre n'a pas été construit car les conclusions de la seconde enquête de sécurité réalisée à la demande de la commission étaient défavorables.

Ainsi, une réelle démocratie de participation s'est instaurée tandis que les institutions municipales jouaient pleinement le jeu de la consultation.

Elle a été d'autant plus efficace que le rôle du troisième collège a été important.

— *Le rôle des associations*

Conformément aux vœux du Maire de Paris, l'ensemble du mouvement associatif s'est trouvé représenté au sein des commissions d'arrondissement. Y figuraient en effet les associations locales de parents d'élèves, de consommateurs, de commerçants et d'écologistes, les associations familiales, culturelles, sportives et sociales...

En outre, les fédérations d'associations ont également participé aux travaux.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que sept commissions sont présidées par des membres du troisième collège appartenant à des associations et que de même, les membres du bureau de commission ont été, dans les arrondissements du 17^e et du 18^e, choisis exclusivement parmi ce collège.

Mais la place des associations ne doit pas être uniquement jugée en fonction de leur représentation au sein des commissions d'arrondissement, mais également en fonction de leur participation aux travaux.

Les associations ont été très fréquemment consultées lors de l'examen de projets proposés par le Maire ou le Conseil de Paris, ainsi que le prévoit l'article 11 du règlement intérieur des commissions qui peuvent «entendre

les personnes qualifiées dont la compétence est en rapport avec la question évoquée à l'ordre du jour. Ces personnes sont convoquées par le Président sur décision de la majorité de la commission ».

Ainsi, bien que ne disposant pas d'un statut légal, les associations ont activement participé à la vie locale et contribué ainsi au développement de la démocratie participative.

Dans le cadre du nouveau système proposé par le Gouvernement, leur rôle est organisé de façon restrictive par l'article 17 bis nouveau qui dispose que :

« Au cours d'une séance par trimestre au moins, les représentants des associations exerçant leurs activités exclusivement sur l'arrondissement, participent, s'ils le sollicitent, aux débats du conseil d'arrondissement avec voie consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement et peuvent faire toute proposition à cet égard. Le conseil d'arrondissement en délibère.

A cette fin, les associations doivent notifier au maire de l'arrondissement le ou les sujets sur lesquels elles souhaitent débattre. Le calendrier des débats avec les différentes associations susmentionnées est défini par le conseil d'arrondissement. »

Les représentants des associations participeront donc au moins une fois par trimestre aux débats des conseils d'arrondissement avec droit de proposition. Ces dispositions sont en retrait par rapport à la pratique instaurée depuis la mise en place du statut de 1975.

Ces mesures ne recueillent pas l'adhésion de la plupart des associations qui ont manifesté par la voix de leurs représentants leur inquiétude quant à l'évolution de leur statut.

Enfin, le projet de loi méconnaît les commissions extra-municipales de concertation au sein desquelles s'était également développée une nouvelle forme de démocratie locale.

— *Les commissions extra-municipales de concertation* :

La mise en place de ces organismes à compétence sectorielle ne résulte pas de la loi du 31 décembre 1975, mais d'une série de décisions prise par le maire. Elles ne constituent pas réellement une innovation dans la mesure où certaines expériences de même nature avaient été entreprises par différentes municipalités.

Ces commissions n'ont été conçues ni comme des rouages de l'Administration municipale, ni comme une structure de délégation des compétences du Conseil de Paris.

Elles réunissent en leur sein des groupes d'associations ou d'organisations acceptant de dialoguer avec l'Administration sur des problèmes particuliers. Leur accord ou leur désaccord ne lie aucunement l'autorité municipale. Il ne s'agit que d'une structure de concertation.

Le Maire est compétent pour en régler le fonctionnement, elles sont présidées par l'adjoint au Maire compétent et leur secrétariat est assuré par le cabinet.

Il existe actuellement, à Paris, dix commissions extra-municipales de concertation dont les compétences sont très variées : enseignement, urbanisme, famille, professions libérales, taxis, tourisme et animation, sport, artisanat, environnement, activités industrielles et artisanales, et DOM-TOM.

Toutes ont manifesté un grand souci d'indépendance par rapport à l'Administration municipale et par rapport au Maire exprimant ainsi leur volonté de ne pas être des courroies de transmission. Le résultat de leurs travaux a très généralement pris la forme de recommandations faites au Conseil de Paris.

Enfin, à l'instar des commissions d'arrondissement, elles ont largement associé les organisations représentatives de la population et ainsi permis l'expression des tendances les plus diverses.

Il apparaît donc que les nouvelles institutions mises en place en 1975 ont permis l'installation d'une réelle démocratie locale. Celle-ci ne s'est pas uniquement développée à Paris.

Il existe en effet à Lyon un certain nombre de commissions extra-municipales composées d'élus, de suppléants et de représentants des associations. Ces commissions constituent un organe de concertation et d'expression des différentes sensibilités sur tel ou tel problème particulier.

De même, l'ensemble des associations regroupées au sein de comités de coordination sont systématiquement consultées lors des travaux de réflexion relatifs aux projets importants présentés par la commune.

Simultanément, l'organisation administrative lyonnaise a été déconcentrée. Ainsi dans chaque arrondissement, sont nommés deux adjoints

au maire exerçant leurs fonctions au siège de la mairie d'arrondissement, auxquels ont été déléguées des tâches traditionnelles, telles l'Etat civil, les élections, mais également des attributions nouvelles dans le domaine de l'information et de la documentation du public.

Enfin, il est nécessaire de mentionner que des comités d'intérêts locaux ont constitué à Marseille le cadre au sein duquel les différents intérêts locaux ont pu se manifester librement, et faire ainsi connaître les désirs de la population. Par ailleurs, il existait à Marseille, comme dans les deux autres villes concernées par le projet, des commissions extra-municipales au nombre de vingt-quatre.

La réforme proposée remet en cause l'existence de ces structures et loin de répondre au souci affiché de promotion de la démocratie locale, institue un nouvel échelon administratif qui ne tardera pas à se transformer en écran.

L'examen des dispositions proposées par le Gouvernement permet de penser qu'il s'agit d'un texte de circonstance.

B. — Un texte de circonstance

En dépit des déclarations du Premier ministre qui affirmait au début du mois d'octobre qu'il aurait été inadmissible que la ville de Paris soit exclue de la politique de décentralisation, il semble que le projet soit un texte de circonstance dont le dispositif résulte tant des errements du Gouvernement que du particularisme d'une solution politique.

1° *Les errements du Gouvernement*

La volonté politique de réformer l'organisation administrative des grandes villes ayant été affirmée, le choix du Gouvernement se résumait de la façon suivante :

Une première solution consistait à créer dans chaque arrondissement ou groupe d'arrondissements une commune de plein exercice, et d'instituer un organe intercommunal de gestion des intérêts communs.

Une seconde possibilité consistait, sans créer de nouvelles personnes morales, à renforcer les structures administratives existant dans l'arrondissement en en modifiant la composition et en prévoyant le transfert en leur faveur de certaines compétences de la commune.

Dans un premier temps, le Gouvernement a semblé privilégier la première hypothèse. Le communiqué du Conseil des Ministres du 30 juin 1982 faisait ainsi état d'une communication de M. Defferre, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, annonçant un projet de loi créant à Paris seulement, vingt municipalités de droit commun dans chaque arrondissement, dotées d'un maire, votant un budget propre, et regroupées en une communauté urbaine présidée par le Maire de Paris. Une telle conception signifiait ipso facto la disparition de la ville de Paris dans la mesure où le système administratif français ne prévoit pas encore la possibilité pour une commune d'être constituée d'un ensemble de communes. En conséquence, Paris cesserait d'être une collectivité territoriale et serait rabaissée au rang de simple établissement public.

L'ampleur de la réaction exprimée tant par les hommes politiques que par la population, et le rappel des propos de M. Defferre au Sénat lors du débat sur la décentralisation en octobre 1981, ont incité le Gouvernement à modifier sa position.

Tout d'abord, le Premier Ministre, M. Pierre Mauroy a affirmé dès le 8 juillet, que « Paris est une commune, restera une commune, restera un ensemble. Il n'est pas question de mettre en place vingt communes qui « se tournent le dos » ; c'est la raison pour laquelle un double niveau de responsabilité sera institué ». Le maire et les maires d'arrondissement n'auront pas les mêmes responsabilités.

Le Ministre de l'Intérieur a alors admis la nécessité d'appliquer les nouvelles dispositions à la ville de Marseille. En outre, le maintien d'une commune unique lui a semblé dès lors préférable à l'instauration de vingt communes de plein exercice.

En conséquence, le projet a été profondément remanié : le champ d'application de la réforme a été étendu à Lyon et Marseille, et limité à la création de conseils d'arrondissement élus au suffrage universel et non dotés de la personnalité morale.

Au terme de cette analyse, il n'est pas inutile de rappeler que ce projet est totalement contraire aux engagements pris en novembre 1981 devant le Parlement et le congrès des maires par lesquels le Gouvernement garantissait l'application du droit commun à Paris.

Non seulement, il apparaît qu'en l'occurrence la ligne de pensée et de conduite du Gouvernement n'est pas très ferme, mais encore il semble que ce projet soit inachevé, tant dans sa conception que dans son dispositif.

Il est en effet nécessaire de rappeler que l'élaboration de cette réforme s'est effectuée en dehors de toute procédure de consultation des conseils intéressés contrairement à ce qui s'était produit en 1974. En effet, une commission consultative, constituée quinze mois avant la présentation du projet, présidée par un conseiller d'Etat, M. Maspétiol s'était réunie plusieurs fois afin d'établir un rapport soumis à l'avis du Conseil de Paris.

En revanche, le déroulement de la concertation effectuée dans le courant de l'été 1982 mérite d'être précisé. Le Gouvernement s'est en effet contenté de solliciter du Maire de Paris une entrevue avec deux experts. Ces derniers n'étant pas en possession d'un texte précis, n'ont pu que développer au conseiller technique de M. Gaston Defferre, les arguments sur lesquels M. Chirac serait inflexible, à savoir l'unité de la commune de Paris et l'unité budgétaire.

Enfin, faut-il indiquer que le texte définitif n'a été transmis au Maire de Paris que le 27 septembre, et porté à la connaissance du Maire de Lyon par l'intermédiaire des services municipaux parisiens. De même, le délai laissé à ces deux conseils pour examiner ce texte a été extrêmement bref. Les conseils municipaux de Lyon et Paris ont été convoqués dès le 4 octobre et ont, au cours de ces réunions, rejeté les propositions du Gouvernement.

Dans ces conditions, il semble difficile de considérer qu'il a été procédé à une consultation réelle des institutions concernées par la réforme.

En outre, il semble que le dispositif prévu par le projet de loi soit inachevé, tant en ce qui concerne la démocratisation que la décentralisation.

L'élection de conseils d'arrondissement au suffrage universel direct permet peut-être une meilleure représentation de la population et accroît ainsi le caractère démocratique de l'organisation administrative communale. Mais la portée de la réforme est considérablement réduite du fait que ces conseils ne sont pas dotés de la personnalité morale. Ils ne sont ainsi pas réellement consacrés en tant qu'institution représentative et autonome.

Le gouvernement n'a donc pas poursuivi jusqu'au terme de sa logique, son raisonnement. M. Popereu rapporteur de ce projet de loi à l'Assemblée nationale n'a-t-il pas à cet égard, évoqué la possibilité d'une évolution ultérieure, et considéré qu'il ne s'agissait que d'une étape?

Quant au caractère incomplet du projet il transparaît également lorsque le statut des associations est examiné. En effet, leur rôle est strictement limité par les dispositions de l'article 17 bis nouveau. Le Gouvernement

s'est refusé à intégrer directement les représentants des associations au conseil d'arrondissement. Cette solution aurait pourtant permis d'instaurer un dialogue permanent, d'éviter les conflits entre organe consultatif et organe délibérant, et d'alléger considérablement les procédures.

En outre, une telle solution répondait aux vœux exprimés par plusieurs représentants d'associations réclamant la reconnaissance légale de l'importance du rôle de ces dernières.

Par ailleurs, les grands principes de la loi sur la décentralisation ne sont pas appliqués à Paris.

Pour ce faire, il conviendrait d'abroger les articles 21 et 22 de la loi du 31 décembre 1975 et de confier ainsi au Maire de Paris l'intégralité des pouvoirs de l'exécutif départemental.

En outre, conformément aux demandes réitérées de la Mairie de Paris, les pouvoirs du Préfet de police dans les domaines de la salubrité publique et de la circulation devraient lui être transférés, ce qui n'est pas encore prévu. Or cette solution avait été envisagée et figurait d'ailleurs à l'article 19 de la proposition de loi de M. Defferre en date du 10 juillet 1974 qui disposait « Dans la ville de Paris et dans les départements de la Région Parisienne, les Maires exercent l'ensemble des pouvoirs conférés aux autorités municipales en matière de police ».

Enfin, il pourrait être envisagé d'institutionnaliser les commissions extra-municipales qui existent tant à Paris qu'à Lyon et Marseille, dans les domaines de compétences exercées par les adjoints au maire. Leurs fonctions seraient ainsi solennellement consacrées.

Au-delà de son caractère inachevé, le projet du Gouvernement présente tout le particularisme d'une solution politique.

2° Le particularisme d'une solution politique

L'organisation administrative de la plupart des grandes villes étrangères est régie par le droit applicable à l'ensemble des communes de ces pays. Ainsi en est-il d'Amsterdam, administrée par un conseil municipal de 45 membres élus au suffrage universel direct et par un collège formé du bourgmestre nommé par la commune et de six échevins choisis par le conseil en son sein.

De Bruxelles, dont le conseil municipal, composé de 39 membres élus pour six ans au suffrage universel direct, constitue l'organe délibérant,

tandis qu'une instance regroupant le bourgmestre nommé par le roi au sein du conseil et de sept échevins élus par les membres du conseil assure les fonctions d'exécutif de la commune.

Dans certaines autres villes, les caractéristiques essentielles du droit commun persistent, mais certaines dérogations sont introduites. Ainsi en est-il de New York, de Stockholm et surtout de Rome. La capitale italienne est en effet soumise à une tutelle de l'Etat qui s'exerce dans les domaines budgétaire et financier, et est dotée, depuis 1972, de conseils de circonscriptions présidés par un adjoint au Maire de Rome. Ces conseils élus au suffrage universel direct depuis 1977 ne disposent que de pouvoirs strictement limités aux problèmes administratifs locaux et ont été créés afin de résoudre les difficultés particulières de gestion d'une ville s'étendant sur plus de 150 000 hectares.

Cependant, l'organisation administrative de certaines grandes villes peut être régie par des dispositions spécifiques : tel est le cas de Londres et de Tokyo.

S'agissant d'abord du statut du « **Grand Londres** », dont la population s'élève à 7 millions d'habitants, trois points méritent d'être relevés. Il s'agit, tout d'abord, d'une organisation à deux échelons, celui des collectivités autrefois indépendantes — la Cité et les 32 « boroughs » — dotées de conseils locaux, d'une part, et celui de l'agglomération dirigée par le « conseil du Grand Londres », chargé de la gestion des problèmes communs, d'autre part. Il s'agit, en second lieu, d'une organisation largement héritée du passé, ainsi qu'en témoigne le rôle dévolue aux « boroughs » et surtout le statut multiséculaire de la Cité de Londres remontant à Guillaume le Conquérant. Il s'agit enfin d'un régime caractérisé par sa complexité extrême, le London Government Act de 1963 étant venu se superposer aux anciennes divisions devenues très arbitraires.

La métropole de **Tokyo** est également soumise à une organisation administrative spécifique. Résultant de la fusion en 1943 de la préfecture et de la ville de Tokyo, la métropole, rassemblant plus de onze millions d'habitants, est venue se superposer de façon originale aux collectivités traditionnelles. Ces dernières, constituées par les 23 arrondissements de l'ancienne ville de Tokyo, disposent d'une administration propre avec un conseil et un maire élu, dont l'autonomie demeure limitée. La métropole, compétente pour toutes les affaires communes, est dirigée par une Assemblée élue au suffrage universel, et un gouverneur, également élu directement. Enfin, cette organisation se heurte à l'élargissement de l'agglomération hors des limites de la métropole, dont l'extension administrative s'avère délicate.

Au vu de ces exemples, il apparaît que la gestion démocratique d'une grande ville résulte le plus fréquemment de la déconcentration des pouvoirs au sein d'une municipalité unique : Bruxelles, Amsterdam. A Stockholm, cette déconcentration est organisée au sein de comités élus pour un an par le conseil communal et chargés de l'administration quotidienne.

A New York, les cinq boroughs ont perdu progressivement l'essentiel de leurs compétences au profit de l'Administration communale de la Ville et ne conservent plus que des pouvoirs limités aux problèmes locaux, voirie par exemple.

En outre, l'existence d'un double échelon administratif résulte bien plus de la superposition d'un organe doté d'une compétence administrative générale sur des conseils émanant de collectivités préexistantes, plutôt que de la division et du démembrement d'une collectivité préexistante.

C'est ainsi que l'agglomération de **Tokyo** a vu se superposer aux quelque 175 collectivités locales préexistantes une nouvelle métropole administrative dont l'Assemblée et le Gouverneur, tous deux élus directement par le peuple, sont les organes et ont pour mission d'assurer l'administration de façon unifiée et hiérarchisée.

De même, à **Londres**, l'organisation du « *Creator London Council* » chargé de la gestion de tous les services communs — tels que logement, circulation, enseignement et urbanisme — est venue a posteriori s'ajouter aux diverses municipalités locales, héritées du passé, que constituent les 32 « boroughs » et la Cité.

Ainsi, l'organisation administrative proposée pour Paris constitue un système unique dans la mesure où sur un même territoire se superposent une commune et vingt arrondissements, dont il apparaît bien qu'ils sont appelés à terme à devenir des collectivités de plein exercice.

Un tel système est à l'opposé de l'évolution constatée par le régime institutionnel des grandes villes de l'étranger et doit donc être considéré comme une réponse donnée par le pouvoir politique à un problème politique.

Ces ambiguïtés et ces incohérences suffiraient, à elles seules, à empêcher la Haute Assemblée de se prononcer, en toute clarté, sur le projet de loi soumis à son examen.

Mais ces raisons se trouvent confortées par la certitude que le projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale n'est vraisemblablement pas conforme à la Constitution, et que les conséquences de la réforme proposée ne peuvent être que néfastes pour la gestion administrative et financière des trois grandes villes.

DEUXIÈME PARTIE

UNE RÉFORME CONTESTABLE DANS SON FONDEMENT JURIDIQUE ET CONDAMNABLE DANS SES CONSÉQUENCES.

L'improvisation, la hâte et l'absence de véritable concertation avec les élus des trois grandes villes ont concouru à l'élaboration d'un projet de loi dont la conformité à la Constitution apparaît comme contestable. De plus, en ce qu'elle laisse pressentir comme conséquences pour la vie quotidienne des habitants de Paris, Lyon et Marseille, la réforme projetée comporte de nombreux aspects négatifs.

A. — Un projet de loi contestable dans son fondement juridique

Le texte qui nous est soumis porte atteinte à des principes de valeur constitutionnelle qui s'imposent au législateur dans l'exercice de ses compétences.

En effet, le projet de loi apparaît comme contraire, d'une part, au principe de la libre administration des collectivités territoriales et, d'autre part, au principe d'égalité.

1. — *Le principe de la libre administration des collectivités territoriales*

Traduction au niveau de la démocratie locale du principe général de liberté, la règle de la libre administration des collectivités territoriales a été reconnue par la charte municipale du 5 avril 1884, confirmée par la loi du 2 mars 1982 et consacrée par l'article 72 de la Constitution.

Le deuxième alinéa de cet article dispose que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »

En outre, le troisième alinéa de l'article 72 précise que, vis-à-vis des collectivités territoriales, « le délégué du Gouvernement à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

En énonçant le principe de la libre administration des collectivités territoriales, le constituant en a simultanément tracé les limites.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Quant à la portée du contrôle administratif, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1982, concernant la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a considéré « qu'il résulte des dispositions de l'article 72 de la Constitution que, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de cet article. »

Dans le même considérant, le juge constitutionnel a estimé que « l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 (alinéa 3) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin. »

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales n'a donc pas une portée absolue. Toutefois, au sein de leur espace de liberté, les collectivités territoriales doivent pouvoir se déterminer librement.

En réalité, la règle de la libre administration se dédouble en deux principes :

- le principe de l'unité communale,
- et le principe de l'autonomie communale.

a) *Le principe de l'unité communale*

La règle de l'unité de la commune apparaît comme un principe fondamental reconnu par la charte municipale que constitue la loi du 5 avril 1884.

Selon les termes de l'article L.121-26 du Code des Communes, le « conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

Cette disposition constitue au profit du conseil municipal un titre de compétence générale et exclusive dans le ressort de la commune puisque sur le territoire de la commune, les attributions de l'Etat sont exercées par l'autorité décentralisée.

L'unité de la commune, constituée par la coexistence d'un pouvoir délibérant et d'un organe exécutif, doit s'analyser comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, en l'occurrence la loi du 5 avril 1884.

L'unité de gestion des communes apparaît comme le fondement indivisible de la liberté communale.

En outre, l'article 72 tend à s'opposer à ce que l'unité de l'administration communale puisse se trouver limitée ou amputée par des organes infra-communaux.

Force est de constater que le texte qui nous est soumis va à l'encontre de ce principe.

En effet, l'institution des conseils d'arrondissement va engendrer un démembrement de l'unité de gestion communale. Certes, les conseils d'arrondissement, qui ne jouissent pas de la personnalité morale, ne constituent pas des collectivités territoriales. En outre, ils ne disposent que d'attributions limitativement énumérées par le projet de loi.

Mais, institués au sein de la commune, les conseils d'arrondissement forment, à côté du maire et du conseil municipal, un troisième organe d'administration de la commune.

Bénéficiant d'un droit à l'information et doté d'un pouvoir de proposition et de consultation, le conseil d'arrondissement dispose également d'un pouvoir de décision pour la gestion de divers équipements tels les crèches, les jardins d'enfants, les ensembles culturels et sportifs, etc.

A l'instar des actes des autorités communales, les délibérations des conseils d'arrondissement sont soumises aux règles de contrôle administratif prévues par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 2 mars, modifiée par la loi du 22 juillet 1982 due à l'initiative de notre collègue

Pierre Schiélé. Le caractère exécutoire des délibérations du conseil d'arrondissement est subordonnée à leur publication et à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.

Les délibérations des conseils d'arrondissement sont donc assimilées à celles des conseils municipaux.

De ce fait, le maire de la commune ne peut annuler les délibérations des conseils d'arrondissement. Le projet de loi ne lui reconnaît que le droit de demander au conseil d'arrondissement de procéder à une seconde lecture. Si le conflit persiste, le maire de la commune peut déférer au tribunal administratif la délibération contestée et assortir son recours d'une demande de sursis à exécution.

Les dispositions de l'article 20 prévoient la possibilité pour le maire de former un recours contre une délibération d'un organe réputé être partie intégrante de la commune. Cette mesure est doublement révélatrice : elle démontre que l'unité de gestion de la commune est rompue, tout en reconnaissant implicitement que les conseils d'arrondissement constituent des pouvoirs autonomes vis-à-vis du conseil municipal et du maire.

Il convient de souligner qu'à l'égard des délibérations du conseil d'arrondissement, le rôle du maire de la commune s'apparente à la fonction exercée par le représentant de l'Etat dans le département à l'encontre des délibérations des autorités communales.

Cette remarque permet de mesurer l'importance de l'atteinte portée à l'unité juridique de la commune.

En outre, de nombreuses dispositions incluses dans le texte témoignent de la volonté de conférer aux conseils d'arrondissement un statut et des règles de fonctionnement identiques à ceux d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale de droit commun.

Elus au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, les conseillers d'arrondissement sont très largement assimilés à des conseillers municipaux.

En ce qui concerne la désignation de l'exécutif du conseil d'arrondissement, l'article 5 institue une procédure identique à celle qui s'applique dans les conseils municipaux.

A l'instar des dispositions applicables aux communes, le nombre des adjoints au maire d'arrondissement ne pourra excéder 30 % de l'effectif légal du conseil d'arrondissement.

S'agissant des maires d'arrondissement, qui ne sont pas des maires-délégués, le projet de loi leur attribue des pouvoirs propres et notamment des attributions en matière d'état-civil et d'élections, qui viennent diminuer les compétences du maire de la commune.

D'une manière générale, le projet de loi procède à une assimilation entre l'exécutif et l'assemblée délibérante de l'arrondissement, d'une part, et le conseil municipal et la municipalité, d'autre part.

Tout se passe comme si le Conseil d'arrondissement, pourtant dépourvu de la personnalité morale, était placé sur le même pied d'égalité que le conseil municipal.

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 5 du projet de loi, les dispositions du Code des Communes relatives à la désignation et au statut des maires et adjoints sont applicables aux maires et adjoints d'arrondissement.

Cette extension vise à leur donner une légitimité comparable à celle des maires et adjoints des communes.

Une telle extrapolation accrédite la thèse d'une évolution insidieuse vers le statut de commune de plein exercice.

S'agissant de l'application aux maires et adjoints d'arrondissement des dispositions de l'article L. 122-10 du Code des Communes, cette mesure introduit une faille dans l'unité communale puisque le maire de la commune, contrairement au représentant de l'Etat, ne sera pas informé des démissions des maires et des adjoints d'arrondissement.

Des remarques identiques peuvent être formulées en ce qui concerne l'assimilation opérée par l'article 19, entre les règles relatives aux délibérations et au fonctionnement des conseils municipaux et celle, qui s'appliqueront aux conseils d'arrondissement pour l'exercice des attributions par le présent projet de loi.

L'application des dispositions de l'article L. 121-21 du Code des Communes aux membres des conseils d'arrondissement entraîne une

non-information du maire en cas de démission des conseillers d'arrondissement.

Une autre disposition illustre la rupture de l'unité communale. Aux termes de l'article 15, le Conseil d'arrondissement procède, en son sein, à la désignation des représentants de la commune dans les organismes dont le champ d'action est limité à l'arrondissement, même si l'organisme intervient dans un domaine de compétences du Conseil de Paris ou des Conseils municipaux de Marseille et de Lyon.

En conséquence, la représentation d'une fraction de la commune est érigée en représentation de l'ensemble de la commune. La fiction juridique introduite par l'article 15 semble difficilement conciliable avec le principe de l'unité communale.

Enfin, des dispositions incluses dans le projet de loi limitent les attributs de l'unité communale que constituent l'unité budgétaire et l'unité du personnel.

En matière budgétaire, les conseils d'arrondissement qui ne disposent pas du pouvoir de lever l'impôt, reçoivent des recettes qui proviennent des services relevant de leurs attributions et d'une dotation globale destinée à permettre l'exercice des compétences qui leur sont dévolues.

Cette dotation globale est libre d'affectation. Conformément à l'article 33, le maire d'arrondissement engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial devenu exécutoire.

Certes, des dispositions tendent à éviter une rupture totale de l'unité budgétaire et comptable. C'est ainsi que le comptable de la commune exécute les opérations de recettes et de dépenses prévues à l'état spécial de l'arrondissement.

Mais le maire d'arrondissement peut effectuer des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre dans la limite du cinquième de la dotation initiale du chapitre de l'état spécial. Au-delà de ce montant, le virement fait l'objet d'une décision conjointe du maire de la commune et du maire d'arrondissement.

De plus, le maire d'arrondissement peut, dans le cas où le budget de la commune ne serait pas rendu exécutoire au début de l'exercice, ordonnancer chaque mois, par douzième provisoire, les dépenses.

Outre cette particularité, le projet de loi consacre également une rupture de l'unité de décision en matière budgétaire. L'article 12 reconnaît au conseil d'arrondissement le pouvoir de décider de l'implantation et du programme d'aménagement de certains équipements dont le financement est assuré par le conseil municipal.

Compte tenu de l'importance de la charge foncière dans le coût des équipements, l'intervention des conseils d'arrondissement dans le processus de décision hypothèque le pouvoir financier détenu par le conseil municipal.

En outre, la dissociation du budget communal et des états spéciaux des arrondissements, prévue par l'article 31 du projet de loi soumis à notre examen, introduit une rupture de l'unité budgétaire. Cet article consacre une adoption du budget en deux étapes puisque, lorsque le montant total des crédits destinés aux dotations des arrondissements, fixé par le conseil municipal lors de l'examen du budget de la commune, diffère de celui envisagé initialement, le budget de la commune est adopté sans les états spéciaux des arrondissements.

En ce cas, les conseils d'arrondissement sont appelés, dans un délai de quinze jours, à modifier, en conséquence, les états spéciaux. A l'issue de ce délai, le Conseil municipal se prononce sur les états spéciaux et, le cas échéant, les arrête. Les états spéciaux des conseils d'arrondissement, alors annexés au budget de la Commune, deviennent exécutoires à la même date que la délibération du Conseil municipal qui les a adoptés ou arrêtés.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 28 du projet de loi, la dotation globale d'arrondissement constitue une dépense obligatoire susceptible, à ce titre, d'être inscrite au budget de la Commune par le représentant de l'Etat dans le département.

De plus, l'article 60 du texte soumis à notre examen qui prévoit que les budgets des communes de Paris, Marseille et Lyon comporteront, en 1983, les crédits nécessaires au fonctionnement des Conseils d'arrondissement et à l'exercice de leurs attributions, obère la liberté des Conseils municipaux lors du vote de leurs prochains budgets.

Enfin, le texte soumis à l'examen de la Haute-Assemblée bat en brèche **l'unité de gestion du personnel communal**. En effet, les conseils d'arrondissement interfèrent dans le pouvoir hiérarchique qu'exerce normalement le maire de la commune sur les personnels communaux.

Aux termes de l'article 36, le projet de loi dispose que les personnels affectés dans les services de l'arrondissement seront placés sous l'autorité du maire d'arrondissement, tout en continuant à être rémunérés sur le budget de la commune.

Les maires d'arrondissement interviendront en matière de notation, d'avancement et de sanctions disciplinaires dans des conditions qui seront précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Cette intrusion du maire d'arrondissement dans le régime disciplinaire des personnels communaux va à l'encontre du principe selon lequel le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

En ce qui concerne les collaborateurs du maire d'arrondissement, le texte prévoit qu'ils seront nommés par le maire de la commune, parmi les personnels communaux, mais sur proposition du maire d'arrondissement.

Pour résumer ces remarques parcellaires, une constatation s'impose : le projet de loi, tel qu'il nous est soumis, amoindrit l'unité communale.

Mais l'avenir et l'évolution des institutions mises en place ne peuvent que renforcer les menaces qui pèsent sur l'unité communale.

Comme l'observe fort judicieusement M. Jean Poperen, à la page 7 du rapport fait au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, « la pente logique est que la fonction se développe et que l'échelon de l'arrondissement prenne plus de poids : à une échéance plus ou moins proche, il appartiendrait au législateur de tirer les conséquences de cette évolution et sans doute d'accroître les responsabilités du conseil d'arrondissement et du maire d'arrondissement ».

D'ores et déjà, la dynamique d'une telle évolution est mise en place par la reconnaissance de l'existence « d'affaires de l'arrondissement », notamment, par les articles 1^{er}, 6 et 7 du projet de loi.

Bien que juridiquement imprécise, la notion « d'affaires de l'arrondissement » apparaît comme éminemment évolutive.

Il convient de rappeler que le flou de la notion « d'objet d'intérêt départemental », mentionnée à l'article 46-28° de la loi du 10 août 1871, a conféré au département une clause générale de compétence.

L'invocation de la notion d'affaires de l'arrondissement permettra aux conseils d'arrondissement d'accéder inéluctablement au rang de collectivité territoriale.

Or, aux termes de l'article 72 de la Constitution, il semblerait que la loi ne puisse pas instituer une catégorie nouvelle de collectivités territoriales.

De plus, le projet de loi comporte des atteintes au principe de l'autonomie communale.

b) Les atteintes au principe de l'autonomie communale

Consacré par l'article 72 de la Constitution, le principe de l'autonomie communale fait obstacle à l'intervention, dans le fonctionnement de la commune, d'autorités extérieures. A cet égard, le texte qui nous est soumis ne respecte pas ce principe. En effet, le projet de loi a prévu des hypothèses de conflits entre les conseils d'arrondissement et le conseil municipal qui seront tranchés par des autorités extérieures, à savoir le Gouvernement et le juge administratif.

S'agissant de l'inventaire des équipements dont les conseils d'arrondissement auront la charge, l'article 14 prévoit qu'en cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription d'un équipement, il sera statué par décret en Conseil d'Etat, c'est-à-dire par le Premier Ministre.

Quant au calcul de la dotation financière accordée au conseil d'arrondissements, le projet prévoit, dans son article 29, une procédure complexe et conflictuelle faisant intervenir en cas de désaccord d'un conseil d'arrondissement un décret en Conseil d'Etat pour préciser la proportion minimale attribuée à chaque arrondissement au titre des sommes affectées par le conseil municipal pour l'ensemble des arrondissements. Cette disposition consacre une intrusion de l'Etat dans la gestion financière de la commune.

Quant à l'affectation des services et des personnels au conseil d'arrondissement, l'article 36 précise que les conditions de mise à disposition seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

L'autorité du maire sur le personnel communal, élément essentiel de l'autonomie fonctionnelle des collectivités locales, se trouve ainsi

amoindrie alors même que ces personnels sont rétribués par la commune sur des crédits votés par le conseil municipal.

Au total, le projet prévoit l'intervention de dix décrets en Conseil d'Etat pour délimiter les sphères de compétences respectives du conseil d'arrondissement et du conseil municipal et pour trancher les conflits qui ne manqueront pas de surgir entre les deux organes de gestion.

Enfin, le projet de loi prévoit l'intervention de la juridiction administrative en cas de désaccord entre un conseil d'arrondissement et le conseil municipal.

En effet, l'article 20 précise qu'en cas de conflit avec un ou plusieurs conseils d'arrondissements, le maire est conduit à former un recours devant le juge administratif contre une délibération d'un organe réputé être partie intégrante de la commune. Le juge administratif, qui ne bénéficie pas du statut de magistrat, est érigé en arbitre des conflits qui opposent des instances composées d'élus du peuple français.

Enfin, et de façon plus générale, le texte adopté par l'Assemblée nationale laisse subsister, du fait même de l'institution de conseils d'arrondissements élus au suffrage universel, d'innombrables sources de conflits, voire de blocage, entre les organes habituels de la commune et les assemblées d'arrondissement. En permettant que ces conflits soient tranchés par une autorité extérieure à la commune, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif ou de la juridiction administrative, le projet soumis au Sénat va à l'encontre des traditions républicaines les mieux établies, et, au premier chef, du principe de la libre administration des collectivités locales.

Ainsi donc, le projet de loi contrarie le principe de l'autonomie et de l'unité communale.

S'agissant de la ville de Lyon, ces atteintes prennent une dimension importante puisque la capitale de la région Rhône-Alpes est incluse dans une communauté urbaine.

Pour Lyon, l'avènement de conseils d'arrondissements, élus au suffrage universel direct, se traduira par la coexistence de trois degrés d'administration : le conseil de la communauté urbaine, le conseil municipal et les conseils d'arrondissement. Cette situation ne pourra que se conclure au détriment de l'échelon intermédiaire, à savoir le

conseil municipal, qui risque d'être laminé ou cantonné dans un rôle symbolique et honorifique.

Mais en l'occurrence, la situation de Paris peut se comparer à celle de Lyon dans la mesure où, en dépit de l'absence d'une communauté urbaine incluant la Capitale de la France, de nombreuses compétences communales ont été transférées à un niveau supra communal.

Pour n'en retenir que quelques exemples, il convient de rappeler que la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération incombe à la région d'Ile-de-France. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la ville de Paris doit être conforme au SDAU de la région d'Ile-de-France.

En ce qui concerne la création de zones d'habitation, de rénovation, de réhabilitation de zones industrielles, artisanales et portuaires, cette mission ressortit de la compétence de la région ou de certains établissements publics nationaux tel le Port autonome de Paris.

Dans Paris « intra muros », la responsabilité de la construction, de l'aménagement et de l'entretien des locaux scolaires est partagée entre la ville et l'Etat.

Les transports urbains de voyageurs incombent au syndicat des transports parisiens associant l'Etat et les départements composant la région d'Ile-de-France. Quant aux services de secours et de lutte contre l'incendie, leur organisation et leur gestion relève du Préfet de Police qui, conformément à l'article 11 de la loi du 10 juillet 1964 auquel se réfère l'article 9 de la loi du 31 décembre 1975, est chargé de cette mission dans la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

S'agissant des ordures ménagères, leur traitement relève d'une structure communale regroupant, outre Paris, 53 communes des départements de la « petite couronne ».

L'inventaire des compétences énumérées à l'article 52 du projet de loi fait apparaître que la ville de Paris se trouve dans une situation très proche de celle d'une commune membre d'une communauté urbaine.

Ainsi, et à l'instar du Conseil Municipal de Lyon, la création de Conseils d'arrondissement provoquera un amenuisement des compétences du Conseil de Paris.

Mais l'inventaire des atteintes aux principes de valeur constitutionnelle que comporte le texte serait incomplet s'il n'était fait mention du principe d'égalité.

2. — *Les atteintes au principe d'égalité*

Consacrée par toutes les déclarations constitutionnelles depuis 1789, inscrite aux frontons des édifices publics, l'égalité figure dans la devise de la République.

Aux yeux de l'opinion publique française, le principe d'égalité représente, sans doute, le plus significatif des principes généraux du droit public.

Affirmé dans les textes qui font partie intégrante du « bloc de constitutionnalité », tels la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. premier, II et VI), le préambule de la Constitution de 1946 (alinéas 3, 5, 12 et 13) et la Constitution de la V^e République (art. 2 et 3), le principe d'égalité s'impose au législateur dans l'exercice de ses compétences.

Pour le Conseil constitutionnel, comme le démontre une analyse de sa jurisprudence, le dénominateur commun d'un principe que l'on a pu qualifier de « principe gigogne », réside dans l'égalité devant la loi, fondée sur l'article VI de la Déclaration de 1789, et accessoirement sur l'article 2 de la Constitution de 1958.

L'égalité devant la justice (CC. 23 juillet 1975), l'égalité de traitement des fonctionnaires (CC. 15 juillet 1976) et l'égalité devant les charges publiques (CC. 12 juillet 1979) découlent de l'égalité devant la loi.

A maintes reprises, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions législatives qui méconnaissaient ce principe de valeur constitutionnelle, et notamment, dans ses décisions :

— du 27 décembre 1973 relative à la taxation d'office (art. 180 du Code général des impôts) ;

— du 23 juillet 1975 sur l'instauration d'un juge unique en matière correctionnelle ;

— du 17 janvier 1979 relative au projet de réforme du mode d'élection des conseillers prud'hommes ;

— du 16 janvier 1982 relative au projet de loi de nationalisation.

Pour le Conseil constitutionnel, la portée du principe d'égalité n'est ni abstraite ni absolue. Le principe doit s'entendre comme une égalité par catégorie.

Dans sa décision du 17 janvier 1979, le Conseil constitutionnel a considéré que le principe d'égalité ne faisait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes.

Ou encore, comme dans sa décision du 12 juillet 1979, le juge constitutionnel a précisé que, « si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à des situations semblables, il doit être fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes ».

Dans sa décision du 30 octobre 1981, le Conseil constitutionnel a décidé que, « si le principe d'égalité devant la loi oblige à faire application de règles semblables à des personnes placées dans des situations semblables, il n'interdit pas que puissent être appliquées des règles différentes à des personnes placées dans des situations différentes ».

Pour le Conseil constitutionnel, la justification d'une discrimination réside dans une différence de situation compatible avec la finalité de la loi.

L'appréciation des situations doit donc résulter de différences objectives qui prouvent le bien-fondé de la discrimination. Ces critères objectifs peuvent être constitués par des différences géographiques, telle l'insularité, ou des différences de statut juridique.

En outre, la différence de situation prise en considération par le législateur doit être compatible avec la finalité de la loi.

Dans sa décision du 17 janvier 1979, le Conseil constitutionnel a considéré que l'instauration au bénéfice des chefs d'entreprise, d'un vote plural en fonction du nombre de salariés employés, n'était pas compatible avec la « finalité d'une opération qui a pour seul objet la désignation des membres d'une juridiction », en l'espèce le conseil de prud'hommes, et « qu'elle était dépourvue de tout lien avec les considérations qui doivent présider à cette désignation ». Dès lors que les différences de situation sont en rapport avec la finalité de la loi, elles ne sauraient servir de fondement à des discriminations.

Dans sa décision relative au projet de loi de nationalisation (C.C., 16 janvier 1982), le Conseil constitutionnel a considéré que la dérogation portée au profit des banques inscrites sur la liste du Conseil national du crédit, mais dont la majorité du capital appartient, directement ou indirectement, à des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif méconnaît le principe d'égalité dans la mesure où elle ne se justifie ni par des caractères spécifiques de leur statut ni par la nature de leurs activités ni par des difficultés éventuelles dans l'application de la loi propres à contrarier les buts d'intérêt général que le législateur a entendu poursuivre.

C'est au regard des exigences du principe de l'égalité des citoyens devant la loi qu'il convient d'analyser les dispositions du projet de loi.

Tout d'abord, le projet de loi n'observe pas **le principe de l'égalité entre les communes**. En effet, Paris, Marseille et Lyon font l'objet d'un traitement discriminatoire constitué par l'introduction d'une organisation administrative différente en ce qu'elle juxtapose plusieurs organes délibérants et plusieurs organes exécutifs. Dans les trois grandes villes, les conseils d'arrondissement coexisteront avec les conseils municipaux et les maires d'arrondissement avec les maires de la commune. La justification d'une telle discrimination ne peut résider que dans l'existence d'une situation objectivement différente. Or, il apparaît que si la nature de la ville de Paris, en raison de son statut de capitale de la France et donc de siège des pouvoirs publics et des représentations étrangères, aurait pu sembler différente de celle des autres communes, l'alignement du régime administratif de la capitale sur le droit commun municipal, opéré en 1975, retire à cet argument toute sa pertinence. La division des trois grandes villes en arrondissements ne saurait constituer un facteur commun. En effet, de l'avis même du Gouvernement, la réalité des arrondissements marseillais est moindre que celle des arrondissements parisiens et lyonnais.

La taille de ces cités ne semble pas, non plus, constituer un élément de différenciation. En effet, d'autres communes françaises sont d'une importance comparable à celle de Lyon, telle la ville de Toulouse.

Le respect du principe d'égalité impose que le traitement discriminatoire soit proportionné à la différence de situation. Cette règle n'est pas observée en ce qui concerne la ville de Lyon. En effet, aux termes de l'article 37 du projet de loi, la commune de Lyon sera la seule commune de France à être représentée proportionnellement à sa popu-

lation au sein de la communauté urbaine. Lyon serait donc non seulement la seule commune de la Courly, mais même la seule commune de France, incluse dans une communauté urbaine, à être traitée de la sorte.

Il convient de souligner que la ville de Lyon, qui contribue à plus de 50 % des recettes de la communauté urbaine, verra sa représentation au sein du conseil de la communauté urbaine réduite à 30 % des sièges. De plus, l'abrogation de la loi du 22 juillet 1977 contraindra Lyon à demeurer au sein de la communauté urbaine. Par ailleurs, **le principe d'égalité entre les maires semble rompu.**

En effet, aux termes de l'article 21 du projet de loi, les maires de Paris, de Lyon et de Marseille ne disposent plus que d'une compétence résiduelle en matière d'Etat civil.

S'agissant **du principe d'égalité entre les citoyens**, la rupture de l'unité de la gestion municipale de Paris, Marseille et Lyon se traduit inévitablement par des différences de traitement à l'intérieur des arrondissements qui composent ces trois villes. Cette inégalité se manifeste au plan du découpage en secteurs électoraux, puisque les secteurs marseillais regroupent tantôt 245 000 habitants de quatre arrondissements différents, tantôt un seul arrondissement avec 71 000 habitants.

En outre, le projet de loi introduit une inégalité de traitement des citoyens selon leur lieu de résidence.

S'agissant de l'article 16 du projet de loi, les règles d'attribution de logements au sein même des arrondissements remettent incontestablement en cause la cohérence de la politique municipale en ce domaine.

En ignorant les indispensables solidarités entre arrondissements, que peut seule assurer une péréquation effectuée par le conseil municipal, les attributions des conseils d'arrondissement renforcent les inégalités de situation. En effet, suivant que l'arrondissement dont ils sont habitants comportera ou non des logements dont l'attribution relève de la commune, les chances des citoyens de bénéficier d'une attribution seront plus ou moins grandes. Or, tous les habitants d'une commune doivent disposer des mêmes chances de bénéficier d'une attribution de logement.

Le système prévu par le projet de loi ne respecte pas le principe de l'égalité devant le service public sans que l'on puisse alléguer l'existence de motifs d'intérêt général pouvant justifier cette rupture de l'égalité.

S'agissant des modalités prévues par l'article 29 du projet de loi, pour la répartition des ressources et l'établissement de la dotation budgétaire de chaque arrondissement, le critère de la composition socio-professionnelle paraît comporter des risques d'inégalité. En effet, le flou de cette notion comporte un fond d'arbitraire dans la détermination de la seconde part de la dotation budgétaire. On ne peut manquer de s'interroger sur les catégories socioprofessionnelles qui seront prises en considération, de manière privilégiée, pour le calcul de la dotation budgétaire.

Enfin, s'agissant des dispositions de l'article 36 relatives aux personnels communaux, le projet de loi consacre une rupture de l'égalité de traitement. Les personnels placés sous l'autorité du maire d'arrondissement connaîtront un déroulement de carrière différent des personnels de la commune alors que ces deux catégories forment un corps unique. Il s'agirait là d'une incontestable atteinte à l'égalité de fonctionnaires qui appartiennent à un même corps.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le bilan des atteintes aux principes fondamentaux de notre droit conclut au caractère contestable du fondement juridique du projet de loi qui nous est soumis.

Mais surtout, la réforme proposée paraît condamnable dans les conséquences qu'elle laisse présager.

B. — Une réforme condamnable dans ses conséquences

Le caractère néfaste de la réforme envisagée se manifeste tant dans ses implications administratives que dans sa traduction financière.

1. — *Les implications administratives*

Le système proposé va se traduire, au plan administratif, par un allongement des procédures et par un alourdissement des structures.

a) *Un allongement des procédures administratives*

L'intervention des conseils d'arrondissement se conclura par des inconvénients contraires aux impératifs d'efficacité et de rapidité. Certains exemples permettent d'illustrer cette assertion.

Tout d'abord, l'article 6 dispose que les conseils d'arrondissement peuvent adresser des questions écrites au maire de la commune sur toute affaire intéressant l'arrondissement. En l'absence de réponse écrite dans un délai de trois mois, la question est inscrite de droit à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal suivant l'expiration de ce délai. En outre, le conseil d'arrondissement peut émettre des vœux sur tous les objets intéressant l'arrondissement.

Aux termes de l'article 7, le conseil d'arrondissement dispose de la faculté de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil municipal de toute proposition de délibération relative aux affaires de l'arrondissement. En l'absence de délibération du conseil municipal, dans un délai de six mois, l'affaire est inscrite de droit à l'ordre du jour du conseil municipal.

La combinaison des dispositions des articles 6 et 7 consacre un droit de regard des conseils d'arrondissement sur l'ordre du jour du conseil municipal. Une telle mesure comporte des risques d'encombrement des travaux du conseil municipal.

S'agissant de la procédure de consultation des conseils d'arrondissement, l'article 8 prévoit la saisine pour avis du conseil d'arrondissement préalablement à tout projet de délibération relatif aux affaires dont l'exécution est prévue en tout ou partie dans les limites de l'arrondissement. Les conséquences de cette procédure de consultation préalable sont à l'évidence un allongement et une lourdeur des procédures. A cet égard, il convient de rappeler qu'en 1981, le Conseil de Paris a rendu plus de 2 500 délibérations dont les trois quarts concernaient un arrondissement ou un groupe d'arrondissements.

Dorénavant, chaque dossier faisant l'objet d'une délibération du conseil municipal, et dans la mesure où il comporte des aspects concernant l'arrondissement, devra être transmis au conseil d'arrondissement. Cette obligation va entraîner un allongement des délais de décision par la mise en œuvre d'une procédure de communication particulièrement contraignante.

La procédure de consultation systématique des conseils d'arrondissement risque de ralentir notablement les prises de décision. Les mêmes inconvénients caractérisent les procédures d'intervention pour avis du conseil d'arrondissement en matière d'urbanisme.

Aux termes de l'article 10 du projet de loi, le conseil d'arrondissement est consulté par le maire de la commune préalablement aux délibérations du conseil municipal portant sur l'établissement, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols et sur les projets d'urbanisme opérationnel. Cette intervention représente une source de paralysie et de retard dans un domaine qui requiert une unité du pouvoir de décision.

En ce qui concerne les autorisations du sol, l'article 23, dans son deuxième alinéa, prévoit que le maire de l'arrondissement émet un avis sur les autorisations délivrées par le maire de la commune, et au nom de celle-ci, en application des dispositions du Code d'Urbanisme et du Code des Communes.

Cette dernière mention implique que la procédure d'avis jouera non seulement pour la délivrance des permis de construire, mais également pour l'octroi d'autorisations ou de permissions de voirie.

De telles dispositions semblent difficilement compatibles avec les délais que prévoient nombre de procédures et notamment celle des acquisitions par exercice du droit de préemption.

En outre, les pouvoirs attribués au Conseil d'arrondissement vont engendrer des structures administratives supplémentaires.

b) Un alourdissement des structures administratives

Les pouvoirs de consultation et d'avis dévolus au conseil d'arrondissement vont nécessiter, pour leur exercice, la présence d'un personnel supplémentaire. Les maires d'arrondissement devront s'entourer de collaborateurs compétents pour examiner les projets de délibérations et les projets d'urbanisme. De plus, la démultiplication, au niveau de l'arrondissement, de la gestion des équipements va s'accompagner de besoins en personnels. La commune sera inexorablement conduite à recruter des personnels qui seront mis à la disposition des services de l'arrondissement.

A cet égard, la faculté offerte au maire d'arrondissement de donner délégation de signature au secrétaire général de la mairie d'arrondissement annonce un désaisissement des élus locaux.

Dans ce cas, la réforme ne rapprochera pas l'administration des administrés, mais contribuera à créer une nouvelle bureaucratie formant écran entre les citoyens et les élus.

Enfin, la coexistence entre ces diverses structures administratives risque de ne pas être pacifique. En l'occurrence, la division des trois grandes villes en conseils d'arrondissement se traduit par une institutionnalisation des conflits. Les conflits sont inévitables, que ce soit dans le choix de l'implantation d'un équipement ou pour le calcul de la dotation allouée aux arrondissements. De plus, ces conséquences administratives vont trouver une traduction financière.

2. — *La traduction financière*

En matière budgétaire, des innovations discutables et souvent ambiguës viennent accentuer la propension du système proposé à engendrer des coûts supplémentaires.

a) *Des innovations ambiguës et dangereuses*

Le projet de loi comporte des innovations, par rapport à l'orthodoxie budgétaire, et des dispositions imprécises qui constituent autant de sources de confusion et d'ambiguïté.

En ce qui concerne la gestion des équipements de proximité, énumérés à l'article 12 du projet de loi, une incertitude se manifeste quant à la nature des dépenses prises en charge par les conseils d'arrondissement.

Les dépenses supportées par les conseils d'arrondissement se limitent, elles, à l'entretien courant ou couvrent-elles les charges de gros entretien? Une couverture des réparations importantes semblerait contraire à l'esprit de l'article 26 qui dispose que le conseil municipal vote les dépenses d'investissement.

De plus, la gestion des équipements inclut-elle le versement des rémunérations du personnel affecté au fonctionnement des installa-

tions ? Dans l'affirmative, une telle interprétation serait contraire aux dispositions de l'article 36 qui dispose que les personnels continuent de relever, sur le plan statutaire, du conseil municipal.

S'agissant de l'article 20, une autre source de confusion se révèle. En effet, le premier alinéa de cet article mentionne le terme « d'actes budgétaires » du Conseil d'arrondissement.

Cette référence conduit à s'interroger sur la nature de ces « actes budgétaires » et à souligner une incohérence du projet de loi.

En effet, l'intervention des conseils d'arrondissement dans le processus d'élaboration du budget, conformément aux articles 29 à 32, ne peut se conclure que par l'accomplissement d'actes budgétaires constitués notamment par la délibération sur le projet d'état spécial transmis par le conseil municipal. Ce constat permet de mettre en lumière une contradiction du projet de loi. Car, si le conseil d'arrondissement n'effectue pas d'actes budgétaires, en vertu du principe de l'unité budgétaire de la commune, la mention de ce terme, même de manière négative dans la rédaction de l'article 20, est inutile.

En revanche, si, comme le pense votre Rapporteur, le conseil d'arrondissement accomplit des actes budgétaires, la loi du 2 mars 1982 devrait s'appliquer à cette catégorie d'actes.

D'autres dispositions comportent une large part de méconnaissance des contraintes de l'établissement d'un budget.

La notification aux conseils d'arrondissement du montant prévisionnel de leur dotation, qui doit intervenir avant le 1^{er} octobre de chaque année, semble totalement irréaliste. Les services financiers de la commune ne seront pas en mesure de fournir, à cette date, les indications prévues.

Alors que l'élaboration des budgets des grandes villes requiert, du fait de l'importance des sommes engagées, des délais plus longs, le projet de loi impose à Paris, Marseille et Lyon un calendrier qu'aucune commune ne serait en mesure de respecter.

De même, aux termes de l'article 31, le maire de la commune dispose d'une période de quinze jours, après la transmission de la proposition de dotation par le conseil d'arrondissement, pour examiner le projet d'état spécial. L'administration municipale ne sera pas en

mesure de remplir cette mission, dans les délais impartis, sous réserve de la création de postes supplémentaires de fonctionnaires.

En outre, certaines procédures instaurées par le projet de loi sont incompatibles avec les procédures en usage. L'article 26 dispose que le conseil municipal vote, chaque année, un volume global d'autorisations de programme en matière de dépenses d'investissement. Cette mesure consacre un retour en arrière par rapport aux pratiques suivies, notamment, par le Conseil de Paris. En effet, le Conseil de Paris a abandonné depuis 1976 le système de la liste d'opérations qui constituait un facteur de rigidité en ce qu'il aboutissait à l'accumulation d'inscriptions perdant, au fil des ans, toute signification financière.

De plus, la procédure d'inscription individualisée des autorisations de programme au budget primitif, entravait toute possibilité de transférer des crédits d'une opération à une autre, selon son stade d'avancement.

De plus, l'exécution du budget d'investissement sera considérablement alourdie par les consultations systématiques. A cet égard, le projet de loi prévoit une « sur-information » des conseils d'arrondissement qui seront consultés sur la passation des marchés, les prévisions d'affectation ainsi que sur les conditions de réalisation des équipements.

Enfin, le mécanisme proposé s'accompagne **d'une dilution des responsabilités**. Le système des états spéciaux va aboutir à un alourdissement des dépenses puisque chaque conseil d'arrondissement aura tendance à se croire propriétaire des crédits alloués par la dotation, alors qu'un budget unique permet de procéder à des compensations.

S'agissant des recettes, il est à craindre que les conseils d'arrondissement ne se préoccupent pas de leur recouvrement. Dans cette hypothèse, de quelles sanctions le conseil municipal et le maire de la commune disposeront-ils à l'encontre du Conseil d'arrondissement ?

De même, en cas de refus de paiement par un conseil d'arrondissement d'une dépense non obligatoire, les recours seront intentés contre la commune puisque l'arrondissement ne dispose pas de la personnalité morale.

Ainsi l'attribution de la qualité d'ordonnateur au maire d'arrondissement soulève de nombreuses objections.

Or, le choix de l'implantation ou une modification de programme peut multiplier de 1 à 10 le coût d'une opération.

Désormais, le pouvoir fiscal et le pouvoir financier se rejeteront mutuellement la responsabilité de l'excès de l'impôt ou de la pléthore des dépenses, sans que les citoyens soient à même d'émettre un jugement sur la politique de leurs édiles.

Cette séparation des pouvoirs, liée à une différenciation des rôles entre les conseillers d'arrondissement et les conseillers municipaux, va accroître, de surenchère en surenchère, les charges induites par la réforme de l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille.

b) *Un accroissement des charges*

La création des conseils d'arrondissement conduira à une augmentation considérable des coûts de fonctionnement qui se traduira par une augmentation de la pression fiscale, sans bénéfice supplémentaire pour les contribuables des trois grandes villes.

La multiplication du nombre des élus qui percevront une indemnité est, en effet, très sensible à Paris, Marseille et Lyon.

Pour la capitale de la France, l'effectif des élus passe de 109 à plus d'un demi-millier, et à Lyon, de 61 à 221.

Ces nouveaux élus se doteront très rapidement de secrétariats, de bureaux et de véhicules.

De plus, les nouvelles compétences dévolues aux conseils d'arrondissement, qu'il s'agisse des compétences consultatives ou décisionnelles nouvelles, vont conduire à la mise en place de fonctionnaires nombreux au niveau de chaque arrondissement. Si, au début, des mises à disposition pourront être effectuées à partir des services communaux, très rapidement des postes devront être créés pour répondre à la pression qu'exerceront les élus locaux.

La mise en place de ces personnels va nécessiter l'acquisition de moyens et de locaux nouveaux.

Compte tenu de la rareté et du coût des locaux disponibles dans les grandes villes, ces opérations seront fort coûteuses.

A Paris, une estimation provisoire fait ressortir les coûts supplémentaires à la somme de 100 millions de francs, soit 2,5 points de fiscalité.

A Lyon, une étude fait apparaître que la réforme entraînera la gestion par les conseils d'arrondissement d'une somme globale d'environ 3 milliards de centimes. Cette estimation fait ressortir que le coût du support administratif nécessaire à la gestion de cette somme, s'élèvera à un montant équivalent.

Pour la capitale de la région Rhône-Alpes, le coût de la réforme s'établit à trois milliards de centimes, soit 6 points d'impôt supplémentaire.

En conclusion, votre Rapporteur, conscient de ne pas avoir épuisé la liste des conséquences dommageables de la réforme proposée, voudrait mentionner les virtualités d'égoïsme d'arrondissement, de politisation de la fonction publique locale et de blocage des rouages communaux que recèle le projet de loi.

Ce texte, confus, ambigu et, par essence, générateur de conflits, ne peut se conclure que par une emprise croissante de l'Etat sur la vie des grandes cités, alimentée par une collusion objective entre le maire d'arrondissement et le représentant de l'Etat et nourrie par les multiples conflits entre les conseils d'arrondissement et le conseil municipal qui trouveront leur épilogue devant les tribunaux administratifs, chargés d'arbitrer entre des élus du peuple.

En réalité, le projet qui nous est soumis constitue une mauvaise réponse à un problème inventé de toutes pièces.

L'imagination, qualifiée parfois de « folle du logis », ne saurait conduire à confondre démocratisation et bureaucratisation.

Reposant sur un postulat erroné, le projet de loi ne semble pas susceptible d'une amélioration par voie d'amendements.

Dans ces conditions, votre Commission vous demande d'opposer au projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, la question préalable prévue à l'article 44, alinéa 3, du règlement du Sénat et dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.

**QUESTION PRÉALABLE PRÉSENTÉE PAR M. ROMANI
AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS**

« En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi portant organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Considérant que le présent projet de loi propose une réforme de circonstance qui porte la marque d'une improvisation certaine, comme en témoignent les déclarations contradictoires tenues par le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur, annonçant le 30 juin 1982 l'institution de 20 collectivités locales de plein exercice à Paris, réunies au sein d'une communauté urbaine, puis, le 7 juillet, le maintien de la Commune de Paris, mais dans le cadre d'un statut particulier inspiré du système des communautés urbaines, en « l'inversant à partir de l'arrondissement » (déclaration de M. le Premier ministre sur France-Inter), enfin, le 14 juillet, l'application à Marseille du même statut, alors que la situation de cette ville avait été précédemment déclarée inassimilable à celle de Paris ;

Considérant qu'au terme de ces fluctuations, le projet transmis au Sénat, qui soumet Paris et deux autres grandes villes à un statut dérogatoire au droit commun :

— traduit une démarche contraire aux engagements formels pris par le Gouvernement en novembre 1981 affirmant devant le Parlement et le Congrès de maires l'application du droit commun de la décentralisation à toutes les communes, capitale comprise ;

— constitue un retour en arrière puisqu'il remet en cause l'étape décisive franchie par le statut de 1975 pour délivrer Paris d'un régime d'exception et lui permettre d'exercer pleinement, dans le cadre du droit commun, les libertés reconnues par la Constitution à toutes les collectivités locales ;

— étend sans justification la législation d'exception au détriment du droit commun, rompant ainsi l'égalité de statut entre les grandes villes de France ;

Considérant que l'ambition affirmée par le Gouvernement de faire pénétrer la décentralisation dans les grandes cités ne peut constituer la justification de la réforme proposée, pour trois raisons :

— aucune des compétences résiduelles, encore exercées par l'Etat au détriment de la capitale alors qu'elles rentrent dans le droit commun de la décentralisation, ne lui sont transférées ;

— la décentralisation, entendue comme le rapprochement entre administration et administrés et comme la gestion par les intéressés de leurs affaires, fonctionne déjà de façon très active à Paris par l'intermédiaire, d'une part, des commissions d'arrondissements — organe de consultation systématique, permettant à la vie associative de participer pleinement à la gestion de l'arrondissement — et d'autre part, des mairies annexes qui regroupent tous les services concernant la vie quotidienne des habitants ; il en va largement de même à Lyon où existe une semblable participation des associations et une déconcentration similaire des services de la Mairie ;

— la décentralisation, conçue comme la gestion par les collectivités locales de leurs propres affaires, ne peut être réalisée par un texte où se trouve réintroduite, par des voies détournées, l'intervention incessante de l'Etat érigé en arbitre entre des pouvoirs concurrents ;

Considérant, en outre, que le projet proposé comporte de multiples atteintes à deux principes généraux essentiels de notre droit dont le second est expressément affirmé dans la Constitution de 1958 :

— le principe d'égalité se trouve atteint au moins par deux fois : dans la différence de traitement entre les villes concernées et les autres communes, alors qu'aucun critère déterminant ne vient étayer cette discrimination ; dans les disparités atteignant la situation faite aux citoyens d'une même commune, du fait des cloisonnements et des critères socio-professionnels introduits par le texte ;

— la libre administration affirmée par l'article 72 de la Constitution, de chaque collectivité territoriale par un conseil élu par l'ensemble de sa population se trouve démembrée par les organes infra-communaux que sont les conseils d'arrondissement, élus d'une fraction seulement de la population et par les multiples interventions extérieures dues aux conflits nés de l'enchevêtrement des compétences entre les organes de décision ;

Considérant, au surplus, que le système proposé porte atteinte, tout en prétendant la sauvegarder, à l'unité communale : n'osant aller jusqu'au bout de la logique qui mènerait à la création des collectivités de plein exercice et faisant des conseils d'arrondissement — par leur statut et les pouvoirs de décision qu'il leur donne — des organes concurrents du conseil municipal, le texte crée en effet un chevauchement et un enchevêtrement inextricable des compétences, générateurs de conflits et d'impuissance, et instaure l'irresponsabilité en dissociant responsabilité financière et pouvoir de décision, responsabilité de percevoir l'impôt et pouvoir d'engager la dépense ;

Considérant enfin que les conséquences de cette réforme seront inévitablement l'allongement des procédures, la multiplication des conflits de compétence, la rupture des solidarités indispensables et le développement de l'égoïsme d'arrondissement, la politisation des équipes de gestion au détriment de la vie associative, l'inflation des dépenses de gestion et l'alourdissement administratif dus à la mise en place, puis au fonctionnement des nouvelles structures ;

La Commission des lois estime que la création de conseils d'arrondissement dotés du statut et des pouvoirs prévus dans le présent projet est **inconciliable** avec le nécessaire maintien de l'unité de gestion communale au sein des villes concernées et demande en conséquence au Sénat de voter la question préalable.