

N° 2

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1986.

PROPOSITION DE LOI

*portant adaptation du régime administratif
et financier de la Ville de Paris.*

PRESENTEE

Par MM. Pierre-Christian TAITTINGER,
Dominique PADO et Jean CHERIOUX,

Sénateurs.

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

Mesdames, Messieurs,

La collectivité territoriale de Paris est certainement celle dont le statut a connu le plus de variations au cours des temps. Après une première phase, dont le point d'aboutissement aurait dû être le vote de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme de son régime administratif et dotant Paris d'un maire élu comme toutes les autres collectivités françaises, la ville-capitale dut faire face à de nouvelles modifications à l'occasion de la mise en place de la décentralisation.

La loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, même si elle maintenait les spécificités parisiennes les plus marquantes - notamment l'existence d'un Préfet de Police détenant la plupart des pouvoirs de police habituellement dévolus à l'exécutif élu et la superposition d'une commune et d'un département sur un même territoire - avait semblé parachever l'alignement sur le droit commun. Tel avait été en particulier le résultat des efforts des élus de Paris à l'Assemblée nationale et au Sénat. M. Gaston DEFFERRE, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, avait accepté, à leur demande, d'introduire devant le Sénat et dès la première lecture quatre articles supplémentaires faisant bénéficier sans délai la Capitale de l'allègement des tutelles accordées aux autres collectivités métropolitaines.

La volonté, un moment entrevue et dénoncée de "ne pas appliquer à Paris le droit commun" et de "décentraliser les pouvoirs du Maire de Paris" (1) se manifesta donc de manière d'autant plus surprenante quelques mois plus tard lors du dépôt du projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Respectueuse des institutions, la majorité municipale s'est efforcée néanmoins d'appliquer loyalement et de manière pluraliste les nouvelles dispositions, même si elle a pu déplorer la lourdeur qu'elles introduisaient dans l'action quotidienne.

(1) Christian de la MALENE, débats Sénat du 22 octobre 1981, page 2291.

Un bilan de l'application de la loi dite "P.M.L." sera sans doute nécessaire avant de juger des adaptations qu'il conviendra d'y apporter. Ce bilan devra être objectif de manière à ce que le texte qui s'efforcera d'en tirer les conséquences pratiques ne puisse en aucune manière être considéré comme un texte de revanche.

La présente proposition de loi a un objet plus modeste et son propos est essentiellement technique. Elle s'efforce, sans remettre en cause les grandes lignes du statut actuel, de reprendre le lent cheminement qui a conduit à rapprocher le droit de la réalité parisienne.

Son premier objet est de réparer un certain nombre d'inadvertances législatives dont seule la précipitation dans un cas, la complexité dans l'autre, peuvent être tenues pour responsables. Certaines sont le produit direct de la méthode choisie par le gouvernement précédent pour conduire la décentralisation : à la "stratégie de rupture initiale" a succédé, comme l'on sait, une sorte de chantier permanent où, après les grandes lois de principe - compétences, fonction publique, institutions, ressources - pour ne citer que les principales têtes de chapitre - l'ordre du jour parlementaire a été occupé chaque année par au moins une loi "portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales". On ne s'étonnera donc pas, s'agissant d'une collectivité régie encore en partie par l'arrêté des Consuls du 12 Messidor An VIII, lui-même suivi par une succession de textes particuliers, que l'on doive avoir recours aussi à quelques mises au point. Il est bon qu'aux grandes envolées lyriques succèdent quelques périodes de repos et de figeage.

A cette première catégorie ressortent des mesures que l'on pourrait qualifier de "rattrapage". L'intention louable de libérer Paris de certaines contraintes jugées mauvaises a pu aboutir à l'effet inverse et priver la ville-capitale de certaines facilités qu'elle possédait et que rendent toujours indispensables, soit sa dimension même - hors de proportions avec les autres collectivités, fussent-elles Marseille ou Lyon - soit la nécessité de maintenir son rang, qui est aussi, à travers sa Capitale, celui de la France elle-même. A cette préoccupation répond le rétablissement de dispositions supprimées par inadvertance par les articles d'abrogation des lois de 1975 et de 1982 : la possibilité d'abord de distinguer, pour la gestion du budget d'investissement, entre les autorisations de programme et les crédits de paiement. Il serait paradoxal sur ce point que l'on

refuse aujourd'hui de confirmer à Paris - dont le budget est du même ordre de grandeur que celui de la Belgique - ce qui vient d'être accordé par l'article 5 de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 à chacune des régions de France. Il vous est proposé également de confirmer par la loi les modalités particulières de gestion des fonds consacrés au fonctionnement des assemblées - et qui bénéficient par conséquent de manière rigoureusement égale à l'ensemble des membres du Conseil, constitués officiellement, à Paris, en groupes politiques. Cette confirmation se justifie également par la nécessité de faire face dans les meilleures conditions aux réceptions officielles traditionnellement données à l'occasion des visites d'Etat des hautes personnalités étrangères.

Il vous sera d'ailleurs proposé, comme cela a été fait par l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 pour les régions frontalières, de consacrer le rôle particulier de la ville en matière internationale. Un autre article donnera une portée législative aux spécificités du fonctionnement des assemblées parisiennes, en ce qu'il se rapproche de celui des assemblées parlementaires, notamment au regard des droits de la minorité.

Cette double spécificité confirmée ne devrait nullement avoir pour conséquence le rétablissement pur et simple de la situation antérieure. Il ne saurait en effet être question, -la séparation des pouvoirs ne pouvant en l'occurrence être invoquée- de soustraire une collectivité territoriale à l'application de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui dispose que "la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

A l'inverse, il ne saurait être passé sous silence que de manière continue et depuis près de cinquante ans, avec l'aval des plus hautes autorités du pays, la Ville de Paris a bénéficié de conditions spéciales de contrôle des comptes de son questeur "analogues", selon les termes mêmes employés par le Chef de Gouvernement signataire du texte initial, de nature législative, "à celles qui sont en vigueur pour les questures des assemblées parlementaires"(2).

(2) Lettre de M. Paul REYNAUD à M. le Préfet de la Seine, en date du 1er juillet 1939.

Il vous sera donc proposé d'appliquer les règles particulières de contrôle que justifie la situation particulière de la Capitale et qui demeureront conformes à l'esprit initialement voulu par le législateur.

A cette première série de mesures destinées à consacrer ce qu'a d'irréductible le statut de la Capitale, doivent être rattachées également les dispositions relatives à la situation des anciens officiers municipaux négligés par la loi dite "P.M.L" et de nouvelles mesures concernant les services. On comprend en effet que l'organisation d'une ville-département soit guidée par un souci d'économie de moyens. Il est cependant nécessaire - les services étant un des éléments de la libre administration des collectivités territoriales - de prévoir pour cela une disposition législative spécifique.

La seconde grande orientation du texte qui vous est proposé consiste à poursuivre le rapprochement avec le droit commun. Pour les mêmes raisons exposées précédemment, ce rapprochement ne saurait qu'être limité, ne serait-ce que parce que l'essentiel du chemin a déjà été fait : il ne saurait être question de revenir sur la superposition de deux collectivités gérées par une même assemblée. La question de la police, évoquée dans une précédente proposition de loi ne saurait elle-même être traitée, au moment où se confirme la menace terroriste, qu'avec circonspection.

Une première mesure qui devrait faire l'unanimité, supprime la disposition de la loi de 1964 créant les nouveaux départements de la région parisienne qui pouvait contraindre le département de Paris et les nouveaux départements eux-mêmes à coopérer. Destinée à prévenir les risques de dislocation des instruments de coopération mis en place -notamment en matière d'assainissement- dans le cadre des anciens départements de la Seine et de la Seine et Oise, cette possibilité de contrainte, contraire à la liberté locale, se justifie d'autant moins que la loi de 1982, précisément, a entendu supprimer toute tutelle sur les conseils généraux.

En matière de police, la délimitation des compétences respectives du représentant de l'Etat et du Maire, précisée récemment à l'initiative du Sénat, est déjà extrêmement délicate dans les communes où la police est étatisée. Elle l'est d'autant plus à Paris.

La solution proposée constitue cependant une première évolution dans le sens souhaité par de nombreux élus. Si elle ne

créée pas à proprement parler une police municipale, elle s'efforce de donner une première série de moyens aux agents de la ville chargés de la surveillance des dépendances du domaine public communal et départemental, ainsi qu'aux agents chargés de veiller à la salubrité de la voie publique.

Ce renforcement des moyens juridiques des personnels suppose au préalable une délimitation claire des compétences respectives du maire et du préfet de police.

Il vous est proposé d'accorder au premier nommé trois blocs de compétences :

- La police de la salubrité sur la voie publique

Héritier des pouvoirs que tenait le préfet de la Seine en matière de police municipale de l'arrêté impérial du 10 octobre 1859, le maire de Paris en possédait déjà une partie. Il en assumera désormais la totalité sous réserve bien sûr des pouvoirs de police générale en matière de liberté de la circulation et de sûreté sur la voie publique qui doivent demeurer dans la compétence étatique. On peut penser que la nouvelle compétence ainsi définie sera également une incitation pour achever la rationalisation de la répartition des services entre la préfecture de police et la ville de Paris.

- Le bon ordre dans les foires et marchés et, d'une manière générale, la permission et la concession d'occupation de la voie publique

D'ores et déjà, le maire de Paris pouvait délivrer des concessions d'emplacements pour les halles et marchés et percevoir les droits qui y étaient afférents. Il vous est proposé d'étendre ce pouvoir à l'ensemble des concessions d'emplacements et sans distinction suivant la durée, les autorisations d'occupation sur l'ensemble du territoire de la ville et l'autorisation des manifestations diverses demeurant dans la compétence du préfet de police. Cette police du "quotidien" ne pourra s'exercer qu'en étroite concertation avec le préfet de police qui reprendra sa compétence, comme tous les représentants de l'Etat dans les communes où la police est étatisée, dès qu'il se fera "de grands rassemblements d'hommes". De même, il se verra confier, en l'absence d'action des élus, le pouvoir dit de substitution.

- La gestion et la conservation du domaine

Le maire exercera la totalité de la police de la conservation, notamment dans les parcs et jardins ; c'est dire qu'il sera habilité à prendre des règlements pour la fréquentation de ces lieux publics dès lors que ces règlements seront pris dans l'intérêt de la gestion du domaine. Là encore, cette compétence sera exercée concurremment avec celle du préfet de police qui demeurera l'autorité compétente en matière d'ordre public.

Les modifications proposées seront ainsi parfaitement cohérentes, sans toutefois porter atteinte à la compétence de principe qui demeure entre les mains du Préfet de Police.

Le rôle de celui-ci sera cependant revu dans ses rapports avec les conseils. Même s'il exerce incontestablement une partie des tâches exécutives, il ne paraît pas conforme à la libre administration des collectivités territoriales qu'il puisse convoquer lui-même, comme l'y autorise la loi du 31 décembre 1982, le Conseil de Paris et les conseils d'arrondissement "pour délibérer des affaires de (sa) compétence" (art. 12 de la loi).

Une troisième série de dispositions concerne les modifications législatives rendues indispensables pour l'avenir pour une meilleure gestion de la Capitale. Les deux premières concernent les services et le personnel. La troisième tend à assurer le contrôle par les élus de Paris de la tarification des prestations d'aide sociale accordées aux bénéficiaires parisiens.

En raison de la diversité et parfois de l'immensité de ses tâches, la ville de Paris dispose de structures très importantes dont la cohérence ne peut pas toujours être assurée avec facilité : il arrive que soit le statut des personnels, soit les habitudes elles-mêmes s'y opposent. Tel est le cas par exemple lorsque la ville entend modifier le mode de gestion de certains de ses services publics, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Il vous est proposé de prendre une disposition permettant la mise à disposition réciproque des personnels de la commune et du département, mais aussi des établissements publics et des sociétés d'économie mixte créés ou contrôlés par la ville. Toutes précautions doivent être prises cependant pour que ces mises à disposition ne préjudicient en rien aux avantages acquis des personnels. Tel est l'objet de l'article 12 du texte qui vous est proposé et qui tend à consacrer aux agents dits de salubrité les

avantages qu'ils possèdent actuellement du point de vue de leurs droits à la retraite.

Enfin, le dernier article tend à remédier à un paradoxe : l'exiguïté de la ville a pour effet qu'elle ne peut héberger sur son propre territoire qu'un cinquième des enfants gérés par son service d'aide sociale à l'enfance, un sixième des personnes handicapées et un tiers des personnes âgées. Ces personnes se trouvent dans des établissements situés hors de la commune de Paris. La plupart du temps, d'autre part, les personnes originaires de la commune de Paris occupent l'essentiel des lits de ces maisons d'hébergement. Selon les dispositions en vigueur, les tarifs des prestations qui leur sont versées sont fixés suivant les cas par le président du conseil général ou le représentant de l'Etat du département dans lequel se trouvent les établissements. Une grande partie des dépenses d'aide sociale de Paris se trouve ainsi ordonnancée par des autorités extérieures au Conseil de Paris. Il y a là une anomalie importante à laquelle il convient de mettre un terme en permettant au maire de Paris de passer des conventions avec les autres présidents d'assemblées départementales pour pouvoir, par dérogation au droit commun, fixer lui-même le tarif des prestations que le budget de la ville est amené à verser.

Le texte qui vous est proposé est donc un texte équilibré qui ne vise pas à des modifications considérables, mais simplement à tirer les conséquences de l'expérience, comme cela a toujours été fait dans d'autres domaines, en matière de décentralisation. Nul doute qu'il ne facilite non seulement la réalisation d'économies - il répond ainsi à un souci commun à tous les maires -, mais aussi un meilleur contrôle des élus sur les affaires de leur ville et, partant, une amélioration de la vie quotidienne des parisiennes et des parisiens.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de loi ci-après.

PROPOSITION DE LOI

Article Premier

L'article 19 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris est rétabli dans la rédaction suivante :

"Si le Conseil de Paris le décide, les dotations affectées aux dépenses d'investissement comprennent des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement".

Article 2

Dans le dernier alinea de l'article 33 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975, remplacer les mots :

"les fonctions de maire et maire-adjoint"

par les mots :

"les fonctions de maire, maire-adjoint et officier municipal".

Article 3

I.- Le quatrième alinéa de l'article 34 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris est ainsi rédigé :

"- le décret-loi du 21 avril 1939 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et du département de la Seine, à l'exception de son article 9"

II.- Rétablir l'article 5 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris dans la rédaction suivante :

"Les crédits mis à la disposition du conseil de Paris pour son fonctionnement font l'objet de propositions préparées par le Questeur et arrêtées par une commission présidée par le président de la chambre régionale des comptes et composée, outre le Questeur, de trois membres désignés par le conseil de Paris."

Article 4

L'article 4 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 est rétabli dans la rédaction suivante :

"Art. 4. - Le conseil de Paris fait son règlement intérieur en distinguant les règles applicables aux délibérations du conseil en formation de conseil municipal et en formation de conseil général.

Ce règlement comporte la possibilité pour les conseils d'arrondissements de poser des questions écrites au maire de Paris et, pour les conseillers de Paris, de poser des questions orales au maire, au préfet de police et au préfet de Paris.

Ce règlement définit également les conditions dans lesquelles sont gérés les crédits visés à l'article précédent et assurés leur contrôle et leur apurement.

Article 5

L'intitulé du Titre Premier de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris est ainsi rédigé :

"Titre Premier. - Fonctionnement du Conseil de Paris"

Article 6

Après l'article 32 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, il est inséré un article 32 bis ainsi rédigé :

"Art. 32 bis. - Dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe d'égalité, et sans préjudice des dispositions des articles 5 et 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, la ville de Paris peut organiser toute activité destinée à développer le rôle de la Capitale et son rayonnement international, en matière culturelle, artistique, sportive, scientifique, technique ou commerciale, notamment en apportant son concours pour l'organisation d'expositions, colloques, manifestations.

La ville de Paris peut conclure, à cet effet, toute convention avec des personnes de droit public ou de droit privé, donner sa garantie en matière d'emprunts ou accorder des subventions."

Article 7

L'article 25 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 est rétabli dans la rédaction suivante :

"Art. 25. - L'exécution des arrêtés du maire et des délibérations du conseil de Paris siégeant en formation de conseil municipal ou de conseil général, peut être assurée par des moyens et services communs."

Article 8

L'article 9 de la loi n°64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne est abrogé.

Article 9

Le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi n°75-1331 du 31 décembre 1975 modifiée portant réforme du régime administratif de la ville de Paris est abrogé.

Article 10

L'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris est ainsi rédigé :

"Dans la ville de Paris, le Préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des Consuls du 12 Messidor An VIII, par les textes qui l'ont modifié

et par les articles L 184-12 à L 184-14 et L. 394-3 du code des communes.

Toutefois, dans les conditions définies par ce même code, et notamment par son article L. 132-8, et le code de la santé publique, le Maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique ainsi que, sous réserve de l'avis du Préfet de police, du maintien du bon ordre dans les foires et marchés et, d'une manière générale, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

En outre, dans les conditions définies au code des communes et dans les articles 25, dernier alinéa, et 34-III de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la ville de Paris, le Maire est chargé de la police de la conservation. Les personnels du service des parcs et jardins de la ville de Paris sont autorisés à constater les infractions au règlement départemental sur les parcs et jardins de la ville de Paris.

Pour l'application des dispositions précédentes, le pouvoir de substitution conféré, à Paris, au représentant de l'Etat dans le département est exercé, à Paris, par le Préfet de police. Les dispositions de l'article L. 48 du code de la santé publique sont applicables aux inspecteurs de salubrité de la ville de Paris."

Article 11

L'article 26 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 est rétabli dans la rédaction suivante :

"Le département de Paris, la commune de Paris, leurs établissements publics et les entreprises gestionnaires d'un service public local, la préfecture de Police peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une des parties s'engage à mettre à la disposition de l'autre ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences. La partie bénéficiaire de la mise à disposition rembourse à l'autre partie la valeur des prestations reçues."

Article 12

L'article 27 de la loi n°75-1331 du 31 décembre 1975 est rétabli dans la rédaction suivante :

"Les avantages spéciaux de retraite attachés à l'accomplissement de services dans des emplois classés en catégorie B ou relevant du régime dit de l'insalubrité sont maintenus en faveur des fonctionnaires du département de Paris, de la commune de Paris et de leurs établissements publics administratifs qui bénéficient, conformément aux règles statutaires qui leur sont applicables, d'un détachement auprès d'une entreprise publique ou privée, lorsqu'ils exercent dans cette entreprise les mêmes fonctions que celles assumées dans leur emploi d'origine".

Article 13

I.- Dans le titre V de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 les subdivisions chapitre premier et chapitre II, ainsi que les intitulés de ces deux chapitres, sont supprimés.

II.- L'intitulé du titre V de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 est ainsi rédigé :

"Titre V - Les services et les personnels de la commune et du département de Paris."

Article 14

L'article 26 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975, relative aux institutions sociales et médico-sociales, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Toutefois, par convention entre plusieurs départements utilisateurs d'un établissement et le département d'implantation, le pouvoir de tarification pourra être confié à un autre département que ce dernier."

Article 15

Le premier alinéa de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne ; l'article L 184-16 du code des communes ; dans l'article premier 1° du décret impérial du 10 octobre 1859, le membre de phrase : " la délivrance aux petits marchands ne tenant pas boutique de permis de stationnement sur les trottoirs et places publiques " ; l'article 4 de ce même décret, sont abrogés à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.