

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

LES COLLECTIVITES LOCALES A STATUT PARTICULIER PARIS, LYON & MARSEILLE

Face à la structure juridique uniforme des communes, a existé pendant longtemps une exception de taille : celle de Paris (I). Notre capitale se voyait appliquer des règles particulières, jusqu'à ce qu'en 1982, une loi du 31 décembre traite de l'organisation administrative des trois plus grandes villes de France (II).

I – LE PARTICULARISME DE PARIS

Son particularisme s'expliquait du fait de sa situation dans un certain nombre de domaines : poids de Paris dans le domaine économique et démographique, imbrication de Paris dans le territoire qui l'entourait, mais surtout place de Paris dans le domaine politique : doter Paris - siège des pouvoirs publics de l'Etat - d'une organisation municipale autonome aurait pu constituer une concurrence pour les autorités étatiques. De plus, celles-ci ne pouvaient souhaiter laisser à une autorité locale le soin d'assurer le maintien de l'ordre.

De tout temps, Paris a relevé de régime fortement dérogatoire au droit commun. Qu'en était-il sous la V^e République ?

A - Avant 1964

La ville de Paris constituait une commune qui n'avait pas d'organe exécutif élu et qui faisait partie d'un département, le département de la Seine. L'organisation de ces deux collectivités territoriales : commune de Paris et département de la Seine comportaient des règles dérogatoires au droit commun et une étroite liaison était établie entre les deux collectivités. Le conseil municipal de Paris était composé de 90 membres qui élisaient un président dont la seule tâche était de présider les débats. Il y avait deux préfets : le préfet de la Seine et le préfet de police qui exerçaient le premier, les attributions du pouvoir exécutif local, le second les attributions de police.

Le département de la Seine était administré par les deux préfets et le conseil général de la Seine qui était composé des 90 conseillers municipaux de Paris auxquels s'ajoutaient 60 conseillers généraux élus par les cantons suburbains du département.

B – La loi du 10 juillet 1964

Cette loi portant réorganisation de la région parisienne va, tout d'abord, procéder à un redécoupage départemental : les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise sont supprimés. Leurs territoires sont répartis entre six départements nouveaux : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Yvelines et Val-d'Oise ; ensuite est créée une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier : la ville de Paris. Celle-ci va cumuler les compétences de nature communale et départementale. Organe délibérant de la ville de Paris, le conseil de Paris exerce les attributions de l'ancien conseil municipal et de l'ancien conseil général. Le préfet de la Seine devient préfet de Paris et exécute les délibérations du nouveau conseil, le préfet de police est maintenu.

Aux six départements nouveaux et à la ville de Paris est adjoint le département de la Seine-et-Marne pour constituer la région Ile-de-France.

C – La loi du 31 décembre 1975

Cette loi a pour but de rapprocher Paris du régime de droit commun et de doter la ville d'un maire élu.

Le territoire de la ville de Paris va toujours recouvrir deux collectivités territoriales distinctes : la commune de Paris et le département de Paris, dont les affaires seront réglées par une seule et même assemblée : le conseil de Paris. Ce conseil est composé de 109 membres élus par secteur au scrutin de liste majoritaire à deux tours pour six ans. Le maire va être élu par le conseil de Paris parmi ses membres. Celui-ci préside le conseil que ce dernier siège pour les affaires municipales ou départementales. Le préfet de Paris représentant de l'Etat sur le territoire de Paris, est l'exécutif des délibérations départementales. Le préfet est toujours l'autorité de police de la collectivité parisienne, et c'est le maire qui sera l'exécutif des délibérations municipales.

Les aléas de la vie politique et les réformes initiées en 1981 - 1982 par le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation vont, sans pour autant remettre en cause l'unité communale, amener le législateur à élaborer un régime commun aux trois plus grandes villes de France, un des buts recherchés étant de rapprocher l'administration locale des administrés.

II – UNE ORGANISATION IDENTIQUE

Les trois plus grandes villes de France : Paris, Marseille et Lyon sont dotées comme toutes les communes d'un organe délibérant (A), d'un organe exécutif (B), mais vont, pour opérer le rapprochement représentants-représentés, être découpées en arrondissements (C), qui seront dotés d'un conseil élu au suffrage universel direct et d'un maire d'arrondissement.

A – L'organe délibérant

Le législateur a fixé à 163 le nombre des membres du conseil de Paris, à 101 ceux des membres du conseil municipal de Marseille et à 73, celui des membres du conseil municipal de Lyon. Le système électoral est celui fixé pour les communes de plus de 3 500 habitants, mais la circonscription électorale est le secteur. Les trois villes sont divisées en secteurs électoraux : à Paris et Lyon, secteurs et arrondissements coïncident, respectivement vingt secteurs – vingt arrondissements et neuf secteurs – neuf arrondissements ; à Marseille, les huit secteurs sont composés chacun de deux arrondissements. Sous réserve de dispositions qui leur sont propres, les communes de Paris, Marseille et Lyon sont soumises aux règles applicables aux communes. Les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par le conseil municipal et, comme indiqué un peu plus loin, pour certaines attributions limitativement définies, par des conseils d'arrondissement.

B – L'organe exécutif

Dans les trois villes, le maire est élu selon le droit commun municipal par les membres du conseil et parmi eux. Les maires vont préparer et exécuter les délibérations des conseils municipaux.

Le maire de Paris présente encore dans ses attributions deux particularités. La première voit son rôle élargi puisque le territoire de la ville de Paris recouvre toujours une seconde collectivité territoriale, qui est le département de Paris. Le maire de Paris, président du Conseil de Paris est l'organe exécutif du département de Paris. La seconde est que le maire de Paris ne peut toujours pas exercer la plénitude du pouvoir de police, ce pouvoir est partagé avec le préfet de police. Celui-ci 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 de Paris* », mais le maire de Paris se voit reconnaître quelques attributions en matière de police. Il est chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune. Depuis la loi du 27 février 2002, il est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, des bruits de voisinage ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés. C'est aussi depuis cette date qu'il s'est vu confier les pouvoirs en matière de police de la circulation, du stationnement et des emplacements réservés. Mais une limite est apportée à ces transferts, c'est le préfet de police qui, pour des motifs d'ordre public ou liés à la sécurité des personnes et des biens ou pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques, détermine, de façon permanente ou temporaire, des sites où il régleme les conditions de circulation et de stationnement dans certaines voies ou portions de voies, ou en réserve l'accès à certaines catégories d'usagers ou de véhicules.

Des dispositions de même nature et à caractère temporaire peuvent également être arrêtées par le préfet de police, mais cette fois-ci, après avis du maire de Paris, en cas de manifestation de voie publique à caractère revendicatif, festif, sportif ou culturel.

C – L'arrondissement

Les communes de Paris, Marseille et Lyon sont respectivement divisées en vingt, seize et neuf arrondissements municipaux. Dans chaque secteur territorial correspondant à un arrondissement : à Paris et à Lyon, et à deux arrondissements : à Marseille, il est créé un conseil d'arrondissement (1) qui sera présidé par le maire d'arrondissement (2). Bien que possédant un organe délibérant et un organe exécutif, l'arrondissement n'est pas doté de la personnalité juridique, cette structure permet d'instiller de la déconcentration au sein de collectivités décentralisées.

a) Le conseil d'arrondissement :

Le conseil d'arrondissement est composé de conseillers municipaux et de conseillers d'arrondissement élus dans l'arrondissement. Ces derniers sont élus en même temps et sur les mêmes listes que les conseillers municipaux et ce sont les mêmes règles électorales qui s'appliquent. Le nombre des conseillers d'arrondissement est le double de celui des conseillers municipaux sans toutefois pouvoir être inférieur à 10 ni supérieur à 40. L'essentiel des règles qui régissent les conseils municipaux s'appliquent tant au fonctionnement du conseil d'arrondissement qu'au statut de ses membres.

Les conseils d'arrondissement ont pour mission générale de participer à l'administration et à l'animation de l'arrondissement. Les conseils d'arrondissement voient leurs attributions être limitativement définies et être dotées d'une plus ou moins grande force. Le conseil d'arrondissement a tout d'abord droit à une information et un pouvoir d'avis pour tous les rapports de présentation et des projets de délibération concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou en partie, dans les limites de l'arrondissement, il a droit aussi à être consulté sur le plan local d'urbanisme ; ensuite, il délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale ; finalement la réalisation de ces équipements sera subordonnée à une décision du conseil municipal, puis c'est le conseil d'arrondissement qui gèrera ces équipements de proximité, comme il peut gérer tout équipement ou service de la commune que le conseil municipal lui délèguerait.

Les moyens financiers des conseils d'arrondissement dépendent des assemblées municipales. Le montant total des dépenses et des recettes de fonctionnement est inscrit dans le budget de la commune. Elles sont détaillées dans un document dénommé « état spécial d'arrondissement ». Les recettes de fonctionnement sont constituées d'une dotation de gestion locale et d'une dotation d'animation locale, et c'est le conseil municipal qui en fixe le montant. Les dépenses d'investissement sont votées par le conseil municipal après consultation d'une commission dénommée « conférence de programmation des équipements » composée du maire de la commune et des mairies d'arrondissement. Le montant des dépenses et recettes d'investissement figurant dans un état spécial est inscrit dans le budget de la commune.

b) Le maire d'arrondissement

Le maire d'arrondissement est élu au sein du conseil d'arrondissement parmi ses membres qui ont la qualité de membres du conseil municipal. Le mode de scrutin est identique à celui de toutes les autres mairies. Le conseil d'arrondissement désigne également en son sein, parmi les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissement, un ou plusieurs adjoints. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 % du nombre total des membres du conseil d'arrondissement sans pouvoir toutefois être inférieur à quatre. L'un des adjoints au moins doit être conseiller municipal.

Le maire d'arrondissement prépare et exécute les délibérations du conseil d'arrondissement. Le maire d'arrondissement et ses adjoints sont chargés dans l'arrondissement, des attributions relevant du maire de la commune en matière d'état-civil, d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire, ainsi qu'en application des dispositions du code du service national. Ils sont officiers d'état-civil dans l'arrondissement, toutefois ils peuvent exercer leur fonction d'officier d'état-civil sur l'ensemble du territoire de la commune. Le maire d'arrondissement attribue pour moitié les logements qui sont situés dans l'arrondissement et dont l'attribution relève de la commune, l'autre moitié est attribuée par la mairie de la commune.

La justification de l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon se trouve dans la volonté de rapprocher les administrés de l'administration locale. Pour ce faire, en plus de l'arrondissement, ont été mises en place deux autres structures, l'une en 1982, l'autre résultant de la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité.

La première est l'institutionnalisation de la participation des associations à la vie municipale : dans chaque arrondissement est créé **un comité d'initiative et de consultation d'arrondissement**. Celui-ci réunit les représentants des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales qui en font la demande et qui exercent leur activité dans l'arrondissement. Ils peuvent participer à une séance par trimestre au moins, aux débats du conseil d'arrondissement avec voix consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement, et peuvent faire toute proposition à cet égard. Le conseil d'arrondissement délibère en leur présence.

La seconde structure résulte de l'instauration à Paris, Marseille et Lyon comme dans toutes les communes de 80 000 habitants et plus, de conseils de quartier. Le périmètre des quartiers est fixé par le conseil municipal sur proposition des conseils d'arrondissement. Ensuite des conseils d'arrondissement créent pour chaque quartier, un conseil de quartier, dont ils fixent la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Ils peuvent leur affecter un local et leurs allouer chaque année des crédits de fonctionnement. Les conseils de quartier peuvent être consultés et peuvent faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Ils peuvent être associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions de la ville.