

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 avril 1990

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 de MM. Raymond BOURGINE, Michel CALDAGUÈS, Jean CHÉRIOUX, Roger CHINAUD, Maurice COUVE de MURVILLE, Philippe de GAULLE, Bernard GUYOMARD, Mme Nicole de HAUTECLOCQUE, MM. Christian de la MALÈNE, Roger ROMANI et Pierre-Christian TAITTINGER, relative à l'exercice du pouvoir de police municipale à Paris,

Par M. Lucien LANIER,

Senateur

1) Cette commission est composée de MM Jacques Larche, président, Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents, Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires, MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre-Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Pubert Haener, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othiv, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE : LE REGIME DE DROIT COMMUN	7
A. LES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE DU MAIRE	7
1. <i>Les pouvoirs generaux</i>	7
2. <i>Les pouvoirs de police particuliers</i>	8
3. <i>La nature des pouvoirs de police municipale du maire</i>	9
B. LES LIMITES AUX POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE DU MAIRE	11
1. <i>Les pouvoirs du representant de l'Etat dans le departement</i>	11
2. <i>L'encadrement du pouvoir reglementaire du maire</i>	12
II. LES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE DANS LES COMMUNES A POLICE D'ETAT	14
A. L'ORIGINE DU REGIME DEROGATOIRE	14
B. LE REGIME DEROGATOIRE ACTUEL	14
C. LE CAS PARTICULIER DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DE LA PERIPHERIE DE PARIS	16
III. LA REPARTITION DES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE ENTRE LE PREFET DE POLICE ET LE MAIRE DE PARIS	17
A. UNE REPARTITION DES POUVOIRS HERITEE DU CONSULAT	17
B. LES MODIFICATIONS ULTERIEURES	18
C. UN EFFORT DE CLARIFICATION LA LOI DU 29 DECEMBRE 1986	20

	<u>Pages</u>
IV. LA PROPOSITION DE LOI : L'OCTROI AU MAIRE DE PARIS DES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE DES MAIRES DE COMMUNES A POLICE D'ETAT	22
A. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	22
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	23
EXAMEN DES ARTICLES	27
<i>Article premier</i> : Pouvoirs de police municipale du préfet de police	27
<i>Articles 2 et 3</i> : Abrogation des dispositions fondant la répartition actuelle des compétences de police municipale entre le préfet de police et le maire de Paris	31
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION :	
Proposition de loi relative à l'exercice des pouvoirs de police municipale à Paris	35
TABLEAU COMPARATIF	37

Mesdames, Messieurs,

Si les habitants d'un quartier de Paris souhaitent l'installation de feux tricolores, par exemple pour faciliter la traversée d'une rue par des écoliers, ils s'adresseront tout naturellement à la mairie et, si leur requête n'est pas satisfaite, ils en tiendront tout aussi naturellement pour seule responsable la municipalité. Ils auront tort.

En effet, si l'installation de feux est bien effectuée par la mairie, elle a une influence directe sur la circulation. Or, la police de la circulation et du stationnement n'est pas de la compétence du maire de Paris mais de celle du préfet de police, tout comme l'essentiel des pouvoirs de police municipale que le droit commun attribue aux maires.

Le partage, souvent peu clair et très inégal, des pouvoirs de police municipale à Paris entre le préfet de police, autorité principale en cette matière, et le maire, qui ne dispose que de pouvoirs résiduels, engendre des situations extrêmement complexes et une grande confusion dans les responsabilités, peu propices à l'efficacité.

C'est à partir de ce constat que les auteurs de la proposition de loi ont entendu modifier l'exercice des pouvoirs de police municipale à Paris en adaptant à la capitale en fonction de ses spécificités le régime applicable aux communes à police d'Etat, c'est-à-dire celui de la plupart des grandes villes. Serait ainsi parachevée la réforme du régime administratif de la ville de Paris entreprise par la

loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 dont l'expérience a montré la pertinence.

L'opportunité de cette proposition de loi est apparue à votre commission des Lois particulièrement évidente à l'analyse de la situation du maire de Paris en matière de pouvoirs de police municipale au regard de celle de droit commun et de celle des maires des communes à régime de police d'Etat.

*

* *

I. LES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE : LE REGIME DE DROIT COMMUN

Le maire dispose de pouvoirs de police étendus.

En effet, en vertu de l'article L. 122-23 du code des communes, il est l'autorité générale de police chargée, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département, d'exécuter les lois et règlements, ainsi que les mesures de sûreté générale. Il n'a alors pas de pouvoirs propres : il n'agit qu'en tant qu'agent de l'Etat et ses actes, sauf cas de faute personnelle, engagent la responsabilité de l'Etat.

En outre, en application de l'article 16 du code de procédure pénale, que rappelle l'article L. 122-24 du code des communes, il est officier de police judiciaire de droit, sans qu'une habilitation préalable soit nécessaire. A ce titre, il est placé sous le contrôle du Procureur de la République. Cependant, dans la pratique, le concours du maire à l'autorité judiciaire est très réduit, appel étant fait de préférence aux autres officiers de police judiciaire.

Enfin, et surtout, le maire est l'autorité principale de police municipale.

A. LES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE DU MAIRE

1. Les pouvoirs généraux

Les pouvoirs généraux du maire en matière de police municipale lui sont conférés par l'article L.131-1 du code des communes. Il les exerce sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département.

L'objet de la police municipale est défini par l'article L. 131-2 : il s'agit d'assurer "le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques", c'est-à-dire l'ordre public local.

Ce même article du code des communes énumère un certain nombre d'éléments constitutifs de la police municipale. Mais cette liste des domaines d'application des pouvoirs de police municipale n'est nullement limitative.

La police municipale comprend «notamment» :

- la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (nettoisement, éclairage, édifices menaçant ruine, etc.) ;

- la répression des atteintes à la tranquillité publique (rixes dans les rues, tumulte dans les assemblées publiques, etc.) ;

- le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes (foires, marchés, cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises, etc.) ;

- la police des cimetières (convois funèbres, inhumations, exhumations, bon ordre dans les cimetières, etc.) ;

- l'inspection sur la fidélité du débit des denrées au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles ;

- le soin de prévenir et de faire cesser les accidents naturels (incendies, inondations, etc.), les épidémies et les pollutions de toute nature, de pourvoir d'urgence aux secours ;

- les mesures provisoires, nécessaires contre les aliénés susceptibles de troubler l'ordre public ;

- la police de la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

- la réglementation de la fermeture annuelle des boulangeries.

Cette liste, pour ne pas être exhaustive, n'en est pas moins très large et souvent très précise. Elle reflète l'étendue des pouvoirs généraux de police municipale du maire dans leur grande diversité.

2. Les pouvoirs de police particuliers

En outre, les articles L. 131-2-1 à L. 131-12 du code des communes attribuent au maire des pouvoirs de police portant sur des objets particuliers, pour lesquels sa compétence est, dans certains cas, plus circonscrite, son intervention s'effectuant sous

réserve de celle d'autres autorités ou dans les limites d'un cadre législatif ou nécessitant un arrêté motivé.

Au nombre de ces objets particuliers de la police municipale peuvent être notamment cités la police des baignades, le ramonage, le numérotage des maisons et la police de la circulation et du stationnement.

Dans ce dernier domaine, le maire peut, par arrêté motivé :

- interdire ou restreindre à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération, réglementer le stationnement des véhicules, instituer des stationnements réservés aux véhicules affectés à un service public, réserver des emplacements sur les voies publiques pour la circulation et le stationnement des transports publics et des taxis (art. L. 131-4) ;

- interdire l'accès de certaines voies aux véhicules de transport de matières dangereuses (art. L. 131-4-2).

Il peut également instituer un stationnement payant sur la voie publique (art. L. 131-5).

D'une manière générale, les pouvoirs du maire en matière de police de la circulation sont limités puisqu'il ne les exerce sur les routes nationales, les chemins départementaux et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations que sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation (art. L. 131-3). Ce dernier article prévoit même que des décrets peuvent complètement transférer dans les attributions du préfet la police de la circulation sur certaines sections des routes à grande circulation.

Enfin, il convient de rappeler que le maire a compétence en matière de police rurale.

3. La nature des pouvoirs de police municipale du maire

Les fonctions de police municipale relèvent de la commune. Dans cette matière, le maire agit comme autorité locale et non comme agent de l'Etat.

Le caractère d'autorité municipale de police du maire est clairement affirmé par le code des communes, l'article L.122-22 précisant que le préfet n'exerce qu'un contrôle administratif sur l'exercice de ces pouvoirs de police. Mais la nature municipale de ces

fonctions avait été reconnue bien avant les lois de décentralisation, puisque ledit article, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, rédaction issue de l'article 91 de la loi de 1884, spécifiait que le maire exerçait ses compétences de police «*sous surveillance*» du préfet et non pas sous l'autorité de ce dernier, comme c'est le cas lorsque le maire agit en qualité d'agent de l'Etat (par exemple pour exécuter les mesures de sûreté générale ou assurer la publication et l'exécution des lois et règlements).

Le caractère municipal de ces compétences du maire trouve confirmation dans le régime de responsabilité.

En effet, lorsque le préfet exerce son pouvoir de substitution dont il dispose en la matière, après mise en demeure restée sans effet, en cas de carence du maire, le dommage résultant d'une faute éventuellement commise est à la charge de la commune concernée.

De même, la commune est responsable des interventions d'agents de l'Etat effectuées dans le cadre de la mise en oeuvre des pouvoirs de police du maire.

La commune est donc responsable des dommages pouvant résulter de telles mesures de police, même imputables à des agents ou des autorités non communales. Si l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983 a prévu une possibilité d'atténuation de la responsabilité de la commune lorsque le dommage «*résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune*», il n'a cependant pas remis en cause le principe même.

Si le maire agit donc bien, en matière de police municipale, comme autorité locale, il agit aussi seul. En effet, ces compétences de police municipale lui sont conférées en propre. Les arrêtés pris par le maire en ce domaine n'impliquent aucun vote du conseil municipal et des décisions de police municipale que prendrait le conseil seraient illégales.

Cette indépendance juridique du maire par rapport à son conseil municipal n'empêche pas parfois une certaine subordination de fait, lorsque la décision de police du maire est subordonnée à l'existence d'un crédit voté par le conseil municipal, ou une certaine collaboration (demandes d'avis de la part du maire ou voeux émis par le conseil), voire un certain contrôle, dans la mesure où le conseil municipal peut discuter de tout objet d'intérêt communal et donc certainement de l'ordre public local.

Ainsi, les pouvoirs de police municipale du maire, quoique personnels, peuvent connaître quelques limites pratiques.

Mais, juridiquement, ils connaissent également certaines limites.

B. LES LIMITES AUX POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE DU MAIRE

Si le maire est l'autorité essentielle de police municipale, ses pouvoirs ne sont pas sans partage.

1. Les pouvoirs du représentant de l'Etat dans le département

Les pouvoirs de police du maire s'exercent sous le contrôle administratif du préfet, en vertu de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Ce dernier exerce donc sur les décisions de police du maire un contrôle, comme sur ses actes en tant que chef de l'administration communale.

Les arrêtés de police du maire ne sont certes plus soumis à l'approbation préalable du préfet, mais ce dernier peut les déférer au juge administratif, qui statuera au titre du contrôle *a posteriori*. Le préfet peut cependant assortir son recours d'une demande de sursis à exécution, sur laquelle le tribunal administratif peut être amené à statuer dans les 48 heures en cas de procédure accélérée, laquelle est notamment prévue lorsque l'exercice d'une liberté peut être compromis par une mesure de police.

Mais le préfet dispose aussi de pouvoirs de police municipale, notamment en ce qui concerne la police sur les routes à grande circulation.

En outre, l'article L. 131-13 du code des communes lui confère un pouvoir de substitution. Le représentant de l'Etat dans le département a en effet le droit de *prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique.*

En cas de carence d'une autorité municipale, ce même droit peut être exercé, dans les mêmes matières, par le préfet, mais seulement après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

Ces dispositions permettent donc au représentant de l'Etat dans le département de se substituer au maire pour édicter des mesures de police que ce dernier aurait omis ou refusé de prendre ou pour compléter des mesures insuffisantes ou pour interdire des actes que le maire aurait autorisés mais qui seraient de nature à compromettre la salubrité, la sûreté ou la tranquillité publiques.

Enfin, quand le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le préfet peut aussi, toujours en application de l'article L. 131-13, se substituer, par arrêté motivé, aux maires concernés pour exercer les pouvoirs de police en matière de répression des atteintes à la tranquillité publique et de maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes.

2. L'encadrement du pouvoir réglementaire du maire

Les pouvoirs de police du maire doivent se concilier avec les règlements pris par les autorités supérieures.

Or, notamment, le préfet dispose des compétences de police administrative dans le cadre départemental.

De plus, en dehors de son pouvoir de substitution, le préfet a seul compétence, en application de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Le maire est donc tenu par la réglementation édictée par les autorités supérieures : il pourra certes, si des circonstances locales le justifient, prendre des mesures de police plus contraignantes que celles prévues par ladite réglementation ou des mesures d'urgence nécessitées par des circonstances exceptionnelles, mais il ne pourra adopter des mesures pour atténuer la rigueur de la réglementation qui s'impose à lui.

En outre, les pouvoirs de police du maire doivent s'exercer dans le cadre de la légalité.

Le maire doit, en effet, respecter les libertés consacrées par la loi et donc limiter ses interventions aux mesures nécessaires pour assurer l'ordre public local. Le principe d'égalité entre les administrés s'impose également au maire dans l'exercice de ses compétences de police municipale.

Le maire ne saurait donc abuser de ses pouvoirs de police ni les détourner de leur objet.

Les limitations des pouvoirs de police municipale du maire sont plus importantes dans les communes à police d'Etat où une répartition des compétences est effectuée entre le maire et le préfet.

II. LES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE DANS LES COMMUNES À POLICE D'ÉTAT

Nombre de communes relèvent du régime de la police d'Etat. Ce régime s'est étendu progressivement à beaucoup de villes d'une certaine importance, dans un souci d'assurer le maintien de l'ordre public de manière coordonnée.

L'institution dans une commune du régime de la police d'Etat a des conséquences sur la détermination de l'autorité chargée de la police municipale : le maire est dessaisi de certains des pouvoirs de police municipale au profit du préfet.

A. L'ORIGINE DU RÉGIME DÉROGATOIRE

Un régime dérogatoire au principe de l'attribution au maire de la plénitude des pouvoirs de police municipale avait été institué par la loi du 5 avril 1884. Ce régime fut étendu, pendant la III^{ème} République, à des communes de la banlieue parisienne et à de grandes agglomérations.

Sous le régime de Vichy, une loi du 23 avril 1941 entendit procéder à l'étatisation du personnel de police dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants. Cette étatisation s'accompagnait d'un transfert de pouvoirs du maire au préfet.

Sous la IV^{ème} République, le principe de l'étatisation du personnel de police dans certaines communes fut maintenu et, bien qu'aux termes de l'article 105 de la Constitution la police d'Etat fût « mise à la disposition du maire », il en fut de même pour le régime dérogatoire portant répartition des pouvoirs de police municipale entre le maire et le préfet.

B. LE RÉGIME DÉROGATOIRE ACTUEL

Le régime dérogatoire de communes à police d'Etat est conservé par le code des communes.

Aux termes de l'article L. 132-6 dudit code, issu de l'article 21 de la loi de finances rectificative du 27 décembre 1974, il peut être institué dans une commune par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances, pris sur la demande ou avec l'accord du conseil municipal, ou par décret en Conseil d'Etat. Sont également soumises à ce régime, en application de l'article L. 132-9, les communes qui résultent de la fusion de plusieurs communes lorsqu'un tel régime était institué sur le territoire d'au moins l'une d'entre elles. Comme par le passé en fait, l'étatisation s'effectue au coup par coup.

Dans ces communes à police étatisée, le maire est dessaisi du soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique que le 2° de l'article L. 131-2 du code des communes définit et met en règle générale à sa charge. L'article L. 132-8 confie ce soin à l'Etat, c'est-à-dire à son représentant dans le département, le préfet.

En outre, l'article L. 132-8 procède à une répartition des compétences en matière de maintien du bon ordre, tel qu'il est défini au 3° de l'article L. 131-2. Le découpage prévu peut sembler ambigu. Cependant, on peut interpréter le texte des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 132-8 comme conservant au maire ses pouvoirs de police en matière de bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics, mais confiant la charge du maintien du bon ordre à l'Etat lorsqu'il s'agit de grands rassemblements d'hommes occasionnels. Cette interprétation correspond à celle fournie par la circulaire du ministre de l'intérieur n° 100 du 10 mars 1986 qui précise que les rassemblements habituels de population (foires, marchés, cafés, spectacles, réjouissances et cérémonies publiques) relèvent de l'exercice de la police municipale par le maire et que la compétence pour le maintien du bon ordre n'appartient au préfet que lorsque se produisent de grands rassemblements à l'occasion de circonstances inhabituelles, comme, par exemple, le déplacement de hautes personnalités ou des rencontres sportives ou culturelles, à caractère national ou international.

Toutes les autres compétences de police municipale que l'article L. 131-2 attribue en principe au maire restent exercées par le maire dans les communes à police étatisée.

A cette fin, les forces de police étatisées sont notamment chargées d'exécuter les arrêtés de police du maire.

L'article 88 de la loi du 7 janvier 1983 avait prévu l'institution d'un régime de police d'Etat de droit à compter du 1er janvier 1985 dans les communes remplissant certaines conditions de seuil démographique ou d'effectifs et de qualification du corps de

police municipale. Mais le décret en Conseil d'Etat qui devait fixer ces conditions n'est pas intervenu.

C. LE CAS PARTICULIER DES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS DE LA PÉRIPHÉRIE DE PARIS

Les communes des départements de la périphérie de Paris (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val de Marne) ont également un régime dérogatoire en matière de compétences de police municipale. Le préfet y exerce les attributions de police qui lui sont conférées dans les communes à police étatisée. En outre, il a la charge exclusive de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation.

*

* *

Dans les communes à police étatisée et dans les communes périphériques de Paris, le maire exerce donc les pouvoirs de police municipale de droit commun, sauf en ce qui concerne la répression des atteintes à la tranquillité publique et, en partie, le maintien du bon ordre, ainsi que, dans les communes périphériques, une partie de la police de la voie publique. Les pouvoirs de police municipale relevant de l'Etat sont limitativement définis. Le maire reste bien ainsi l'autorité essentielle de police municipale.

Il n'en est pas de même à Paris.

III. LA RÉPARTITION DES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE ENTRE LE PREFET DE POLICE ET LE MAIRE DE PARIS

A. UNE RÉPARTITION DES POUVOIRS HÉRITÉE DU CONSULAT

La situation particulière de Paris en matière de police municipale remonte à la loi du 28 pluviôse an VIII dont l'article 16 prévoyait qu'à Paris *-un préfet de police (serait) chargé de ce qui concerne la police, et (aurait) sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités-*.

Les pouvoirs du préfet de police ont été déterminés par l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII dont la plupart des dispositions sont encore aujourd'hui en vigueur. Elles ont en effet été explicitement confirmées tant par l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne que par l'ancien article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, article codifié au code des communes sous les numéros L.184-12 à L.184-16 et par le premier alinéa de l'article 104 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

L'arrêté du 12 messidor an VIII précise que, si le préfet de police détient à Paris des pouvoirs de police générale, il détient également des pouvoirs de police municipale, qui sont l'objet de sa section III.

Cependant cette énumération de matières dans lesquelles le préfet de police est compétent ne saurait être considérée comme limitative, selon une jurisprudence constante (cf. CE 3 juillet 1959, Société des constructions immobilières ; Cour de cassation, chambre criminelle, 21 novembre 1834, Sieur Dupont). Le préfet de police exerce l'ensemble des pouvoirs de police municipale tels qu'ils furent définis par l'article 3, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790. Cet article qui définissait l'objet de la police municipale fut repris textuellement par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 devenu l'article 96 du code de l'administration communale, puis l'article L.131-2 du code des communes. La compétence du préfet de police en matière de police municipale doit donc être interprétée comme étant une compétence de droit commun, au point que l'on qualifie parfois le préfet de police de "maire de Paris pour la police".

B. LES MODIFICATIONS ULTÉRIEURES

Au cours des temps, le problème du partage de compétences s'est toutefois posé, mais non pas entre le maire qui n'existait pas encore et le préfet de police, mais entre ce dernier et le préfet de la Seine ou de Paris.

C'est ainsi que plusieurs textes sont intervenus qui ont eu pour effet de restreindre la compétence du préfet de police. Tel fut l'objet en particulier du décret impérial du 10 octobre 1859.

Ce texte confia au préfet de la Seine la petite voirie, qui était une attribution du préfet de police en vertu de l'article 21 de l'arrêté consulaire.

Le décret impérial transféra également au préfet de la Seine les attributions en matière d'éclairage, de balayage, d'arrosage de la voie publique et d'enlèvement des boues, neiges et glaces. Il reçut aussi compétence pour le curage des égouts et des fosses d'aisances, les permissions pour établissements sur la rivière, les canaux et les ports, les tarifs, l'assiette et la perception des droits municipaux de toute sorte dans les halles et marchés, la boulangerie et ses approvisionnements, l'entretien des édifices communaux de toute nature.

Cependant, il fut prévu que le préfet de la Seine ne pouvait proposer au conseil municipal la concession d'aucun emplacement d'échoppe ou d'étalage fixe ou mobile, ni d'aucun lieu de stationnement de voitures sur la voie publique et qu'il ne pouvait délivrer d'autorisation concernant les établissements sur la rivière, les canaux et leurs dépendances, qu'après avis favorable du préfet de police. Il ne pouvait être passé outre à un avis défavorable qu'en vertu d'une décision ministérielle.

Par ailleurs, exceptionnellement, le préfet de police pouvait accorder des permissions d'étalage sur la voie publique de moins de quinze jours après avis du préfet de la Seine.

Cette répartition des compétences fut par la suite modifiée en faveur du préfet de police à plusieurs reprises.

Tout d'abord, en 1930, par le décret du 29 octobre qui rendit au préfet de police *les attributions concernant l'ouverture des boutiques et étaux de boucherie et de charcuterie, la délivrance aux petits marchands ne tenant pas boutique des permis de stationnement*

sur les trottoirs et places publiques, la démolition ou la réparation des édifices menacés de ruine.

Puis, le décret n° 70-214 du 12 mars 1970 transféra du préfet de Paris au préfet de police les attributions en matière de voitures de place et d'industrie du taxi.

Quant au décret n° 70-415 du 8 mai 1970 relatif à l'organisation sanitaire dans la ville de Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, tout en réservant au préfet de Paris une compétence de principe en ce qui concerne les attributions sanitaires, ce décret réservait explicitement au préfet de police cinq compétences particulières en matière de salubrité : *- la surveillance et la salubrité des logements loués en garni -* ; *- le relevé des contraventions relatives à l'obligation de la vaccination et de la revaccination ainsi que le contrôle des personnes placées sous la surveillance sanitaire en vertu du règlement sanitaire international -* ; *- la police sanitaire des animaux -* ; *- le contrôle et l'inspection des denrées alimentaires falsifiées ou corrompues -* ; *- le fonctionnement du laboratoire central -*.

Ce partage d'attributions entre le préfet de police et le préfet de Paris servit, après l'institution d'un maire élu à Paris par la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975, à la répartition des compétences en matière de police municipale entre le préfet de police et le nouveau maire, devenu l'exécutif du département de Paris en application de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Ce dernier reçut les compétences de police municipale qui avaient été attribuées au préfet de Paris.

Le partage de compétences résulte donc de modifications ponctuelles effectuées au cours des temps et, dans nombre de domaines, il ne correspond guère à l'application de critères clairs et rationnels.

Par exemple, les concessions ou permissions d'étalage sur la voie publique de moins de quinze jours étaient de la compétence du préfet de police, celles de plus de quinze jours de la compétence du conseil municipal. Quant à la concession d'emplacements d'échoppes ou d'étalages fixes ou mobiles, de lieux de stationnement de voitures sur la voie publique ou aux autorisations d'établissement sur la rivière, les canaux et leurs dépendances, c'était bien le maire qui pouvait aussi les proposer au conseil municipal, mais seulement après avis favorable du préfet de police.

De même, la répartition des attributions entre les services de la mairie et ceux de la préfecture de police n'est pas toujours évidente. C'est ainsi, par exemple, que, si la ville de Paris possède un service municipal de désinfection placé sous l'autorité du chef du

laboratoire d'hygiène de la ville de Paris, la préfecture de police possède parmi les services rattachés à la direction de la prévention et de la protection civile un bureau chargé de la "désinsectisation des enfants dans les établissements scolaires" et un service de lutte contre les rongeurs.

C. UN EFFORT DE CLARIFICATION : LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1986

Un premier pas dans la voie d'une clarification et du rapprochement des compétences du maire de Paris en matière de police avec les compétences des autres maires en la matière, telles qu'elles sont définies pour les maires des communes dans lesquelles la police est étatisée, fut réalisé par la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris.

D'abord, en effet, ce texte attribue au maire de Paris la compétence en matière de salubrité sur la voie publique. Il ne s'agit là cependant que de la consécration d'une compétence qu'il exerce déjà pour l'essentiel, en vertu du décret de 1859 et en fait au travers du service de propreté de la ville de Paris.

Par ailleurs, le maire reçoit, aux termes de cette loi, une amorce de compétence en matière de maintien du bon ordre : dans les foires et marchés.

Il lui appartient également d'accorder, sous réserve de l'avis préalable mais non contraignant du préfet de police, tout permis de stationnement aux petits marchands et toute permission ou concession d'emplacement sur la voie publique. La compétence du maire devient donc uniforme en la matière, que les concessions soient de plus ou moins de quinze jours.

La loi du 29 décembre 1986 reconnaît en outre les prérogatives du maire de Paris quant à la gestion et à la conservation du domaine de la ville de Paris. Ce domaine est constitué notamment par les parcs et jardins fort nombreux sur le territoire de la ville, et dans lequel il importait que le maire pût posséder un large pouvoir de réglementation et d'intervention.

Afin de rendre plus effectives les compétences du maire que consacre la loi de 1986 ou les nouvelles compétences qu'elle lui attribue, ladite loi a également conféré à certains agents des services municipaux le pouvoir de dresser des procès-verbaux. C'est ainsi que,

pour l'exercice de la compétence de la salubrité sur la voie publique, certains agents dûment habilités du service de la propreté peuvent être autorisés, en application de l'article L. 48 du code de la santé publique, à constater les infractions "au règlement sanitaire départemental et aux actes réglementaires relatifs à la propreté des voies et espaces publics" et, pareillement, que les personnels du service des parcs et jardins peuvent être appelés à constater les infractions au règlement départemental sur les parcs et jardins de la ville de Paris.

Enfin, la loi de 1986, dans les domaines de compétences qu'elle attribue au maire, a accordé au préfet de police un pouvoir de substitution, analogue à celui des préfets des départements, pour le cas où le maire n'aurait pas pris les mesures nécessaires.

*

* *

Malgré l'élargissement des compétences du maire opéré par la loi précitée, ce dernier est très loin de posséder des pouvoirs de police municipale simplement équivalents à ceux des maires de communes à police d'Etat. Il ne s'agit encore que de compétences résiduelles, l'essentiel des pouvoirs de police municipale étant toujours détenu par le préfet de police.

IV. LA PROPOSITION DE LOI : L'OCTROI AU MAIRE DE PARIS DES POUVOIRS DE POLICE MUNICIPALE DES MAIRES DE COMMUNES A POLICE D'ETAT

A. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

Les auteurs de la proposition de loi rappellent que, depuis la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975, le législateur a entrepris de doter la ville de Paris de compétences municipales de droit commun.

Ils constatent cependant que, malgré la clarification opérée par la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris, ce processus d'harmonisation est resté très limité en ce qui concerne les pouvoirs de police municipale.

L'attribution des compétences en la matière reste encore pour l'essentiel régie par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII. Le partage, très inégal, entre le préfet de police et le maire, qui en résulte n'est peut-être pas le meilleur garant de l'efficacité, malgré la première simplification opérée par le législateur en 1986.

En outre, les auteurs de la proposition jugent particulièrement anormale dans le cadre de la décentralisation actuelle la situation du maire de Paris qui ne dispose que de pouvoirs de police très réduits et à qui on refuse l'exercice de responsabilités de droit commun.

Il est donc proposé d'aligner le régime de la ville de Paris en matière de police municipale sur celui de la plupart des grandes villes de France, c'est-à-dire sur le régime des communes à police d'Etat.

Le maire de Paris ne disposerait pas de l'ensemble des pouvoirs que le droit commun reconnaît au maire mais il deviendrait l'autorité de police municipale principale.

Dans cette nouvelle répartition, le préfet de police conserverait les attributions conférées au représentant de l'Etat dans le département dans le statut des communes à police d'Etat.

C'est ainsi qu'il conserverait seul le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique et que le maintien du bon ordre resterait de sa compétence dans le cas des grands rassemblements occasionnels d'hommes.

En outre, il lui incomberait toujours d'assumer éventuellement la mission dévolue à l'Etat en matière de police de la circulation sur les voies réputées routes à grande circulation.

Un des domaines d'application des pouvoirs de police municipale, la répression des atteintes à la tranquillité publique, resterait donc totalement hors de la compétence du maire de Paris. Dans deux autres domaines, le maintien du bon ordre et la police sur les éventuelles routes à grande circulation, le maire partagerait ses pouvoirs avec le préfet de police.

Le maire de Paris serait ainsi, selon le dispositif proposé, doté très exactement des mêmes pouvoirs que ceux d'un maire de grande ville à police d'Etat et le préfet de police assumerait, quant à lui, les mêmes missions que le représentant de l'Etat dans le département dans un tel cas.

Les arrêtés de police du maire seraient exécutés par les forces de police d'Etat, la constitution de forces de police municipale n'étant pas souhaitée.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Il n'est pas envisageable que la ville de Paris, qui abrite les organes centraux de l'Etat, soit traitée en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de police municipale comme n'importe quelle commune.

Mais il est apparu à votre commission que l'indéniable spécificité que son statut de capitale confère à Paris ne pouvait justifier une position aussi dérogatoire au droit commun que celle de son maire en ce qui concerne l'attribution des pouvoirs de police municipale.

La grande fréquence des visites de hautes personnalités dans la capitale ou de la tenue de manifestations d'ordre culturel ou autre d'importance internationale, tout comme le statut de département que possède aussi la ville et sa situation au sein d'une agglomération qui s'étend sur plusieurs départements, nécessitent certes des adaptations au régime normal d'exercice des pouvoirs de

police municipale, mais assurément pas de n'accorder au maire que des compétences aussi réduites.

La complexité qui résulte de l'actuelle répartition entre les deux autorités, malgré la première simplification opérée par la loi de décembre 1986, engendre de continuel risques de blocage dans l'exercice des pouvoirs de police municipale, voire dans d'autres domaines où la compétence du maire est pourtant reconnue.

Ainsi, si le financement et la construction des voies, rues, places et ouvrages d'art et leur entretien sont assurés par la mairie, le préfet de police est compétent en matière d'exploitation et intervient donc sur la conception même des ouvrages. Son pouvoir réglementaire s'étend en effet au sens des voies, à leur largeur, aux conditions d'arrêt et de stationnement, au traitement des carrefours, à l'installation des feux, etc. Tout projet doit donc recevoir son accord.

Même en matière d'urbanisme, domaine d'action du maire, le préfet de police peut ou pourrait faire prévaloir son point de vue, urbanisme et transports étant intimement liés et tout plan d'urbanisme comportant un plan de circulation.

Une telle imbrication de compétences ne peut que nuire à l'efficacité.

En outre, il en résulte une grande confusion dans les responsabilités, qui ne peut qu'être incomprise par les administrés.

Le maire de Paris étant responsable de la ville, de son budget, de son urbanisme, comment ne pourrait-il aussi être tenu pour responsable par les parisiens de l'exercice de la police municipale ?

Enfin, bien que les comparaisons en la matière s'avèrent extrêmement difficiles et que n'ait pu être examinée que la situation de quelques pays (Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Italie, Espagne et République fédérale d'Allemagne), il résulte d'une étude effectuée par la cellule de législation comparée du service des affaires européenne du Sénat à la demande de votre rapporteur que, dans ces pays étrangers, la capitale et les grandes villes ne sont pas soumises à un régime particulier en matière d'exercice des pouvoirs de police. Le statut est identique, quelle que soit la taille des villes. D'après les indications recueillies, il n'existerait que deux exceptions : un régime spécifique en matière de police pour le Grand Londres, structure qui ne survivrait qu'en ce domaine ; en Espagne, il n'existe pas de statut particulier pour la capitale ou les grandes villes, mais une compétence, celle en matière de protection en cas de catastrophe naturelle, n'est attribuée qu'aux maires de villes de plus de

20 000 habitants. Les exceptions semblent donc rares et celle signalée dans le cas de l'Espagne correspond non pas à une limitation mais à un élargissement des compétences des maires de grandes villes.

Cet examen de droit comparé, quoique sommaire, semble indiquer que la situation extrêmement dérogatoire au droit commun qui est celle du maire de Paris en matière de police constitue une exception.

Il semble donc nécessaire non pas d'accorder au maire de Paris des compétences exorbitantes du droit commun, mais simplement de le faire bénéficier de pouvoirs de police municipale analogues à ceux des maires de la plupart des grandes villes françaises, lesquelles sont placées sous le régime de la police d'Etat. Encore ces pouvoirs seraient-ils en certaines matières très sensiblement aménagés et restreints pour prendre en compte la situation particulière de Paris, car il n'est pas question de porter atteinte à l'autorité de l'Etat.

En outre, la nouvelle répartition des pouvoirs n'excluerait évidemment pas la concertation de la mairie avec la préfecture de police.

Votre commission partage donc le souhait des auteurs de la proposition d'adapter à Paris le régime de police municipale des communes à police d'Etat, sous réserve de quelques aménagements à la répartition de compétences qui existe dans ces villes entre le maire et le préfet, aménagements nécessités par la spécificité de la capitale et qui vous seront proposés au cours de l'examen des articles ci-après.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Pouvoirs de police municipale du préfet de police

L'article L. 184-13 du code des communes, que l'article premier de la proposition de loi propose de modifier, définit les pouvoirs du préfet de police en matière de police de la circulation.

Son premier alinéa lui attribue les pouvoirs conférés en cette matière au maire dans le régime de droit commun par le premier alinéa de l'article L. 131-3 et par l'article L. 131-4, c'est-à-dire :

- *«la police de la circulation sur les routes nationales, les chemins départementaux et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation» ;*

- la faculté, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation :

- d'interdire ou de restreindre à certaines heures l'accès de certaines voies ou portions de voie de l'agglomération ;
- de réglementer le stationnement des véhicules ;
- d'instituer, à titre permanent ou provisoire, des stationnements réservés pour les véhicules affectés à un service public ;
- de réserver des emplacements sur les voies publiques de l'agglomération pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics et des taxis.

Le second alinéa de l'article L. 184-13 confie au préfet de police l'exercice des pouvoirs en matière de police sur les routes à

grande circulation dévolus au préfet dans le régime de droit commun par l'article L. 131-3.

Le préfet de police cumule ainsi pour Paris les pouvoirs de police de la circulation dévolus, dans le droit commun, au maire, d'une part, et au représentant de l'Etat dans le département, d'autre part. Il exerce donc la totalité des pouvoirs en matière de police de la circulation.

1. La nouvelle répartition de compétences selon les auteurs de la proposition de loi

Les auteurs de la proposition de loi ont choisi de modifier cet article L. 184-13 du code des communes pour procéder à la nouvelle répartition des compétences de police municipale entre le maire de Paris et le préfet de police.

Souhaitant que soient reconnues au maire de Paris les mêmes compétences que celles conférées aux maires de villes à police étatisée, ils proposent une nouvelle rédaction de l'alinéa premier prévoyant qu'à Paris le préfet de police exerce les attributions incombant à l'Etat dans les communes à police d'Etat, c'est-à-dire celles prévues à l'article L. 132-8 du code des communes.

Ainsi le maire de Paris exercerait comme les maires des communes à police d'Etat, l'ensemble des pouvoirs de police municipale de droit commun, sous les réserves suivantes :

- c'est au préfet de police qu'appartiendrait le soin de réprimer *« les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique »* ;

- C'est au préfet de police qu'appartiendrait le maintien du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes, c'est-à-dire à l'occasion de circonstances inhabituelles, comme le déplacement de hautes personnalités ou des rencontres sportives ou culturelles à caractère national ou international. Le maire aurait en revanche le soin de maintenir le bon ordre dans les endroits où il se fait habituellement de grands rassemblements d'hommes : foires, marchés, réjouissances

et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Quoique cette distinction entre les grands rassemblements d'hommes habituels et ceux qui ne sont qu'occasionnels puisse sembler ambiguë, elle peut apparaître particulièrement opportune dans le cas de Paris, du fait de son statut de capitale, la responsabilité d'assurer le maintien de l'ordre lors des nombreuses cérémonies officielles importantes, des fréquentes visites de chefs d'Etat étrangers ou des grandes manifestations internationales ne pouvant être confiée au maire.

Les auteurs de la proposition de loi maintiennent par ailleurs le second alinéa de l'article L. 184-13 du code des communes. Ainsi, en matière de police de la circulation, le maire de Paris se verrait attribuer les compétences des maires de communes de régime de droit commun ou des maires de communes à police d'Etat, soit l'ensemble de ces compétences sous réserve des pouvoirs dévolus à l'Etat sur les routes à grande circulation, pouvoirs qui resteraient donc de la compétence éventuelle du préfet de police.

Le maire de Paris disposerait donc, comme les autres maires, de l'essentiel des pouvoirs en matière de police de la circulation.

Le dispositif proposé par les auteurs de la proposition de loi tend ainsi à conférer au maire de Paris des pouvoirs de police municipale identiques à ceux des maires de communes à police d'Etat.

2. Les propositions de votre commission

Votre commission approuve le dispositif soumis par les auteurs de la proposition sous réserve de certains aménagements.

a) D'abord, en effet, la situation particulière de Paris, précédemment évoquée, conduit à s'interroger sur l'opportunité d'une assimilation pure et simple de Paris aux communes à police d'Etat, et cela à plusieurs égards.

- Ainsi, du fait de la situation particulière de la capitale, dépendent de la préfecture de police un certain nombre de services à caractère commun ou interdépartemental, héritage notamment de l'ancien département de la Seine. Il n'est pas souhaitable de confier la responsabilité de tels services au maire de Paris.

Votre commission vous propose donc de préciser que de telles compétences restent attribuées au représentant de l'Etat qu'est le préfet de police.

- C'est notamment le cas de la protection contre l'incendie, qui mérite une mention spécifique.

En effet, aux termes de l'exposé des motifs, les auteurs de la proposition de loi entendent ne pas remettre en cause les responsabilités particulières du préfet de police en matière de protection contre l'incendie, qu'il exerce pour Paris (et aussi pour les communes des départements périphériques). Mais cette option, parfaitement justifiée, devrait se traduire explicitement dans le dispositif législatif proposé.

- Par ailleurs, les auteurs de la proposition souhaitent, ainsi qu'en témoignent les articles 2 et 3 de leur dispositif, conserver au préfet son rôle consultatif en matière d'octroi de tout permis de stationnement aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique, domaine qui, sous réserve de cet avis préfectoral, est déjà entièrement de la compétence du maire en application du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1975 dans sa rédaction issue de la loi du 29 décembre 1986. Le maintien de cette forme de collaboration entre la municipalité et la préfecture de police semble opportun à votre commission qui estime qu'elle devrait être prévue dans le cadre du présent article.

- Enfin, le pouvoir de substitution du préfet de police en cas de carence du maire de Paris devrait être affirmé clairement dans le texte de la proposition. Il serait donc souhaitable de stipuler dans l'article L. 184-13 du code des communes que le préfet de police a le droit de prendre toutes mesures de police municipale de la compétence du maire de Paris, dans tous les cas où ce dernier n'y aurait pas pourvu, après une mise en demeure restée sans résultat.

Cet ensemble de précisions pourrait donc être apporté au texte modificatif de l'article L. 184-13 proposé par les auteurs de la proposition de loi.

b) Les pouvoirs de police municipale restant de la compétence du préfet de police étant ainsi fixés, les compétences du maire de Paris apparaîtraient « par soustraction ». Il semble cependant qu'il serait opportun de ne pas se contenter de procéder ainsi par déduction mais aussi d'affirmer plus explicitement le rôle du maire de Paris comme autorité de police municipale. Ce dispositif pourrait trouver place dans le code des communes en rétablissant un article L. 184-9 situé dans la section III, intitulée « Le

maire et les adjoints, du chapitre IV, intitulé *«Dispositions applicables à la ville de Paris»*, du titre VIII du livre premier dudit code.

Il vous est donc proposé de modifier l'article premier de la proposition de loi en fonction des remarques précédentes.

Ainsi, aux termes des conclusions de votre commission sur cet article, les compétences de police municipale du maire de Paris seraient augmentées pour l'essentiel :

- de la police de la circulation et du stationnement ;
- du maintien du bon ordre non plus seulement dans les foires et marchés mais dans tous les endroits où il se fait des rassemblements d'hommes «habituels».

Articles 2 et 3

Abrogation des dispositions fondant la répartition actuelle des compétences de police municipale entre le préfet de police et le maire de Paris

Les articles 2 et 3 de la proposition de loi proposent, en conséquence du nouveau partage effectué à l'article premier, l'abrogation de dispositions fondant la répartition actuelle des compétences de police municipale entre le préfet de police et le maire de Paris :

- L'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII ;
- le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris.

1. L'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII constitue le fondement des pouvoirs de police municipale du préfet de police. La plupart de ses dispositions, explicitement confirmées par les lois récentes, sont encore en vigueur et énumèrent de manière non limitative les matières dans lesquelles est reconnue la compétence de police municipale du préfet de police. C'est donc ce texte qui a permis de reconnaître au préfet de police une compétence de droit commun en

matière de police municipale et de n'attribuer au maire de Paris qu'une compétence résiduelle.

Cet arrêté pourrait être supprimé dans sa totalité sans que, bien sûr, soit remise en cause l'existence même du préfet de police que consacre l'article 17 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975, lequel dispose : *-Le commissaire de la République du département de Paris et le préfet de police sont, dans le cadre de leurs attributions respectives, les représentants de l'Etat sur le territoire de la ville de Paris.-* Cependant, votre commission a estimé que l'article premier de cet arrêté qui dispose que le préfet de police exercera ses fonctions sous l'autorité immédiate des ministres et qu'il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leurs départements respectifs pouvait être maintenu.

2. Quant à l'article 9 de la loi du 31 décembre 1975, il fut complètement remanié par la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris.

Cet article, dans son alinéa premier, rappelle les textes fondant les pouvoirs de police municipale du préfet de police : l'arrêté du 12 messidor an VIII et ses textes modificatifs, l'article L. 184-13 du code des communes et l'article L. 394-3 du même code, article qui lui attribue compétence en matière de protection contre l'incendie. Dans cet alinéa sont également visés les articles L. 184-14 et L. 184-15 du code des communes qui régissent les rapports entre le préfet de police et le Conseil de Paris.

Le deuxième alinéa de l'article 9 consacre des pouvoirs de police résiduels du maire de Paris : salubrité sur la voie publique, maintien du bon ordre dans les foires et marchés, et, sous réserve de l'avis du préfet de police, permis de stationnement aux petits marchands, permissions et concessions d'emplacements sur la voie publique.

Les deux derniers alinéa de l'article 9, d'une part, reconnaissent les prérogatives du maire de Paris pour la gestion et la conservation du domaine de la ville et attribuent au préfet de police un pouvoir de substitution en cas de carence du maire dans les domaines de compétence que cette loi de 1986 lui attribue, et, d'autre part, confèrent à certains agents des services municipaux le pouvoir de dresser des procès-verbaux.

Dans cet article 9, la proposition de loi se borne à supprimer le premier alinéa. Cependant cette suppression devrait être étendue au deuxième alinéa, qui énonce les pouvoirs résiduels de

police municipale du maire de Paris. Cette énumération n'aurait en effet plus de sens au regard de la nouvelle répartition des compétences opérée dans le cadre de l'article L. 184-13 du code des communes par l'article premier de la proposition de loi. La seule disposition qui devrait être conservée serait celle mentionnant le rôle consultatif du préfet de police en matière de permis de stationnement accordés aux petits marchands et de permissions et concessions d'emplacements sur la voie publique. Mais votre commission vous a déjà proposé de reprendre ce dispositif dans le cadre de l'article premier de la proposition de loi.

Votre commission vous propose donc l'adoption :

- d'un article 2 abrogeant les deux premiers alinéas de l'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris ;

- d'un article 3 abrogeant l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII à l'exception de son article premier.

*

* * *

Votre commission vous demande d'adopter l'ensemble de la proposition de loi dans le texte résultant de ses conclusions, tel qu'il est inclus dans le présent rapport.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI

relative à l'exercice des pouvoirs de police municipale à Paris

~*~*~*~*~

Article premier

I.- L'article L. 184-9 du code des communes est rétabli dans la rédaction suivante :

•Art. L. 184-9.- Le maire de Paris exerce les pouvoirs de police municipale attribués par le présent code aux maires des communes où est instituée une police d'Etat, sous réserve des dispositions de l'article L. 184-13. •

II.- Le premier alinéa de l'article L. 184-13 du code des communes est remplacé par les six alinéas suivants :

•Les attributions incombant à l'Etat en application des dispositions de l'article L. 132-8 sont, à Paris, exercées par le préfet de police.

•Par dérogation au troisième alinéa de l'article L. 132-8, le préfet de police est en outre chargé :

•- des services communs ou interdépartementaux institués dans le ressort de l'ancien département de la Seine ;

-- de la protection contre l'incendie dans les conditions prévues aux articles L. 394-3 et suivants ;

-- de donner un avis sur l'octroi par le maire de Paris de tout permis de stationnement aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

• Toutes mesures de police municipale de la compétence du maire de Paris peuvent être prises par le préfet de police, dans tous les cas où le maire n'y aurait pas pourvu, après une mise en demeure restée sans résultat”.

Art. 2

I. Les deux premiers alinéas de l'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris sont abrogés.

II. Au début du troisième alinéa de l'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée, les mots : "En outre," sont supprimés.

Art. 3

L'arrêté des consuls du 12 messidor au VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris est abrogé, à l'exception de son article premier.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
Code des communes	<p>Article premier.</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 184-13 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>" Les attributions incombant à l'Etat en application des dispositions de l'article L. 132-8 sont, à Paris, exercées par le préfet de police ".</p>	<p>Article premier.</p> <p>I.- L'article L. 184-9 du code des communes est rétabli dans la rédaction suivante :</p> <p>"Art. L. 184-9.- Le maire de Paris exerce les pouvoirs de police municipale attribués par le présent code aux maires de communes où est instituée une police d'Etat, sous réserve des dispositions de l'article L. 184-13."</p> <p>II.-Le premier ...</p> <p>...par les six alinéas suivants :</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>"Par dérogation au troisième alinéa de l'article L. 132-8, le préfet de police est en outre chargé :</p> <p>"- des services communs ou interdépartementaux institués dans le ressort de l'ancien département de la Seine ;</p> <p>"- de la protection contre l'incendie dans les conditions prévues aux articles L. 394-3 et suivants ;</p>

Texte de référence

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Le préfet de police exerce les pouvoirs dévolus par l'article L. 131-3 au préfet sur les routes à grande circulation.

Article L. 132-8.- Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini à l'article L. 131-2 2° et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée.

Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes.

Tous les autres pouvoirs de police énumérés à l'article L. 131-2 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Les forces de police étatisées sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire.

Article L. 394-3.- Le préfet de police est chargé du secours et de la défense contre l'incendie.

"- de donner un avis sur l'octroi par le maire de Paris de tout permis de stationnement aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

"Toutes mesures de police municipale de la compétence du maire de Paris peuvent être prises par le préfet de police, dans tous les cas où le maire n'y aurait pas pourvu, après une mise en demeure restée sans résultat".

Texte de référence

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Il conserve les pouvoirs qu'il exerce en vertu de la loi spéciale de la matière.

Article L. 394-4.- Les recettes et les dépenses de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris sont inscrites au budget spécial de la préfecture de police de la commune de Paris.

Article L. 394-5.- L'Etat participe aux dépenses de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris les dépenses d'entretien, de réparation et de loyer de casernement.

Dans la double limite des dotations inscrites au budget de l'Etat et des paiements effectués par la préfecture de police au cours de l'exercice considéré, la participation de l'Etat est égale à 37,5 p. 100 des dépenses suivantes inscrites au budget spécial de la préfecture de police :

1° Rémunération des militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris l'alimentation des militaires pendant la durée légale du service ;

2° Frais d'habillement, de déplacement, de transport et de mission concernant les personnels prévus à l'alinéa précédent ;

3° Dépenses du service d'instruction et de santé ;

4° Entretien, réparation, acquisition et installation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport et du matériel de transmission.

Texte de référence	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris</p>	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>
<p>Article 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 du 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.</p>	<p>Le début du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, est rédigé comme suit :</p>	<p>I. Les deux premiers alinéas de l'article 9...</p> <p>... Paris sont abrogés.</p>
<p>Toutefois, dans les conditions définies par ce même code 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, 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.</p>	<p>" Dans les conditions définies par le code des communes et le code de la santé publique,... " (le reste sans changement).</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
<p>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, 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.</p>		<p>II. Au début du troisième alinéa de l'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée, les mots : "En outre," sont supprimés.</p>

Texte de référence

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

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 de l'article L. 48 du code de la santé publique sont applicables aux inspecteurs de salubrité de la ville de Paris.

Arrêté des consuls du 12 messidor au VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris

Section I. - Dispositions générales

Art. premier. - Le préfet de police exercera ses fonctions ainsi qu'elles sont déterminées ci-après, sous l'autorité immédiate des ministres ; il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leurs départements respectifs.

Art. 2. - Le préfet de police pourra publier de nouveau les lois et règlements de police, et rendre les ordonnances tendant à en assurer l'exécution.

.....
Section III. - Police municipale

Art. 21. - Le préfet de police sera chargé de tout ce qui a rapport à la petite voirie, sauf le recours au ministre de l'intérieur contre ses décisions.

Art. 22. - Le préfet de police procurera la liberté et la sûreté de la voie publique, et sera chargé à cet effet :

Art. 3.

Sont abrogés :

- l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris, modifié ;

- le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 précitée.

Art. 3.

L'arrêté des consuls du 12 messidor au VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris est abrogé, à l'exception de son article premier.

Texte de référence

D'empêcher que personne n'y commette de dégradation, de la faire éclairer, de faire surveiller le balayage auquel les habitants sont tenus devant leurs maisons, de le faire faire aux frais de la ville dans les places et la circonférence des jardins et édifices publics ; de faire sabler, s'il survient du verglas, et de déblayer, au dégel, les ponts et lieux glissants des rues ; d'empêcher qu'on n'expose rien sur les toits ou fenêtres qui puisse blesser les passants en tombant.

.....

Art. 26. - Il procurera la sûreté du commerce, en faisant faire des visites chez les fabricants et les marchands, pour vérifier les balances, poids et mesures et faire saisir ceux qui ne seront pas exacts ou étalonnés.

En faisant inspecter les magasins, boutiques et ateliers des orfèvres et bijoutiers, pour assurer la marque des matières d'or et d'argent, et l'exécution des lois sur la garantie.

Indépendamment de ses fonctions ordinaires sur les poids et mesures, le préfet de police fera exécuter les lois qui prescrivent l'emploi des nouveaux poids et mesures.

Art. 27. - Il fera observer les taxes également faites et publiées.

Art. 28. - Il fera tenir les registres des mercuriales et constater le cours des denrées de première nécessité.

Art. 29. - Il assurera la libre circulation des subsistances, suivant les lois.

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Texte de référence	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Art. 30. - Il exigera la représentation des patentes des marchands forains. Il pourra se faire représenter les patentes des marchands domiciliés.</p>		
<p>Art. 31. - Il fera saisir les marchandises prohibées par les lois.</p>		
<p>Art. 32. - Il fera surveiller spécialement les foires, marchés, halles, places publiques, et les marchands forains, colporteurs, revendeurs, portefaix, commissionnaires.</p>		
<p>Section IV - Des agents qui sont subordonnés au préfet de police ; de ceux qu'il peut requérir ou employer</p>		
<p>Art. 35. - Le préfet de police aura sous ses ordres les commissaires de police, les officiers de paix, le commissaire de police de la bourse, le commissaire chargé de la petite voirie, les commissaires et inspecteurs des halles et marchés, les inspecteurs des ports.</p>		
<p>Art. 36. - Il aura à sa disposition, pour l'exercice de la police, la garde nationale et la gendarmerie.</p>		
<p>Il pourra requérir la force armée en activité.</p>		
<p>Section V - Recette, dépense, comptabilité</p>		
<p>Art. 40. - Le préfet de police ordonnera, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, les dépenses de réparation et entretien à faire à l'hôtel de la préfecture de police.</p>		