

N° 98

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

---

Annex au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1986.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale* (1),  
*sur la proposition de loi, MODIFIÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris.*

Par M. Christian de LA MALÈNE,

Senateur.

---

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jacques Larche, *président* ; Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapouille, *vice-présidents* ; Germain Authie, Rene-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baومت, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courriere, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malene, Bernard Laurent, Guy Male, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numeros :

**Senat** : 1<sup>re</sup> lecture : 2, 21 et T.A. 7 (1986-1987).

2<sup>e</sup> lecture : 78 (1986-1987).

**Assemblée nationale** (N° legis) : 428, 447 et T.A. 46.

---

Paris.

Mesdames, Messieurs,

Amoureux et élu de la capitale, Victor HUGO aimait à dire qu'à Paris, "le fait local y a un sens universel".

Si le texte qui nous est soumis n'avait un caractère essentiellement technique, cette phrase aurait parfaitement pu lui servir d'exergue tellement, à partir de dispositions éparses et, à vrai dire, qui ne méritaient pas un tel honneur, s'est développé un débat qui prit parfois des allures de portée nationale.

Sur un texte de 13 articles, dont certains traitaient de questions qui avaient toujours été controversées - telle la place de la police municipale à Paris - une seule a véritablement retenu l'attention du Parlement : celle des nouvelles modalités de contrôle des crédits dits de "la Questure". Le débat à l'Assemblée nationale, à cet égard, n'a pas fait exception puisque le nouveau système proposé a été le prétexte principal d'une exception d'irrecevabilité puis d'une question préalable.

En fait, si l'on se reporte aux débats, il semble bien que ces deux motions se soient appliquées, non pas au texte tel qu'il a été modifié par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, mais à celui qui était issu des débats du Sénat. On peut estimer que si les modifications apportées par Pierre MAZEAUD, rapporteur, avaient été prises en compte, il n'y aurait pas eu lieu à dépôt d'une exception d'irrecevabilité.

Ces modifications ont permis en effet de lever les derniers doutes qui pouvaient exister quant à la constitutionnalité du texte du Sénat.

Ces discussions juridiques n'ont cependant pas été inutiles puisque, de dispositions extrêmement ponctuelles, elles ont déplacé le débat sur la nature même de la collectivité parisienne et elles ont opportunément permis de rappeler que la Ville de Paris était, en effet, dotée d'un statut particulier.

Telle est, sans équivoque, l'analyse faite par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-138 DC du 27 février 1982

à propos de la région de Corse dans laquelle il précise que "la disposition de la Constitution aux termes de laquelle toute autre collectivité territoriale est créée la loi n'exclut nullement la création de collectivités territoriales qui ne compteraient qu'une unité ; que telle a été l'interprétation retenue par le législateur lorsque, en métropole, il a donné un statut particulier à la Ville de Paris et, outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte ;"

Ainsi, peut-on considérer que les débats sur la spécificité de la collectivité parisienne qui avait constitué le fond des controverses au Sénat et à l'Assemblée nationale sont devenus sans objet.

Les députés ont adopté sans modification l'article premier relatif au mode de présentation du budget, les articles 5 à 7 relatifs respectivement à la fusion des services départementaux et communaux, à la suppression de la tutelle qui demeurait sur le département de Paris et freinait sa libre coopération et aux pouvoirs exorbitants que détenait le préfet de police de convoquer le conseil et les conseils d'arrondissements.

L'Assemblée nationale a également adopté l'article 9 qui traite de la mise à disposition réciproque des services et moyens du département, de la commune, de leurs établissements publics et des entreprises gestionnaires d'un service public local. L'article 10 n'a subi que des modifications de pure forme ainsi d'ailleurs que l'article 13 relatif aux abrogations.

Quant aux articles 11 et 12, -le premier de coordination et le second, plus important, qui permet de transférer par convention le pouvoir de tarification des établissements sociaux-, ont également été adoptés sans modification.

L'Assemblée nationale enfin a rétabli, sur la proposition du Gouvernement, la disposition proposée par votre Commission en première lecture et qui avait pour effet de faire bénéficier les anciens officiers municipaux qui le souhaiteraient des mesures prises en 1975 pour la retraite des anciens maires et maires adjoints d'arrondissement. On se souvient que cette mesure n'avait pu être adoptée en première lecture par le Sénat, l'un de nos collègues ayant invoqué l'article 40 de la Constitution.

Ne restent plus donc véritablement en débat que l'article 8, qui traite de la police, et les articles 3 et 4 qui instituent de nouvelles modalités de contrôle des crédits nécessaires au fonctionnement du conseil de Paris.

L'article 8 n'a subi que des modifications de forme. Il convient cependant d'apporter quelques éclaircissements à certaines de ses dispositions :

- Le premier concerne le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 9 de la loi du 31 décembre 1975. Pour des raisons de forme, l'Assemblée nationale a supprimé la référence à l'article L. 132-8 relatif aux pouvoirs de police du maire dans les communes où la police est étatisée. Il convient de relever qu'elle n'a pas voulu pour autant supprimer cette référence et que, dans le silence des textes particuliers, c'est bien entendu les dispositions de l'article L. 132-8 qui s'appliquent à Paris comme dans les autres communes placées dans les mêmes conditions.

- Le deuxième a trait à une particularité de la structure administrative de la Ville de Paris. Il n'existe pas, à proprement parler, d'inspecteurs de salubrité de la Ville de Paris, mais des inspecteurs de propreté et il va de soi qu'en visant l'article L. 48 du code de la Santé publique, le législateur a entendu conférer à ces inspecteurs de propreté des pouvoirs identiques à ceux que détiennent dans les services de l'Etat les inspecteurs de salubrité. Il n'a pas voulu pour autant assimiler purement et simplement ces inspecteurs de propreté à des inspecteurs de salubrité, notamment sur le plan hiérarchique et indiciaire. Il s'agit là, en effet, d'une simple modalité d'exercice du bloc de compétences en matière de salubrité sur la voie publique attribué au maire de Paris par le Sénat.

S'agissant des crédits de fonctionnement du conseil de Paris, l'Assemblée nationale a apporté des modifications substantielles à leurs modalités de contrôle même si elle a admis la spécificité nécessaire de celui-ci et elle a conservé la construction en trois étapes mise en place par le Sénat. Ces crédits particuliers, dont le montant s'élève en 1986 à 82 millions de francs, feront l'objet d'un triple contrôle :

- a priori, par une commission inspirée de celles qui existent pour les Assemblées parlementaires : présidée par un magistrat, elle comprendra le questeur et des membres du conseil de Paris, désignés par celui-ci, "de manière que chacun des groupes politiques soit représenté". L'Assemblée nationale a remplacé le président de la chambre régionale des Comptes d'Ile de France prévu par le texte du Sénat par un président de chambre à la Cour des Comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Elle a ainsi accru la spécificité de la disposition en prenant en compte notamment le caractère en quelque sorte "national" des crédits en cause. Ils sont affectés en effet à des

actions qui dépassent le rôle normal d'une collectivité territoriale du fait du statut de capitale ;

- ces crédits seront gérés selon un règlement spécial adopté par le conseil de Paris (tel est l'objet de l'article 3 qui n'a subi que des modifications de forme) ;

- enfin, et c'est le changement le plus important, en plus de la vérification des comptes par une commission désignée par le conseil en son sein, de manière que chacun des groupes politiques soit représenté (le questeur ne faisant pas partie de cette commission), les députés ont prévu que ce contrôle s'exercerait sous réserve des droits d'évocation et de réformation de la Cour des Comptes.

Ainsi, les nouvelles modalités de contrôle seront-elles particulièrement complètes. On peut même se demander si le système mis en place ne sera pas trop lourd, compte tenu de l'objet auquel il s'applique. Cette lourdeur est cependant un gage de sa constitutionnalité. Le statut particulier de la Ville de Paris permet tout à fait que des dérogations soient apportées au droit commun sur des points particuliers, dès lors que ceux-ci se justifient par des raisons objectives ou historiques. Le rôle international de Paris et les contraintes particulières de gestion qu'il implique sont incontestablement de celles-là. L'intervention possible de la Cour des Comptes à son initiative, qui ajoute au contrôle politique -gage de transparence- un contrôle de nature juridictionnelle comme pour toutes les autres collectivités permet de penser que le texte respecte désormais, sans discussion possible, les dispositions de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme qui dispose que "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

Telle est la raison pour laquelle il vous est demandé d'adopter le texte qui vous est soumis sans modification.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
	Article premier.	
	Conforme	
	Article premier <i>bis</i> (nouveau).	Article premier <i>bis</i> .
	Dans le dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée, les mots : « et maire-adjoint » sont remplacés par les mots : « . maire-adjoint et officier municipal ».	Conforme.
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
I. — Le quatrième alinéa de l'article 34 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée est ainsi rédigé :	I. — Supprimé .....	Conforme.
« 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. — L'article 23 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée est ainsi rétabli :	II. — Alinéa sans modification.	
« Art. 23. — 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 d'Ile-de-France et composée, outre le questeur, de trois membres désignés par le conseil de Paris à la représentation proportionnelle des groupes. Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites dans le projet de budget soumis au conseil de Paris. »	« Art. 23. — Les crédits...  ... présidée par un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction et composée, outre le questeur, de membres désignés par le conseil en son sein de manière que chacun des groupes politiques soit représenté. Les propositions ainsi arrêtées... ... Paris.  « Par dérogation à l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, l'apurement et le contrôle des comptes visés à l'alinéa précédent sont assurés par une commission de vérification désignée par le conseil en son sein de manière que chacun des groupes politiques soit représenté. Le questeur ne peut faire partie de cette commission. Le pouvoir de la commission s'exerce sous le contrôle de la Cour des comptes et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation. »	

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
Art. 3.	Art. 3	Art. 3
L'article premier de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée est ainsi rétabli :	Alinea sans modification.	Conforme.
- Article premier - Le conseil de Paris établit son règlement intérieur en distinguant les règles applicables aux délibérations du conseil en formation de conseil municipal et en formation de conseil général.	- Article premier - Alinea sans modification.	
- Ce règlement comporte la possibilité, pour les conseils d'arrondissement, de poser des questions écrites au maire de Paris et, pour les conseillers de Paris, de poser des questions orales au maire et au préfet de police.	- Ce règlement détermine les conditions dans lesquelles les conseillers de Paris posent des questions orales au maire et au préfet de police.	
- Ce règlement définit également les conditions dans lesquelles sont gérés les crédits visés à l'article 23 ci-après et assurés leur contrôle et leur apurement.	Ce règlement ... 23 ci-après ...	
Art. 4.	Art. 4.	Art. 4.
Après l'article 32 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée, il est inséré un article 32 bis ainsi rédigé :	Alinea sans modification.	Conforme.
- 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 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et de l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intermédiaire 1982-1983, 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.	Alinea supprimé.	
- La ville de Paris peut conclure, à cet effet, toute convention avec des personnes de droit public, à l'exception des États, ou de droit privé, donner sa garantie en matière d'emprunts ou accorder des subventions. Les dispositions des articles 6 et 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée sont applicables aux garanties d'emprunt prévues au présent alinéa.	- Art. 32 bis. - Pour développer le rayonnement international de la capitale, la ville de Paris peut conclure toute convention avec des personnes étrangères de droit public... ... subventions à ces mêmes personnes dans les conditions et limites prévues par les articles 5, 6, 48 et 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée et l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intermédiaire pour 1982 et 1983.	
	Art. 5 à 7.	
	Conformes	

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

**Art. 8**

L'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée est ainsi rédigé :

- Art. 9 - 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 qui détermine les fonctions de préfet de police à Paris, par les textes qui l'ont modifié et par les articles L. 184-13 à L. 184-15 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 du maintien du bon ordre dans les foires et marchés et, d'une manière générale, et sous réserve de l'avis du préfet de police, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

- En outre, dans les conditions définies au code des communes, au dernier alinéa de l'article 25 et au paragraphe III de l'article 34 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.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Art. 8**

Alinéa sans modification

- Art. 9 - Dans

12 messidor an VIII, par les textes...

... communes.

- Toutefois,

... code et le code de la santé publique.

... marchés et, sous réserve de l'avis du préfet de police, de tout permis de stationnement accordé aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

- En outre...

... régions, le maire est chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la ville de Paris. Pour l'application de ces dispositions, le pouvoir de substitution conféré au représentant de l'Etat dans le département est exercé, à Paris, par le préfet de police.

- 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. Les dispositions...

... Paris.

**Art. 9.**

Conforme

**Propositions de la commission**

**Art. 8.**

Conforme

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

**Art. 10.**

L'article 27 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée est ainsi rédigé :

- Art. 27. - 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. -

**Art. 13.**

Le premier alinéa de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 précitée, l'article 11 de cette même loi en tant qu'il concerne les pouvoirs du préfet de police dans la ville de Paris, l'article L. 184-12 du code des communes, dans le 1° de l'article premier du décret impérial du 10 octobre 1859 relatif aux attributions du préfet de la Seine (de Paris) et du préfet de police, les mots : « la délivrance aux petits marchands ne tenant pas boutique des permis de stationnement sur les trottoirs et places publiques » et l'article 4 de ce même décret sont abrogés à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Art. 10.**

Après l'article 31 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée, il est inséré un article 31 bis ainsi rédigé :

- Art. 31 bis. - Alinéa sans modification.

**Art. 11 et 12.**

Conforme.

**Art. 13.**

Sont abrogés : le premier alinéa de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 précitée ; l'article 11 de cette même loi en tant qu'il concerne les pouvoirs du préfet de police dans la ville de Paris ; l'article L. 184-12 du code des communes ; dans le 1° de l'article premier du décret impérial du 10 octobre 1859 relatif aux attributions du préfet de la Seine et du préfet de police, les mots : « la délivrance aux petits marchands ne tenant pas boutique des permis de stationnement sur les trottoirs et places publiques » ; l'article 4 de ce même décret.

**Propositions de la commission**

**Art. 10.**

Conforme.

**Art. 13.**

Conforme.