

SÉNAT

2° SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 1964.

PROPOSITION DE LOI

tendant à établir à Paris les libertés municipales, garanties par la loi à toutes les communes de France, par l'application des dispositions de la loi du 5 avril 1884 et du Code de l'Administration communale,

PRÉSENTÉE

Par M. Bernard LAFAY,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une Commission spéciale.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Qu'on la juge en elle-même, ou par rapport au statut d'autonomie garanti par la loi à toutes les communes de France, ou encore par comparaison avec les municipalités des capitales ou des grandes villes étrangères, la situation administrative de la Ville de Paris constitue depuis près d'un siècle une anomalie scanda-

leuse : la cité qui symbolise aux yeux du monde toutes les libertés est privée de cette liberté fondamentale des communautés naturelles qui consiste à gérer leurs propres affaires.

On sait trop qu'à force de durer, le scandale devient habitude et qu'une anomalie séculaire prend figure de tradition... Sans doute est-ce la raison pour laquelle les gouvernements de trois Républiques, quelles que soient d'ailleurs leurs inclinations doctrinales, ont constamment voulu ignorer la *capitis deminutio* qui frappe Paris, à moins qu'ils ne l'aient délibérément aggravée.

Au moment où s'esquissent tant de réformes administratives — parfois nécessaires en fait, souvent inquiétantes dans leur inspiration, rarement heureuses dans leurs modalités — il nous paraît opportun de poser avec netteté le problème des libertés locales parisiennes, de l'accession au droit commun municipal d'une ville dont les habitants ne se résignent pas à rester des citoyens diminués.

S'il est en effet une réforme sur laquelle peuvent s'accorder tous les démocrates sincères, tous les hommes de bon sens, c'est bien celle que les Parisiens attendent depuis 1871, et qui constituerait leur ville en commune de plein exercice, compte tenu de sa fonction nationale de capitale politique.

Nous ne revendiquons aucun privilège pour Paris ; nous demandons seulement qu'il soit considéré comme une cité majeure, soumise aux règles édictées par la loi, égale en droits et en devoirs à tous les villages et à toutes les villes de France. Appliquer à Paris le Code d'administration communale, tout en précisant quelques aménagements particuliers qui n'attendent en rien aux principes d'autonomie administrative, tel est l'objet de la proposition de loi que nous soumettons à l'examen du Parlement.

Pour en mieux fonder le bon droit et la nécessité, on nous permettra de rappeler brièvement les origines, l'évolution et les caractères actuels du statut de Paris ; de démontrer l'anachronisme ou l'inanité des arguments avancés en faveur du *statu quo* ; d'examiner enfin les avantages qu'apporterait une réforme libérale de la municipalité parisienne à la population de la capitale, à l'ensemble de la nation, même à l'Europe occidentale.

A tout le moins, les communes de la France entière — dont les franchises apparaissent aujourd'hui menacées par la conjonction de l'étatisme, de l'autoritarisme et de la technocratie — trouve-

raient dans une municipalité parisienne libérée un renfort puissant à l'appui de leurs légitimes revendications. Ce retour au respect des principes républicains — dont l'autonomie communale est une part essentielle — n'est pas la moindre de nos préoccupations.

Origines et caractères de l'administration parisienne.

A dire vrai, l'Administration parisienne est peu ou mal connue. C'est sans doute par millions qu'on dénombrerait les Français ignorant que leur capitale n'a pas de maire, que les attributions du Conseil municipal de Paris et du Conseil de leur propre commune ne peuvent se comparer... On les étonnerait fort en leur révélant que Paris est toujours régi par des lois qui datent du Consulat (28 pluviôse an VIII), des règnes de Louis-Philippe (18 juillet 1837) et de Napoléon-III (24 juillet 1864), que la loi du 14 avril 1871, toujours en vigueur dans plusieurs de ses dispositions, fut votée comme texte « provisoire » par l'Assemblée Nationale.

Alors que la III^e République avait, aux termes de la loi fondamentale du 5 avril 1884, garanti à toutes les communes de France l'autonomie administrative fondée sur une gestion libre et démocratique de leurs affaires propres, Paris restait étroitement tenu en laisse par l'Etat, attendant en vain qu'on le délivrât des servitudes héritées de la monarchie et de l'Empire. La grande Charte municipale s'appliquait partout, sauf à Paris.

Un jour vint, en 1939, où un gouvernement daigna s'intéresser de plus près aux structures et au fonctionnement de la municipalité parisienne plutôt qu'à la défense du pays, à quelques mois de la ruée hitlérienne. Ce fut pour réduire encore les prérogatives si limitées exercées par le Conseil municipal, renforcer les pouvoirs du Préfet de la Seine et du Préfet de police, tout en organisant un contrôle de l'Etat, prétendu budgétaire, qui empiétait fatalement sur les attributions administratives et financières des préfets au cas improbable, mais possible, où ils auraient pris trop à cœur les intérêts parisiens... Ces décrets-lois des 21 avril et 13 juin 1939 portèrent en fait le coup de grâce aux vestiges des libertés parisiennes. Ils marquent le déclin accéléré des investissements municipaux dans les grands travaux et sont la cause la plus évidente des retards accumulés depuis vingt ans.

Nous rappellerons, dans la partie de cet exposé des motifs consacrée aux conséquences juridiques et administratives de notre proposition, le détail des attributions que nous souhaitons voir exercées par un Maire de Paris, et qui ont été détournées jusqu'à présent au profit du Préfet de la Seine. Soulignons seulement que les fonctions assumées par le maire dans toutes les communes de France — conformément aux dispositions de la loi du 5 avril 1884 — se répartissent à Paris entre le Préfet de la Seine, le Préfet de police, les maires et adjoints d'arrondissement tous agents du Pouvoir central, nommés par l'Etat, soumis aux ordres du Gouvernement, dociles à ses desseins et inaptés par nature à résister à ses injonctions, si nuisibles soient-elles aux intérêts locaux.

Le Président du Conseil municipal de Paris, élu certes par l'Assemblée, n'exerce en effet qu'une charge honorifique à laquelle le prestige de la capitale assure un lustre unique. Mais, en réalité, le Maire de Paris, c'est le Préfet de la Seine qui tient en main l'existence de la ville dont il prépare et propose le budget, dont il ordonnance les dépenses, dont il gère le domaine et les revenus, dont il nomme et contrôle totalement le personnel. Les fonctions exercées classiquement par le Maire en tant que représentant de l'exécutif sont directement transférées au Préfet de la Seine et au Préfet de police ; les fonctions spéciales dévolues au Maire aux termes du statut communal sont confiées aux maires et adjoints — nommés — des arrondissements.

Représentant par usurpation légale des intérêts moraux et matériels de Paris — il este en justice pour sa cause — le Préfet de la Seine se trouve placé dans une situation singulière lorsque la Ville s'oppose à l'Etat dont il est aussi le représentant et l'agent. Si des subterfuges permettent de sauver les apparences dans les circonstances où Paris plaide contre l'Etat, ils ne dissipent nullement ces équivoques absurdes.

On pourrait supposer que l'importance théorique des pouvoirs du Préfet de la Seine a au moins pour conséquence une efficacité qui compenserait son illégitimité. Il n'en est rien : Janus administratif partagé entre ses personnalités — municipale et étatique — le Préfet de la Seine ne jouit nullement — ès qualité — de la totale confiance de l'Etat ! A une tutelle administrative écrasante — qui conduit à la gestion quasi directe de Paris par l'Etat — viennent s'ajouter les tutelles techniques des ministères, attentifs à freiner, à amputer ou à paralyser les projets parisiens et surtout

la supertutelle du Ministère des Finances dont le représentant permanent auprès de l'Administration parisienne incarne une dictature ombrageuse et trop souvent négative.

Non seulement l'Etat tyrannise Paris, mais c'est un tyran veléitaire, brouillon, tatillon, inefficace et qui ne fait le plus souvent usage de son autorité que pour retarder la solution des questions sans se soucier de leur urgence. La plus simple des opérations — qui pourrait être résolue par une délibération du Conseil municipal et une décision du Maire — impose plusieurs dizaines de formalités successives. Les dossiers, quand ils ne dorment pas dans les tiroirs des fonctionnaires d'une tutelle multiforme, naviguent pendant des années entre les écueils et les sables mouvants. Pendant que les bureaux jouent aux quatre coins ou à cachetampon, les Parisiens attendent.

Cette cascade de hiérarchies inutiles et vétéilleuses, cette dilution de l'autorité, cet éparpillement des responsabilités, voilà quelques raisons des retards accumulés à Paris, de l'inadaptation, de la vétusté ou de l'inexistence des équipements techniques, sanitaires, sociaux et culturels de la capitale.

Une des plus graves erreurs — lourde de conséquences — de la gestion étatique a été la paralysie financière où elle a tenu Paris. Les autorisations d'emprunt — seul moyen sain et équitable de financer les grands travaux nécessaires à la modernisation de Paris dans tous les domaines — ont été réduites progressivement par le Ministère des Finances. Le crédit de la Ville de Paris lui aurait aisément permis de procéder en temps utile aux investissements à long terme — voirie, parkings, hôpitaux, établissements scolaires, construction et rénovation de logements, etc. — sans surcharger le budget de l'Etat. Ces possibilités d'appel à l'épargne ont été mesurées, minimisées, annihilées. Notons simplement, à titre d'exemple, que dans les années 1920-1939 la Ville de Paris investissait annuellement en moyenne dans les équipements de 400 à 500 millions de francs actuels. Depuis les décrets-lois de 1939, cette moyenne est tombée à moins de 50 millions par an ; cela au cours d'une période — les vingt dernières années — où l'expansion démographique, l'évolution technique, économique et sociale (en particulier l'essor de l'automobile, la prolongation de la scolarité et les progrès des techniques médicales) eussent dû imposer un effort accru. Les timides mesures décidées depuis trois ans — qui ont rétabli le budget d'investissement — ne suffisent pas à faire face aux besoins nouveaux et moins encore à rattraper les retards.

La responsabilité de cette situation inquiétante — dramatique à certains égards — appartient incontestablement à l'Etat. La compétence des hommes, ou leur bonne volonté, ne sont d'ailleurs pas en cause : c'est le système d'administration directe qui est condamnable.

Les atténuations récemment apportées à la rigueur de la dictature étatique à Paris ne sont que de pure forme. Si les décrets du 6 janvier 1961 ont rendu quelques facultés théoriques de décision au Conseil municipal, la puissance appartient en fait aux bureaux soustraits, de l'échelon préfectoral aux sommets ministériels, à l'autorité des représentants de la population.

On ira même jusqu'à dire que si le Conseil municipal de Paris se voyait actuellement doté des pouvoirs normaux de délibération et de contrôle énumérés au Code d'administration communale, le problème n'en serait pas résolu pour autant, faute de cette pièce maîtresse de l'autonomie municipale qui manque à Paris : le maire élu, faisant corps avec sa commune, en contact direct avec la population, soucieux du mandat qu'il tient du corps électoral, et non pas de faire carrière sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur.

La personnalisation du pouvoir, dans la mesure où elle sert l'intérêt commun, n'est pas une innovation de la deuxième moitié du xx^e siècle : elle est réalisée depuis 1884, d'une manière à la fois réaliste et démocratique, dans toutes les communes de France où le maire incarne les aspirations, les soucis et les espoirs de la collectivité... Sauf à Paris, où le Préfet, s'il devait prêter serment, ne pourrait qu'assurer, nouveau M. Prudhomme, qu'il jure de défendre les intérêts de la capitale et au besoin de les combattre !

Raisons périmées et mauvais prétextes.

Nous ne croyons pas qu'il existe encore beaucoup de partisans du régime d'exception imposé à Paris.

Parmi tant de positions explicites, nous ne citerons que cette déclaration de M. Alphonse Le Gallo, Président de l'Association des maires de France, Maire de Boulogne-Billancourt, la plus importante commune de la Seine, une des grandes villes de France : « Que Paris soit maintenu hors du droit commun municipal ; que la capitale de la France soit soumise étroitement à la tutelle de

l'Etat au point de n'avoir pas de maire élu ; que le Conseil municipal de Paris soit privé de la plus grande partie des droits reconnus par la loi à ceux des autres communes, ce sont là des anachronismes contraires à l'esprit démocratique et au bon sens.

« Je suis convaincu que les maires des 38.000 communes de France souhaitent que Paris devienne une commune comme les leurs, gérant librement ses affaires.

« Défenseur des libertés communales par conviction — et par fonction... — je ne peux que souhaiter plein succès à l'émancipation municipale de Paris. »

Tenus lors du dernier Congrès des maires (mai 1964) ces propos démontrent assez que l'opinion comprend et approuve les revendications de Paris. Il peut cependant n'être pas inutile de réfuter les arguments qui pourraient être avancés à l'appui de ce statut exorbitant.

On a soutenu que Paris, depuis son accession à la dignité de capitale, avait toujours été l'objet de mesures de Pouvoir visant à réduire son autonomie municipale. Sans entrer dans des controverses historiques — au demeurant pleines d'enseignement — la vérité est que Paris bénéficiait au Moyen Age de franchises comparables à celles obtenues par de nombreuses cités du royaume lors du grand mouvement d'émancipation communale. Les pressions exercées par la monarchie d'ancien régime sur les municipalités, croissantes avec l'absolutisme, ne visaient pas spécialement la capitale, mais toutes les bonnes villes du royaume. Le déclin de l'autonomie communale, le caractère fictif des élections aux dignités municipales, l'augmentation des pouvoirs des fonctionnaires royaux, tout cela, à la veille de la Révolution, était de droit commun, compte tenu de l'infinie diversité des institutions locales de l'ancienne France. Le statut de Paris n'avait rien de singulier en son principe.

La Révolution brisa la tutelle du pouvoir central sur les collectivités locales, et l'on sait le rôle joué par la Commune de Paris au cours des tempêtes d'où sortit la France moderne. Mais, que ce soit lors de la période de décentralisation qui va de 1789 à 1794 ou lors du retour au système centralisateur qui aboutit au Consulat et à l'Empire, rien d'essentiel ne distingue Paris des autres villes françaises, soit dans l'essor, soit dans l'affaiblissement des libertés municipales.

C'est dans la loi du 28 pluviôse an VIII que Bonaparte posa les trois principes qui régissent aujourd'hui encore la Ville de Paris : dualité des agents préposés à l'administration (Préfet de la Seine

et Préfet de police) — concentration dans les mêmes mains de l'administration municipale et de l'administration départementale — mainmise à peu près complète du Gouvernement sur le pouvoir local.

Ainsi la doctrine qui préside au statut de Paris de 1964 se réfère au césarisme impérial, encore qu'à l'époque l'esprit centralisateur se manifestât avec une rigueur à peu près uniforme sur toutes les communes françaises, et surtout sur les villes...

Tout au long du XIX^e siècle, Paris resta sous l'autorité des deux préfets. Mais il ne faut pas oublier que partout les maires étaient nommés, eux aussi, et non point élus. Si les dispositions libérales qui étendirent en 1837 les attributions des conseils municipaux ne furent pas immédiatement appliquées à Paris — les souvenirs de la Commune insurrectionnelle de 1792 n'avaient pas disparu — les différences entre Paris et les autres villes de France étaient infiniment moindres à la chute du Second Empire qu'aujourd'hui. Il ne serait pas exact de prétendre que la capitale jouissait du droit commun municipal; mais sous les régimes autoritaires du siècle dernier, les restrictions à l'autonomie étaient de règle et les contrastes beaucoup moins accentués que sous les Républiques III^e, IV^e et V^e...

Les troubles sanglants de la Commune de 1871 — aventure révolutionnaire, épopée patriotique, mais aussi tentative d'émancipation totale de Paris — avaient laissé des traces profondes qui persistèrent pendant les premières années de la III^e République. On craignait Paris, parce que Paris avait été le berceau des révolutions.

Les conservateurs n'eurent donc pas de peine à faire admettre que la loi libérale et décentralisatrice de 1884 ne pouvait s'appliquer telle quelle à la capitale. Il fut entendu qu'un texte spécial réglerait l'organisation de l'administration parisienne. Ce texte, que les gouvernements et les assemblées ont eu près de cent ans pour mettre au point, n'a pas encore vu le jour !

Non que d'innombrables projets n'aient été élaborés, dont l'analyse formerait la matière d'un gros livre. On peut les classer en trois catégories. En début de la III^e République, de nombreux élus parisiens continuaient à défendre le principe d'une décentralisation absolue, inspirée du fédéralisme intégral et qui eût constitué Paris en Commune quasi souveraine face à l'Etat. Puis, d'autres

propositions parlementaires tendirent à appliquer à Paris la législation de droit commun, ménageant plus ou moins le *statu quo* en ce qui regarde les attributions du Préfet de Police.

Devant l'insuccès de leurs efforts, les partisans de la réforme renoncèrent, et à l'autonomie absolue et au droit commun, se bornant à réclamer pour Paris un régime plus libéral, se rapprochant plus ou moins des dispositions de la loi de 1884. Le Conseil municipal de Paris, de son côté, ne cessait de protester « contre le régime municipal exceptionnel et arbitraire qui a été imposé à Paris par le Consulat, l'Empire, la Royauté et maintenu par la législation de 1884 » (résolution du 8 juin 1896). Mais aucune suite ne fut donnée à des projets dont plusieurs pourtant avaient été présentés ou soutenus par les ministres de l'Intérieur et adoptés par les Commissions parlementaires. Il semble d'ailleurs que l'incurie ou l'indifférence des gouvernements et des assemblées comptèrent au moins autant que la mauvaise volonté dans cette cristallisation du statut parisien, anachronique et inéquitable.

Seul, le Gouvernement au pouvoir en 1939 manifesta assez d'hostilité à la municipalité parisienne pour signer les décrets rétrogrades que nous avons déjà cités, et qui se révélèrent moins libéraux encore que des lois de la Monarchie et de l'Empire ! Cette campagne victorieuse du pouvoir central contre Paris, à la veille d'autres événements moins heureux, n'est pas une des moindres singularités de l'histoire de la capitale. Mais le mal était fait, et les décrets de 1939 n'ont pas cessé de nuire.

Or, les raisons historiques invoquées par la République pour chausser les bottes impériales et maintenir Paris sous la coupe de l'Etat sont périmées. Nul ne peut prétendre sérieusement en 1964 qu'un gouvernement puisse être renversé par une émeute parisienne. Quant à la nécessité de ne pas constituer dans la capitale de la France une double compétence en matière d'ordre public, on en convient volontiers : la seule exception admissible au droit commun municipal à Paris concerne la police. Notre proposition la laisse donc sous les ordres du Préfet dans son organisation actuelle, qui a toujours donné satisfaction et à la population parisienne et aux autorités étatiques.

Pour le reste, nous croyons que l'autonomie administrative de Paris est conditionnée par le droit commun et surtout par la mise en place d'un maire élu.

Sans doute, devant la difficulté de faire rendre totale justice à Paris, a-t-il semblé plus habile, à certaines occasions, de tenter d'obtenir un statut intermédiaire entre l'autonomie normale et la sujétion. Mais ces tentatives de conciliation ont été étouffées. La seule chance de résoudre le problème revient à le poser dans la totalité de ses données.

Si les arguments historiques apparaissent anachroniques, il nous faut aussi répondre à certains qui estiment que l'importance démographique de Paris et sa fonction de capitale ne permettent pas de l'administrer comme Lyon, Marseille, moins encore comme Draguignan ou Cavailon. C'est là un sophisme qui ne tient pas au premier examen des faits contemporains. Des agglomérations beaucoup plus importantes que Paris (New York, Tokyo...) jouissent des bienfaits d'une gestion autonome et démocratique. Quant aux capitales, à de rares exceptions près, d'ailleurs justifiables, elles bénéficient du même régime municipal que les autres cités de leur pays respectif.

Aussi les arguments qui prétendent justifier le statut tyrannique de Paris par sa position de capitale ou l'importance de sa population n'ont aucune valeur si l'on veut bien examiner les structures municipales des capitales des pays évolués sur tous les continents.

Sans doute, les structures administratives varient avec chaque Etat considéré. Mais, sans entrer dans le détail du droit comparé, nous croyons utile de montrer que la presque totalité des capitales jouissent d'une autonomie comparable à celle des autres communes de leur pays.

On notera d'abord que, dans plusieurs nations de constitution fédérale, la capitale est placée hors des hiérarchies administratives particularité qui s'explique par la crainte des Etats fédérés de voir le siège du pouvoir central prendre une importance politique nuisible à leurs prérogatives. Les seuls cas où cette méfiance aboutit à priver la capitale fédérale d'un régime municipal libéral sont ceux de Washington, Canberra et New Delhi. Mais on remarque immédiatement qu'il s'agit là de villes créées spécialement pour servir de siège aux autorités fédérales, villes sans passé, sans tradition, disons même animées par des activités uniquement administratives.

Par contre, tout en formant une circonscription particulière, un district fédéral distinct de chacun des Etats associés, la plupart des capitales de cette forme d'entité nationale s'administrent libre-

ment et gèrent leurs propres affaires. La tutelle du pouvoir ne s'exerce nullement sur leurs activités municipales avec plus de rigueur que sur les autres villes. Tel est le cas de Moscou, de Vienne, de Brasilia, de Buenos Ayres, de Caracas, etc. Quant à la Suisse et au Canada, très anciens Etats fédératifs et, pour la première, ancêtre des républiques démocratiques, leurs capitales relèvent du droit commun : Berne et Ottawa s'administrent librement, comme toutes les communes suisses et canadiennes.

Le cas de Moscou est particulier, du fait de la structure fortement hiérarchisée de l'Union soviétique, l'autorité locale étant juridiquement une délégation des échelons supérieurs. Mais, dans ce cadre propre aux démocraties populaires, non seulement le Soviet de la ville de Moscou jouit d'une autonomie comparable à celle des autres villes russes, mais en matière économique et culturelle, ses pouvoirs apparaissent supérieurs à ceux habituellement dévolus aux soviets municipaux. Loin d'être tenue en lisière, la capitale de l'Union soviétique est relativement privilégiée, comme d'ailleurs Léninegrad. Ainsi, malgré les dispositions dérivant de leur organisation politique, les Etats fédéraux n'exercent en général qu'un contrôle politique sur la capitale centrale, laissant à la population le droit de gérer ses affaires municipales propres.

La sujétion de Paris apparaît encore plus clairement si on étudie le statut des capitales d'Etats unitaires, comparables donc administrativement à la France. La situation de notre capitale est unique. En effet, la seule qui soit administrée par un gouverneur nommé par le Ministre de l'Intérieur est le Caire. Sans épiloguer sur le caractère démocratique du régime égyptien, il convient de noter que toutes les grandes villes d'Egypte sont soumises au même système : autrement dit, la gestion étatique ne place pas le Caire hors du droit commun.

Sans doute, certaines grandes capitales d'Etats unitaires ont un statut plus ou moins différent des autres villes. Mais ce n'est pas pour un motif politique. Leur importance démographique a conduit à les transformer dans une certaine mesure en circonscriptions administratives du degré supérieur à la commune. Le grand Londres est un comté ; Stockholm est à la fois ville et comté (ce qui correspond en France à un statut complexe participant de la commune et de l'arrondissement). Tokyo est un département-ville, de même que Varsovie. Mais les franchises communales, l'auto-administration locale n'en sont pas pour autant minimisées par rapport aux autres communes.

Londres — si l'on met à part les institutions archaïques et libérales de la Cité — est administré par un Conseil élu jouissant de la plus large autonomie, et la municipalité de Stockholm est totalement maîtresse chez elle. Quant à Tokyo, son « préfet » est élu au suffrage universel direct et révocable à tout instant par la majorité du corps électoral ! L'Assemblée municipale de la capitale du Japon, élue également, jouit de prérogatives étendues en matière budgétaire et dans tous les domaines de l'administration. On voudra bien remarquer que ce statut largement démocratique, où le contrôle de l'Etat s'exerce au minimum, s'applique à une agglomération de dix millions d'habitants (c'est l'équivalent du district parisien). L'Empire du Mikado donne aujourd'hui des leçons de démocratie à la République française...

Dans la plupart des autres Etats unitaires évolués, la capitale bénéficie d'un statut juridique de droit commun : rien ne différencie sa gestion de celle des autres communes. L'assemblée municipale élue administre librement, et lorsque le maire ou le bourgmestre sont nommés — c'est le cas d'Helsinki et d'Amsterdam — cela ne signifie pas une tutelle plus directe et tous les bourgmestres sont nommés dans les mêmes conditions par l'autorité centrale.

Outre les deux capitales que nous venons de citer, Athènes, Madrid, Bruxelles, Belgrade, Oslo, Rome... bénéficient du droit municipal commun, et les différenciations que l'on trouve à Sofia (ville-département), à Lisbonne (ville-district), à Prague (ville-région) sont de nature administrative et ne mettent pas en cause le « self-government ».

Larges pouvoirs au chef de l'exécutif municipal, contrôle étendu et initiative de l'assemblée municipale élue, intervention de l'Etat réduite au minimum, tel est le statut, compte tenu des particularités nationales, de la plupart des capitales mondiales. Est-il nécessaire d'ajouter que les métropoles où ne siège pas le gouvernement central — New York, Rio de Janeiro, Melbourne, etc. — sont des municipalités à part entière ?

Cette brève revue permet de comprendre la remarque d'une spécialiste du droit comparé : « Paris semble être la capitale dont le régime juridique est le plus centralisé, celle qui subit le plus directement l'emprise gouvernementale... La capitale française est véritablement soumise à un régime d'exception, dans un pays où l'administration locale est largement confiée à des organes élus. » (1)

(1) Simone DREYFUS, *Les Capitales et leur statut juridique* (thèse soutenue à Paris en 1960).

Il n'y a plus de raison pour que Paris soit traité en ville sujette. Toutes les raisons existent, en doctrine et en efficacité, pour que la capitale de la France puisse gérer librement ses affaires, sous la direction d'un maire de Paris élu par un conseil jouissant enfin des prérogatives reconnues par la loi à toutes les communes françaises.

Conséquences juridiques et administratives de la proposition.

Le régime administratif auquel est assujettie la Ville de Paris la confine donc dans une situation de commune mineure qu'aucun motif sérieux ne justifie.

L'érection de Paris en commune autonome et décentralisée, véritablement dotée d'une personnalité morale à l'instar de toutes les communes françaises, détermine trois séries de répercussions : au niveau de son Conseil municipal, des organes exécutifs de cette assemblée délibérante et de l'organisation de la tutelle administrative normale.

En l'état actuel des textes, le Conseil municipal de Paris n'a qu'une compétence limitée à un certain nombre d'objets dont la liste énumérative est contenue dans l'article 1^{er} du décret-loi du 21 avril 1939. Il en résulte notamment que la nomination et la gestion du personnel de Ville de Paris échappent totalement aux élus de la capitale. Ils n'ont, par ailleurs, que des pouvoirs réduits en matière d'administration du domaine, de mise en œuvre des travaux et d'orientation de la politique financière municipale. Ces limitations disparaissent si l'on suit notre proposition.

Régie par les dispositions du Code de l'Administration communale, l'Assemblée délibérante verra élargir largement le champ de ses compétences. Elle sera désormais habilitée à régler par ses délibérations, en dehors de toute exclusive, les affaires de la ville et conservera évidemment le droit d'émettre des vœux sur tous objets d'intérêt local et de formuler des avis dans tous les cas prévus par les lois et règlements en vigueur ou chaque fois que demande lui en sera faite par l'Administration.

Si les attributions du Conseil municipal de Paris deviennent en tous points analogues à celles des autres assemblées délibérantes communales, les conditions de fonctionnement dudit Conseil n'en doivent pas être pour autant modifiées en ce qui concerne les dates des sessions ordinaires. Elles continueront à se tenir, conformément à l'article 13 du décret-loi du 13 juin 1939, la première en février ou mars, la deuxième entre le 15 mai et le 14 juillet, la troisième et la quatrième en novembre et décembre, les deux premières sessions ordinaires durant chacune au moins dix jours, la durée totale des deux dernières étant de six semaines.

Quant aux modalités de convocation du Conseil municipal, elles seront évidemment influencées par l'institution de cet organe exécutif nouveau pour la capitale mais strictement comparable à celui que possèdent toutes les communes : le maire.

A Paris, le Préfet de la Seine est présentement investi des attributions normalement confiées aux maires par le statut d'organisation municipale. Chargé de l'exécution des délibérations du Conseil municipal, ce « délégué du Gouvernement, représentant direct de chacun des Ministres au plan du département » passe les marchés, este en justice, dirige les travaux de la ville, propose et règle son budget et, d'un point de vue général, prend, dans les cas où la compétence de l'Assemblée délibérante n'est pas engagée, toutes décisions utiles à l'administration de la capitale.

Le Maire de Paris, élu selon les règles du droit commun parmi les quatre-vingt-dix membres du Conseil municipal, assumera les attributions qui viennent d'être énoncées et qui ressortissent actuellement à l'autorité du Préfet de la Seine. Son statut n'étant pas différent de celui des autres maires de France, il sera de ce fait chargé de prendre toutes les mesures individuelles ou collectives que commanderont les décisions du Conseil municipal de Paris. Seul administrateur de la ville, il sera assisté, dans l'exercice de ses fonctions, d'adjoints élus en même temps que lui dans des conditions analogues. Le nombre de ces adjoints sera fixé par décret, en Conseil d'Etat (comme il a été fait, par exemple, pour Lyon par décret du 19 février 1959), la mesure demeurant du domaine réglementaire (1).

(1) La Commission d'étude qui a contribué à l'élaboration de cette proposition a suggéré que le nombre des adjoints au Maire de Paris ne soit pas inférieur à dix, six d'entre-eux assumant la présidence de chacune des six grandes commissions permanentes actuelles, les quatre autres assistant ou suppléant dans ses fonctions le Maire de Paris.

Jouissant de l'ensemble des pouvoirs conférés aux chefs d'édilité par les textes en vigueur, le Maire de Paris, organe exécutif de la ville considérée en tant que personne morale décentralisée, exercera également les fonctions inhérentes aux règles qui font du maire, dans le cadre de la circonscription communale, le représentant de l'Etat.

Concernant, d'une part, l'état civil et, d'autre part, diverses matières administratives, civiles et militaires, ces fonctions revêtent à Paris une ampleur telle qu'il est matériellement exclu que l'exercice puisse en être confié aux seuls maires et adjoints élus par le Conseil municipal. Aussi bien, par délégation du Maire de Paris, les maires et maires adjoints des vingt arrondissements assumeront-ils ces tâches dont la nature demeurera celle définie par l'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui dispose que les intéressés « sont chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil ».

Du fait que ces attributions feront l'objet d'une délégation municipale, le mode de désignation des maires et maires adjoints d'arrondissements subira une modification logiquement dictée par la mise en place d'un Maire de Paris. Celui-ci, dans le cadre de ses pouvoirs d'administration, nommera par arrêté, les maires et maires adjoints d'arrondissement après délibérations du Conseil municipal.

Hormis cette particularité le régime juridique des maires et maires adjoints d'arrondissement demeurera fixé par la loi du 14 avril 1871, modifiée par la loi du 15 juin 1923, qui stipule qu'il y a un maire et plusieurs adjoints (3 au moins et 5 au plus dans les arrondissements où la population est inférieure à 120.000 habitants ; 5 au moins et 7 au plus dans ceux où elle est égale ou supérieure à ce chiffre). L'âge limite pour l'exercice des fonctions considérées peut rester fixé à soixante-dix ans, conformément au décret n° 63-99 du 8 février 1963.

Bien que le maire soit chargé, aux termes de l'article 96 du code de l'Administration communale, sous la surveillance de l'Administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs », il ne paraît ni opportun ni souhaitable de transférer au Maire de Paris l'intégralité de ces pouvoirs présentement détenus par le Préfet de police. Celui-ci doit

conserver les attributions que lui confère l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII tant en matière de police générale que dans le domaine de la police municipale, sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte au statut particulier des personnels placés sous ses ordres qui ne sauraient dès lors être fusionnés avec ceux relevant de la Direction générale de la Sûreté nationale du Ministère de l'Intérieur. S'il n'est guère contestable que les problèmes de police requièrent à Paris des solutions exorbitantes du droit communal, il n'est pas en effet concevable de priver les personnels de la police parisienne de l'autonomie statutaire qu'ils possèdent et en faveur de laquelle milite leur constante fidélité à la Ville et à la République.

La présence du Maire de Paris implique toutefois en principe que le Préfet de police soit dessaisi, au profit du premier magistrat de la cité, de certaines de ses attributions actuelles qui ne touchent pas à la sûreté des personnes ou au maintien de l'ordre public.

A cet égard, le Maire de Paris aura donc des pouvoirs analogues à ceux qui sont confiés aux maires des autres communes du département de la Seine. Il va sans dire que dans ces domaines généralement techniques, il sera loisible au Maire de Paris — le principe de ses prérogatives étant sauvegardé — de charger les services compétents de la préfecture de police de poursuivre leurs missions administratives.

L'extension à la capitale du régime d'administration municipale applicable à toutes les collectivités locales françaises retentira également sur les modalités d'exercice du contrôle opéré par le pouvoir central sur les organes élus de la ville.

Le Préfet de la Seine ne disposera plus en la matière de pouvoirs autres que ceux dont sont régulièrement investies les autorités préfectorales vis-à-vis de la commune dans laquelle est situé le chef-lieu du département. Cette tutelle administrative de droit commun se traduira notamment par le fait que le budget de la ville ne sera plus systématiquement soumis à l'approbation de l'autorité supérieure, qui n'aurait désormais à en connaître que dans l'hypothèse où il serait fait un recours excessif à l'emprunt.

S'agissant de la convocation du Conseil municipal, le Préfet de la Seine partagera ce droit avec le Maire de Paris, qui pourra, pour sa part, réunir l'Assemblée délibérante chaque fois qu'il le jugera utile et sera tenu de le faire quand demande lui en aura été adressée par le tiers des membres en exercice du Conseil.

Le desserrement de la tutelle administrative pesant sur la capitale ne suffirait pas à doter Paris d'un régime comparable à celui des autres communes, s'il n'était pas mis fin dans le même temps au triple contrôle financier exercé auprès de la Préfecture de la Seine, de la Préfecture de police et de l'Administration générale de l'Assistance publique dont les inconvénients ont été déjà analysés.

C'est pourquoi devront être abrogés le décret-loi du 13 juin 1939, qui a institué ce contrôle, ainsi que le décret n° 61-4 du 6 janvier 1961, qui l'a multiplié.

L'accession de Paris à la plénitude des droits reconnus aux collectivités municipales françaises est conforme à la logique et à l'équité. C'est là, au surplus, une nécessité qui répond aux aspirations les plus profondes des habitants de la ville et est de nature à satisfaire aux intérêts les plus vitaux de l'agglomération.

La liberté sauvera Paris.

On a dit assez justement que Paris vivait — municipalement — sous un régime colonial. Mais on a aussi soutenu que ce régime colonial portait en lui des vertus politiques et policières qui auraient évité tout épisode sanglant au cours des quatre-vingts dernières années, bien que la population de Paris eût triplé au cours de cette période. Le nombre d'habitants n'a rien à voir à l'affaire : les insurrections éclatent sous les plus rigoureux des régimes coloniaux. La paix civile et la prospérité ont régné depuis 1871 dans bien des métropoles étrangères régies par un statut libéral, et qui se sont développées dix ou vingt fois plus que Paris. Les révolutions, par nature, s'attaquent plutôt aux structures autoritaires qu'aux institutions démocratiques. Au cours des cinquante dernières années, plusieurs capitales ont été ensanglantées : Pétrograd, Berlin, Vienne, Madrid, Budapest... Les régimes divers de leur police n'ont guère eu d'influence sur les événements : ce qui compte pour le maintien de l'ordre, c'est l'efficacité et la fidélité des forces qui l'assurent. La vérité est que les Parisiens de 1964 n'ont aucune envie d'élever des barricades et qu'ils laissent les pavés aux cantonniers tout en déplorant l'insuffisance technique monstrueuse de leur voirie urbaine !

Cela dit, étant admis que la police parisienne reste sous l'autorité directe d'un préfet nommé par le Gouvernement, quelles objections peut-on faire à notre proposition ? Qu'attend-on pour décoloniser Paris ?

Le malheur de Paris, c'est que toutes les administrations centrales, tous les grands services publics s'y disputent les lambeaux d'une autorité représentée par un préfet soumis lui-même aux désirs — parfois aux caprices — du Pouvoir. Qui peut faire la synthèse des problèmes, établir un tableau d'ensemble des priorités, veiller au déroulement ordonné des opérations, sinon le maire ? Où le voit-on mieux qu'en province où les communes — à leur échelle — réalisent mieux et plus rapidement que la capitale, malgré l'infériorité relative de leurs moyens ?

Personne ne discute plus aujourd'hui l'ampleur du retard pris à Paris dans tous les domaines de la vie collective. Faut-il cacher la honte que peut éprouver un Français, retour des nations voisines — on ne dit rien des pays lointains ! — lorsqu'il pénètre dans les hôpitaux parisiens, dans nos écoles, dans notre métro... Sans doute, les bâtiments publics et privés ont été ravalés à Paris, et le charme renouvelé de leur blancheur séduit les regards... Mais si l'on passe les portes ?

Or la population parisienne a parfaitement conscience de cette carence et de cette imprévoyance. Une municipalité responsable, un maire élu qui eussent laissé s'établir et se développer une situation aussi déshonorante, dans une ville naguère à l'avant-garde de tous les progrès, eussent été balayés sans rémission par le suffrage universel. A l'inverse, une administration démocratique sérieuse et hardie, démontrant ses capacités de prévision et de réalisation, aurait bénéficié de l'appui conscient de l'opinion et de la continuité de sa confiance. On le voit assez en banlieue et dans les départements où les maires de qualité poursuivent avec succès des tâches de longue haleine parce que la population — en dehors de toute tendance politique — a pu les juger aux actes dont ils assument la responsabilité clairement et publiquement.

A Paris, nul ne sait à qui attribuer le mérite de rares progrès, ni sur qui faire porter la condamnation que méritent les erreurs et les insuffisances. Le Préfet de la Seine ? C'est un exécutant, non un compositeur. Le Conseil municipal ? Comme le chœur antique, il commente ce drame aux acteurs invisibles, vitupère le destin,

adjure les dieux... Les Parisiens savent que leurs élus font de leur mieux, mais aussi que l'Etat veut que ce mieux soit impuissant dans la plupart des cas.

Durant vingt ans, depuis que la crise urbaine s'aggrave chaque jour à Paris, le Conseil municipal a multiplié les avertissements, préconisé des solutions, proposé des réalisations, voté des emprunts. Emprunts non autorisés par l'Etat, et donc réalisations ajournées *sine die*, solutions enterrées, avertissements dédaignés. On complètera cette vue objective des fastes municipaux en notant que les difficultés de Paris ont été, dans une grande mesure, volontairement aggravées par l'Etat. Sous couvert d'une politique aberrante — prétendue de « décentralisation » — les technocrates du Pouvoir central espéraient qu'en rendant la vie impossible à Paris et dans sa région, ils en freineraient le développement. Rudement démentie par les faits, cette conception infantile et malthusienne se voit aujourd'hui reléguée au musée des folies administratives. Mais les conséquences en demeurent, dans la synergie tragique des carences, et l'on peut craindre une accélération du mal qui rendrait les remèdes ruineux, non plus pour Paris devenu matériellement incapable de faire face à son destin, mais pour toute la France obligée de secourir sa capitale en détresse.

De plus en plus nombreuses, et de toute la France, s'élèvent les voix de ceux qui ont compris qu'il faut « sauver Paris ». C'est la liberté qui sauvera Paris, parce que la liberté c'est l'initiative, la responsabilité, l'efficacité. Que Paris accède demain au droit commun municipal et tout devient possible.

Certes, les premiers bénéficiaires d'une remise en ordre et d'une remise en marche seront les habitants de Paris et de sa région, dont le sort est lié, pour le meilleur et pour le pire, au destin de la Ville. Mais imagine-t-on la catastrophe nationale et européenne qui serait déterminée par la stagnation de Paris, prodrome d'une décadence fatale ? Notre capitale court ce risque, faute des moyens d'assumer pleinement son rôle en France et dans l'Occident. Notre propos n'est pas de développer les raisons, connues de tous, qui font de Paris l'animateur irremplaçable de la revitalisation de nos provinces sous-développées, particulièrement de celle de l'Ouest et du Sud-Ouest dont l'avenir est solidaire de l'expansion de la région parisienne. Rappelons seulement que dans la compétition européenne qui se développe — le rapprochement des peuples et l'alignement des structures n'iront pas sans élargir les

voies de la concurrence — l'ensemble constitué par la région parisienne peut seul acquérir assez de puissance dynamique pour équilibrer l'axe en pleine expansion démographique et industrielle qui va de Milan aux ports allemands, hollandais et belges, en passant par la Suisse et le bassin rhéno-westphalien. Déjà, de grandes firmes étrangères ont été découragées de s'installer à Paris et ont choisi Genève, Bruxelles ou Amsterdam. Déjà l'industrie française, par un phénomène d'attraction évident, tend à glisser vers la moitié Est du pays, aimantée par le lourd quadrilatère du centre européen. La région parisienne est en mesure d'arrêter ce mouvement excessif de bascule, de sauvegarder les chances de la face atlantique de la France ; à condition toutefois que la ville, son cœur et son cerveau, recouvre pleine santé, vigueur et séduction... et nous croyons que la première mesure, celle qui conditionne la grande œuvre à accomplir, c'est de doter Paris, comme toutes les grandes villes de France et du monde, d'institutions municipales libres et démocratiques.

Tels sont les motifs, mesdames et messieurs, qui nous ont conduit à vous prier d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les dispositions du Code de l'administration communale annexé au décret n° 57-657 du 22 mai 1957 sont rendues applicables à la Ville de Paris en ce qui concerne les attributions du Conseil municipal, l'élection et les attributions du Maire et des adjoints, l'exercice de la tutelle administrative, sous la réserve faisant l'objet de l'article 3 ci-après.

Art. 2.

Un décret en Conseil d'Etat pris dans un délai maximal de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et après délibération du Conseil municipal de Paris, fixera le nombre des adjoints au Maire de Paris.

Art. 3.

Le Préfet de police conserve l'exercice des fonctions que lui confère l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII, à l'exception toutefois de celles qui sont énoncées à l'article III du Code de l'administration communale et dont est chargé le Maire de Paris.

L'organisation des services dépendant du Préfet de police et le statut des personnels placés sous ses ordres restent conformes aux dispositions en vigueur.

Art. 4.

Les maires et maires adjoints des arrondissements de Paris sont délégués à leurs fonctions par arrêté du Maire de Paris après délibération du Conseil municipal. Les attributions administratives qu'ils tiennent de cette délégation sont celles définies par les textes en vigueur. Leur statut particulier demeure inchangé.

Art. 5.

Toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées, et notamment celles contenues dans les textes ci-après : loi du 20 avril 1834, décret du 10 octobre 1859, loi du 14 avril 1871, décret-loi du 21 avril 1939, décret-loi du 13 juin 1939, décret n° 61-4 du 6 janvier 1961.

Art. 6.

Des règlements d'administration publique détermineront, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.