

N° 143

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1982.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.*

Par M. Roger ROMANI,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1<sup>re</sup> lecture : 1129, 1148 et in-8° 256.**

**Commission mixte paritaire : 1238.**

**Nouvelle lecture : 1231, 1269 et in-8° 279.**

**Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 64, 90 et in-8° 40 (1982-1983),**

**Commission mixte paritaire : 101 (1982-1983).**

**Nouvelle lecture : 139.**

---

**Communes. — Arrondissements - Budget communal - Collectivités locales - Communautés urbaines - Conférence de programmation des équipements - Conseils d'arrondissement - Conseils des communautés urbaines - Conseils municipaux - Départements - Districts - Equipements - Etablissements publics de coopération intercommunale - Lyon - Maires et adjoints - Maires d'arrondissement - Marseille - Paris - Représentation proportionnelle - Syndicat de communes - Code des communes.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>1<sup>re</sup> partie. — Diverses modifications introduites par l'Assemblée nationale témoignent du bien-fondé des critiques formulées par le Sénat</b> .....	5
<b>A. Un essai de rectification de certaines erreurs juridiques</b> .....	5
1. Les rectifications juridiques .....	6
2. Des solutions partiellement satisfaisantes .....	8
3. Des modifications critiquables juridiquement .....	9
<b>B. Une tentative d'allègement des structures et des procédures</b> .....	9
<b>C. La prise en compte du phénomène associatif</b> .....	11
<b>2<sup>e</sup> partie. — Le projet de loi demeure contestable dans son fondement juridique et condamnable dans ses implications</b> .....	13
<b>A. Un projet de loi contestable dans son fondement juridique</b> .....	13
1. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales .....	14
• <i>le principe de l'unité communale</i> .....	15
• <i>les atteintes au principe de l'autonomie communale</i> .....	21
2. Les atteintes au principe d'égalité .....	23
<b>B. Une réforme condamnable dans ses implications</b> .....	27
1. La lourdeur administrative .....	27
2. L'accroissement des coûts .....	29
<b>CONCLUSION. — La question préalable</b> .....	33

**Mesdames, Messieurs,**

Le Sénat est appelé à examiner, en nouvelle lecture, les dispositions du projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Ce texte, élaboré sans qu'une réelle consultation des autorités locales concernées ait eu lieu, prévoit la création de conseils d'arrondissement élus au suffrage universel à la représentation proportionnelle. Ces conseils seront chargés des affaires de l'arrondissement et en particulier de la gestion de certains équipements sociaux, culturels ou sportifs principalement destinés à la population de l'arrondissement.

En outre, cette nouvelle structure qui n'est pas dotée de la personnalité morale dispose d'un pouvoir de proposition vis-à-vis du conseil municipal. Elle est consultée par ce dernier sur les affaires de l'arrondissement.

L'exposé des motifs souligne que la création de conseils d'arrondissement répond à la volonté de démocratiser et de décentraliser la vie locale. Lors de l'examen du texte en première lecture, l'Assemblée Nationale a adopté l'économie générale du projet de loi sans y apporter des profondes modifications.

En revanche, le Sénat a considéré que le projet de loi constituait un texte inopportun, s'inscrivant à l'encontre de la politique de décentralisation entreprise par le Gouvernement. En outre, la Haute Assemblée a estimé que la réforme proposée était critiquable, tant dans son fondement juridique que dans ses conséquences pour la vie quotidienne de nos concitoyens.

La logique de cette démarche a conduit le « Grand Conseil des Communes de France », confronté à un texte qui ne semblait pas susceptible d'une amélioration par voie d'amendements, à opposer au projet de loi la question préalable.

Dans ce contexte et en raison des divergences fondamentales des points de vue des deux Assemblées, la Commission Mixte Paritaire n'a pu aboutir malgré la proposition, formulée par votre Rapporteur, d'établir un lien hiérarchique entre le maire de la commune et les maires d'arrondissements. Les atteintes au principe de l'unité communale auraient été ainsi atténuées.

Le Sénat est donc à nouveau saisi du projet de loi amendé par l'Assemblée Nationale en nouvelle lecture.

**Or, force est de constater qu'en dépit de certaines modifications qui témoignent du bien-fondé des critiques formulées par le Sénat et de leur prise en considération par l'Assemblée Nationale, le principe qui sous-tend le projet soumis à notre examen demeure contestable dans son fondement juridique et condamnable dans ses implications.**

**PREMIÈRE PARTIE :  
DIVERSES MODIFICATIONS  
INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
TÉMOIGNENT DU BIEN-FONDÉ DES CRITIQUES  
FORMULÉES PAR LE SÉNAT**

La Haute Assemblée avait fondé sa critique du projet de loi sur deux idées-forces.

D'une part, la rédaction du texte témoignait de certaines anomalies juridiques et méconnaissait, de ce fait, les principes d'unité communale, d'autonomie communale, ainsi que le principe d'égalité affirmé par le bloc de constitutionnalité.

D'autre part, la réforme proposée introduisait un certain nombre d'entraves au fonctionnement du Conseil municipal et à l'établissement d'une gestion cohérente des trois grandes villes concernées par le projet.

A l'initiative du Gouvernement, et de sa Commission des Lois, l'Assemblée Nationale a reconnu le bien-fondé de certaines des critiques du Sénat. Mais les modifications adoptées, qui tentent de remédier aux inconvénients dénoncés par la Haute Assemblée, demeurent insuffisantes.

Ces changements se traduisent essentiellement par un essai de rectification d'anomalies juridiques contenues dans le projet de loi et par une tentative d'allègement des structures et de simplification des procédures.

**A. — Un essai de rectification de certaines erreurs juridiques**

Sur certains points, les solutions retenues par l'Assemblée Nationale répondent fidèlement aux critiques formulées par le Sénat en première lecture. Ainsi en est-il de la suppression de l'article 37, de la nou-

velle rédaction de l'article 5, de la réaffirmation des pouvoirs du maire de la commune en matière d'urbanisme et dans le domaine budgétaire et de celle du conseil municipal sur le personnel.

Sur d'autres points, les modifications n'apportent qu'une solution partielle et parcellaire aux problèmes soulevés.

### 1. — *les rectifications juridiques*

Les dispositions relatives aux communautés urbaines ont également fait l'objet de modifications fondées sur la volonté d'assurer une meilleure représentation des petites communes au sein des conseils de communautés urbaines ainsi que sur le souci de préserver leurs intérêts.

Aux termes de l'article 37, la commune de Lyon aurait été la seule commune en France à être représentée proportionnellement à sa population au sein de la communauté urbaine. Il s'agissait d'une violation évidente du principe d'égalité. De plus, l'abrogation des dispositions de la loi du 22 juillet 1977 aurait empêché Lyon de se retirer de la communauté urbaine. La suppression de cette disposition constitue donc une amélioration très importante du texte proposé.

En outre, en cas d'accord amiable sur la répartition des sièges, la clause de sauvegarde est précisée : le poids relatif de la commune ne peut être inférieur à celui qui résulterait de la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Dans le cas de transferts de compétences au profit de la communauté urbaine, l'accord unanime de communes membres est désormais nécessaire. Enfin, le délai prévu pour procéder à la réintégration de certaines compétences dans la sphère de compétence des communes est porté à six mois.

Par ailleurs, les rapports entre le maire d'arrondissement et le maire de la commune sont clarifiés.

Ainsi, en cas de démission du maire de l'arrondissement, le maire de la commune est informé par le représentant de l'Etat ; dans le cas de démission d'un conseiller d'arrondissement, l'information est communiquée au maire de la commune par le maire d'arrondissement.

Certes, il ne s'agit pas de l'instauration d'un lien hiérarchique entre le maire de la commune et le maire de l'arrondissement, mais

cette nouvelle rédaction respecte mieux que précédemment le principe de l'unité communale et l'autorité du maire de la commune qui en découle.

En revanche, l'intervention du représentant de l'Etat, autorité extérieure qui contrevient au principe d'autonomie communale n'est pas conforme à la volonté de décentralisation affirmée par le Gouvernement.

Les compétences respectives du maire de la commune et du maire d'arrondissement en matière d'urbanisme sont précisées par l'article 23. Le maire d'arrondissement émet un avis sur toute autorisation d'utilisation du sol de l'arrondissement, délivrée par le maire de la commune ainsi que sur toute permission de voirie. Cette dernière disposition est plus restreinte que celle initialement prévue. En outre, dans le cas où la commune exerce son droit de préemption en matière d'aliénation ou d'acquisition d'immeuble, le maire de l'arrondissement n'est pas habilité à émettre un avis, mais seulement informé de la suite donnée aux déclarations d'aliénation.

A l'article 34 qui autorise le maire d'arrondissement à recourir à la procédure des douzièmes provisoires, la mention de la possibilité de mise en recouvrement des recettes de fonctionnement des équipements transférés conformément aux dispositions de l'article 12 du projet de loi a disparu. Ces recettes sont en effet inscrites au budget de la commune et recouvrées par elle avant d'être réparties entre les arrondissements.

Une précision est également apportée en matière de gestion du personnel. Il était initialement prévu que celui-ci restait sous l'autorité du maire, bien qu'aucune disposition n'organisait clairement les transferts de personnel et ne réglait les éventuels litiges.

Sur la proposition du Gouvernement, l'article 36 précise que le conseil municipal est appelé à décider en dernier ressort. A ce niveau de la procédure, un recours à une autorité extérieure pour trancher un conflit d'ordre local est donc supprimé.

Ainsi, les compétences respectives de l'exécutif communal et de l'assemblée délibérante sont-elles dans certains cas plus clarifiées. Mais de nombreuses imprécisions persistent.

## 2. — *Des solutions juridiques partiellement satisfaisantes*

Elles concernent principalement la nouvelle rédaction de l'article 12 relatif aux transferts de gestion de certains équipements sociaux, culturels ou sportifs, ou d'équipements assimilables et principalement destinés à la population de l'arrondissement.

Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation de ces équipements et les gère. La première rédaction du texte ne précisait pas ce que recouvrait cette notion de gestion. En nouvelle lecture, certaines clarifications sont apportées. Ainsi, le conseil d'arrondissement assume la charge des dépenses de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses de personnels et des frais financiers relatifs à la gestion des équipements transférés ainsi que celles afférentes aux locaux administratifs et biens mobiliers et aux matériels transférés. Cette précision, pour importante soit-elle, ne suffit pas à régler l'ensemble des problèmes soulevés par la gestion des équipements.

En effet, l'ensemble de ces biens doivent faire l'objet d'un inventaire. Au cas où l'accord entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement ne peut être trouvé, le texte voté en première lecture prévoyait de recourir à un décret en conseil d'Etat. Cette solution était critiquable dans la mesure où, sous prétexte de décentralisation, elle introduisait l'intervention d'une autorité extérieure à la commune. A cette solution, a été substitué le recours à une décision du représentant de l'Etat prise après avis du président du Tribunal administratif compétent. Si l'autorité varie, le principe demeure tout aussi condamnable. En effet, il ne s'agit pas de décentralisation, mais tout au plus de déconcentration de la tutelle.

De même, et aux termes de l'article 12, un arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du président du tribunal administratif, doit intervenir, pour définir les équipements qui peuvent continuer de relever, en raison de leur nature ou de leurs modalités de gestion, de la compétence du conseil municipal.

A l'article 20, votre Rapporteur qui avait critiqué la référence faite à la notion « d'actes budgétaires » effectués par le conseil d'arrondissement s'était interrogé sur leur nature juridique.

L'Assemblée Nationale a supprimé cette référence terminologique mais en laissant subsister l'ambiguïté juridique. En effet, la nouvelle rédaction mentionne la section III du projet qui contient les différentes dispositions d'ordre budgétaire et financier.



L'ensemble des modifications juridiques, introduites par l'Assemblée Nationale, témoignent de la pertinence des critiques du Sénat. Cependant, trois mesures nouvelles sont très critiquables en ce qu'elles aggravent les atteintes au principe d'égalité que recèle le projet de loi.

### **3. — *Des modifications critiquables juridiquement***

La procédure d'attribution des logements prévue à l'article 16 remet en cause la cohérence de la politique municipale dans ce domaine. En effet, pour des raisons qui tiennent à la structure urbaine, seul le conseil municipal peut assurer une répartition satisfaisante et égalitaire des logements. Or, la nouvelle rédaction de cet article étend aux logements réservés à la commune la procédure d'attribution faisant intervenir le conseil d'arrondissement. Les craintes exprimées par votre Rapporteur en première lecture n'ont donc absolument pas été retenues, bien au contraire.

En outre, les dispositions de l'article relatif à la rémunération des adjoints méconnaissent le principe d'égalité. En effet, il est prévu que la rémunération des adjoints au conseil d'arrondissement est fixée, lorsqu'ils ne sont pas conseillers municipaux, à la moitié de l'indemnité perçue par ces derniers. Cette mesure tend à confirmer qu'il existe au sein du conseil d'arrondissement des adjoints de dignité inégale.

En dernier lieu, afin d'éviter l'apparition d'un vide juridique, il est prévu de maintenir en fonction les officiers municipaux dans leurs fonctions d'officiers d'état-civil jusqu'à l'entrée en fonction des maires d'arrondissement. A Marseille, le transfert de cette fonction du maire de la commune au maire d'arrondissement est retardée au 1<sup>er</sup> juillet 1983.

### **B. — Une tentative d'allègement des structures et des procédures**

L'amélioration tient essentiellement au déroulement de la procédure budgétaire.

L'article 30 prévoit que le montant de la dotation attribuée à chaque arrondissement est notifié à ceux-ci le 1<sup>er</sup> novembre et non plus le 1<sup>er</sup> octobre. Simultanément, l'allocation définie à l'article 28, et dont le montant est équivalent aux recettes de fonctionnement des équipements gérés par les arrondissements, est communiquée à ces derniers.

En première lecture, la Haute Assemblée avait fait remarquer l'impossibilité de respecter les délais impartis aux conseils municipaux en matière budgétaire. A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que la plupart des budgets de grandes villes ne sont pas votés avant la fin de l'exercice. En outre, les complexités financières résultant de la mise en place de la réforme ne permettraient pas de satisfaire aux exigences imposées par la loi.

Un délai supplémentaire est accordé aux conseils municipaux, mais il sera sans doute insuffisant.

En outre, à l'article 31, une des étapes de l'élaboration de l'état spécial de l'arrondissement est éliminée. Cet allègement de la procédure ne constitue qu'une amélioration minime.

Une autre modification est également introduite qui ôte au conseil d'arrondissement la possibilité de saisir le conseil municipal de toute demande de délibération sur les affaires de l'arrondissement. Cette suppression ne doit pas faire illusion dans la mesure où cette procédure est réintroduite sous la forme de questions orales, à l'article 6. En outre, deux « butoirs » initialement prévus sont éliminés. Le délai prévu pour l'inscription obligatoire à l'ordre du jour du conseil municipal d'une question intéressant les affaires de l'arrondissement est réduit de six mois à trois mois. La brièveté de ce délai est manifeste compte tenu du calendrier chargé du conseil municipal. Par ailleurs, aucun régime d'irrécevabilité fondé sur la notion de territorialité n'est prévu, contrairement à la première rédaction du projet.

Enfin, la durée du débat sur les questions est portée à deux heures par séance du conseil municipal.

Cette procédure, ainsi que le caractère vague de la notion « d'affaires de l'arrondissement » risque d'entraîner sinon un blocage, du moins un encombrement du calendrier des travaux du conseil municipal.

Le Sénat avait également dénoncé la lourdeur de la procédure de consultation des conseils d'arrondissement. Quelques exemples suffisent à en démontrer l'ampleur : le conseil d'arrondissement est consulté sur les affaires intéressant l'arrondissement (art. 8), sur le montant des subventions accordées aux associations de l'arrondissement (art. 9), sur l'établissement, la révision ou la modification des documents d'urbanisme (art. 10), lors de l'établissement du budget (art. 30), etc.

En dépit de modifications de détails, aucune amélioration sensible n'est prévue à cet égard. En revanche, l'Assemblée Nationale, lors de la nouvelle lecture, a pris conscience du dynamisme du phénomène associatif.

### C. — La prise en compte du phénomène associatif

Les dispositions de l'article 17 *bis* relatif au rôle dévolu aux associations constituait l'un des points de divergence importants entre la majorité et l'opposition nationales.

La diversité et la complexité de la gestion des grandes villes rendent particulièrement nécessaire et positive la consultation des associations. Leur avis est d'ailleurs sollicité par les élus dans le cadre d'une procédure plus ou moins organisée.

Ainsi ont été créés :

— à Paris, Lyon et Marseille des commissions extra-municipales traitant de problèmes locaux particuliers et conçues comme une structure de concertation ;

— à Marseille, un comité des intérêts locaux.

Par ailleurs, une structure originale avait été instituée à Paris par la loi du 31 décembre 1975 : les commissions d'arrondissement composées par tiers des élus de l'arrondissement, d'officiers municipaux nommés par le maire, et de représentants des associations de l'arrondissement élus par le Conseil de Paris.

Au sein de ces commissions, la place réservée aux associations qui était loin d'être négligeable, offrait en outre l'avantage d'assurer une large représentation de tous les courants d'intérêts et de préoccupations.

Ainsi, une réelle forme de démocratie participative s'était-elle développée dans les trois grandes villes concernées par le projet de loi.

Or, les dispositions relatives aux associations remettent en cause cet essor qui caractérise nos sociétés post-industrielles.

Deux thèses opposées s'affrontent depuis le début de la discussion. La première se propose d'intégrer les associations au sein même du conseil d'arrondissement afin d'assurer leur participation à la ges-

tion directe de la cité. La seconde prévoit de créer une structure particulière et indépendante, participant avec voix consultative régulièrement, une fois par trimestre, aux travaux du conseil d'arrondissement.

Cette solution, défendue par la majorité de l'Assemblée Nationale, a été retenue en première lecture. Il convient de rappeler que le projet de loi ne faisait aucune référence au problème associatif.

Cependant, le débat s'est poursuivi en nouvelle lecture et conformément aux dispositions de l'article 17 *bis*, un comité d'initiative et de consultation d'arrondissement regroupant les représentants des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales sera créée, et participera une fois par trimestre aux débats du conseil d'arrondissement avec voix consultative.

Cette solution présente l'inconvénient d'étendre la participation à des associations qui ne sont pas représentatives d'intérêts locaux.

En outre, une structure de très large consultation de toutes les associations paraît être difficile à mettre en place.

Telles sont les principales rectifications apportées par l'Assemblée Nationale lors de l'examen du texte en nouvelle lecture.

Les modifications introduites par l'Assemblée Nationale, et notamment à la demande du Gouvernement, témoignent ainsi du bien-fondé des critiques formulées par le Sénat à l'encontre du projet de loi.

En effet, certains apports de la nouvelle lecture dissipent des ambiguïtés, rectifient des incohérences et contribuent à l'allègement des procédures, notamment en matière budgétaire.

Les changements intervenus répondent aux objections soulevées par votre Rapporteur dans son rapport fait au nom de la Commission des Lois.

Mais ces retouches n'infléchissent en rien l'esprit du texte soumis à l'examen de la Haute-Assemblée.

**Le projet de loi demeure, dans son principe, contestable juridiquement et condamnable dans ses implications.**

## DEUXIÈME PARTIE

### **LE PROJET DE LOI DEMEURE CONTESTABLE DANS SON FONDEMENT JURIDIQUE ET CONDAMNABLE DANS SES IMPLICATIONS**

Les améliorations introduites par l'Assemblée nationale ne suffisent pas à effacer les conséquences de l'improvisation, de la hâte et de l'absence de véritable concertation qui ont concouru à l'élaboration d'un projet de loi qui, dans son principe même, apparaît comme contestable au regard de sa conformité à la Constitution.

De plus, en ce qu'elle laisse pressentir comme conséquences pour la vie quotidienne des habitants de Paris, Lyon et Marseille, la réforme projetée comporte de nombreux aspects négatifs.

#### **A. — Un projet de loi contestable dans son fondement juridique**

Le Sénat, dont le rôle constitutionnel de représentant de toutes les collectivités territoriales de la République a été réaffirmé par le juge constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982, ne peut qu'être attentif aux innovations juridiques incluses dans un projet de loi qui, en instituant des conseils d'arrondissement, prétend poursuivre un objectif de démocratisation de la vie municipale dans les grandes cités.

Au risque de se répéter, votre Rapporteur tient à souligner que le texte soumis à notre examen porte atteinte à des principes de valeur constitutionnelle qui s'imposent au législateur dans l'exercice de ses compétences.

En effet, le projet de loi apparaît comme contraire, d'une part, au principe de la libre administration des collectivités territoriales et, d'autre part, au principe d'égalité.

### 1. — *Le principe de la libre administration des collectivités territoriales*

Traduction au niveau de la démocratie locale du principe général de liberté, la règle de la libre administration des collectivités territoriales a été reconnue par la charte municipale du 5 avril 1884, confirmée par la loi du 2 mars 1982 et consacrée par l'article 72 de la Constitution.

Le deuxième alinéa de cet article dispose que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »

En outre, le troisième alinéa de l'article 72 précise que, vis-à-vis des collectivités territoriales, « le délégué du Gouvernement à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

En énonçant le principe de la libre administration des collectivités territoriales, le constituant en a simultanément tracé les limites.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

Alors que l'article 72 de la Constitution mentionne les termes de « collectivités territoriales », l'article 34 utilise les mots de « collectivités locales ». Mais, dans ses décisions du 25 février 1982, le Conseil Constitutionnel ne fait apparemment aucune distinction entre les deux notions puisqu'il emploie indifféremment l'une pour l'autre.

La décision du 25 février 1982 relative à la Corse fait état de « la libre administration des collectivités locales », principe auquel le conseil constitutionnel reconnaît une valeur constitutionnelle, comme il l'avait admis pour la libre administration des collectivités territoriales. Comme le remarque un éminent juriste, il n'y a en apparence aucune hiérarchie entre le principe de la libre administration des collectivités territoriales prévu à l'article 72 et la libre administration des collectivités locales, consacrée par l'article 34.

Quant à la portée du contrôle administratif, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1982, concernant la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a considéré « qu'il résulte des dispositions de l'article 72 de la Constitu-

tion que, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat annoncées à l'alinéa 3 de cet article. »

Dans le même considérant, le juge constitutionnel a estimé que « l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 (alinéa 3) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin. »

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales n'a donc pas une portée absolue. Toutefois, au sein de leur espace de liberté, les collectivités territoriales doivent pouvoir se déterminer librement.

En réalité, la règle de la libre administration se dédouble en deux principes :

- le principe de l'unité communale,
- et le principe de l'autonomie communale.

#### a) *Le principe de l'unité communale*

La règle de l'unité de la commune apparaît comme un principe fondamental reconnu par la charte municipale que constitue la loi du 5 avril 1884.

Selon les termes de l'article L. 121-26 du Code des communes, le « conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »

Cette disposition constitue au profit du conseil municipal un titre de compétence générale et exclusive dans le ressort de la commune puisque sur le territoire de la commune, les attributions de l'Etat sont exercées par l'autorité décentralisée.

L'unité de la commune constituée par la coexistence d'un pouvoir délibérant et d'un organe exécutif, doit s'analyser comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, en l'occurrence la loi du 5 avril 1884.

Le principe de l'unité de gestion des communes apparaît donc comme le fondement indivisible de la liberté communale.

En outre, l'article 72 tend à s'opposer à ce que l'unité de l'administration communale puisse se trouver limitée ou amputée par des organes infra-communaux.

Force est de constater que le texte qui nous est soumis va à l'encontre de ce principe.

En effet, l'institution des conseils d'arrondissement va engendrer un démembrement de l'unité de gestion communale. Certes, les conseils d'arrondissement, qui ne jouissent pas de la personnalité morale ne constituent pas des collectivités territoriales. En outre, ils ne disposent que d'attributions limitativement énumérées par le projet de loi.

Mais, institués au sein de la commune, les conseils d'arrondissement forment, à côté du maire et du conseil municipal, un troisième organe d'administration de la commune.

Bénéficiant d'un droit à l'information consacré par la procédure des questions écrites et orales, doté d'un pouvoir de proposition et de consultation, le conseil d'arrondissement dispose également d'une compétence de décision pour la gestion de divers équipements tels les crèches, les jardins d'enfants, les ensembles culturels et sportifs, etc.

A l'instar des actes des autorités communales, les délibérations des conseils d'arrondissement sont soumises aux règles de contrôle administratif prévues par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 2 mars, modifiée par la loi du 22 juillet 1982 due à l'initiative de notre collègue Pierre Schiélé. Le caractère exécutoire des délibérations du conseil d'arrondissement est subordonnée à leur publication et à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département. Les délibérations des conseils d'arrondissement sont donc assimilées à celles des conseils municipaux. De ce fait, le maire de la commune ne peut annuler les délibérations des conseils d'arrondissement. Le projet de loi ne lui reconnaît que le droit de demander au conseil d'arrondissement de procéder à une seconde lecture. Si le conflit persiste, le maire de la commune peut déférer au tribunal administratif la délibération contestée et assortir son recours d'une demande de sursis à exécution.

Comme l'indiquait votre rapporteur, lors de la première lecture du texte, les dispositions de l'article 20 prévoient la possibilité pour le maire de former un recours contre une délibération d'un organe réputé être partie intégrante de la commune. Cette mesure est doublement révélatrice : elle démontre que l'unité de gestion de la commune est



rompue, tout en reconnaissant implicitement que les conseils d'arrondissement constituent des pouvoirs autonomes vis-à-vis du conseil municipal et du maire.

Il convient de souligner qu'à l'égard des délibérations du conseil d'arrondissement, le rôle du maire de la commune s'apparente à la fonction exercée par le représentant de l'Etat dans le département à l'encontre des délibérations des autorités communales.

Cette remarque permet de mesurer d'importance de l'atteinte portée à l'unité juridique de la commune.

En outre, de nombreuses dispositions incluses dans le texte témoignent de la volonté de conférer aux conseils d'arrondissement un statut et des règles de fonctionnement identiques à ceux d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale de droit commun.

Elus au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, les conseillers d'arrondissement sont très largement assimilés à des conseillers municipaux.

En ce qui concerne la désignation de l'exécutif du conseil d'arrondissement, l'article 5 institue une procédure identique à celle qui s'applique dans les conseils municipaux.

A l'instar des dispositions applicables aux communes, le nombre des adjoints au maire d'arrondissement ne pourra excéder 30 % de l'effectif légal du conseil d'arrondissement.

S'agissant des maires d'arrondissement, qui ne sont pas des maires-délégués, le projet de loi leur attribue des pouvoirs propres et notamment des compétences en matière d'état-civil et d'élections, qui viennent diminuer les compétences du maire de la commune.

D'une manière générale, le projet de loi procède à une assimilation entre l'exécutif et l'assemblée délibérante de l'arrondissement, d'une part, et le conseil municipal et la municipalité, d'autre part.

Tout se passe comme si le conseil d'arrondissement, pourtant dépourvu de la personnalité morale, était placé sur le même pied d'égalité que le conseil municipal.

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 5 du projet de loi, les dispositions du code des communes relatives à la désignation et au statut des maires et adjoints sont applicables aux maires et adjoint d'arrondissement.

Toutefois, l'Assemblée nationale a adopté, en nouvelle lecture, un amendement qui prévoit que le représentant de l'Etat informe le maire de la commune de la démission du maire d'arrondissement ou de ses adjoints.

De même, le dernier alinéa de l'article 19, introduit par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, prévoit l'information du maire de la commune, par le maire d'arrondissement, en cas de démission d'un conseiller d'arrondissement.

Mais, l'article 19 procède par assimilation entre les règles relatives aux délibérations et au fonctionnement des conseils municipaux et celles qui s'appliqueront aux conseils d'arrondissement pour l'exercice des attributions par le présent projet de loi.

Une telle extrapolation accrédite la thèse d'une évolution insidieuse vers le statut de commune de plein exercice.

Une autre disposition illustre la rupture de l'unité communale. Aux termes de l'article 15, le conseil d'arrondissement procède, en son sein, à la désignation des représentants de la commune dans les organismes dont le champ d'action est limité à l'arrondissement, même si l'organisme intervient dans un domaine de compétences du conseil de Paris ou des conseils municipaux de Marseille et de Lyon. En conséquence, la représentation d'une fraction de la commune est érigée en représentation de l'ensemble de la commune. La fiction juridique introduite par l'article 15 semble difficilement conciliable avec le principe de l'unité communale.

Enfin, les dispositions incluses dans le projet de loi limitent les attributs de l'unité communale que constituent l'unité budgétaire et l'unité du personnel.

**En matière budgétaire**, les conseils d'arrondissement qui ne disposent pas du pouvoir de lever d'impôt, reçoivent au termes de l'article 28 une allocation égale aux recettes qui proviennent des services relevant de leurs attributions et une dotation globale destinée à permettre l'exercice des compétences qui leur sont dévolues.

Cette dotation globale est libre d'affectation. Conformément à l'article 33, le maire d'arrondissement engage et ordonne les dépenses inscrites à l'état spécial devenu exécutoire.

Certes, des dispositions tendent à éviter une rupture totale de l'unité budgétaire et comptable, et notamment l'intervention du comptable de la commune pour exécuter les opérations de recettes et de dépenses prévues à l'état spécial de l'arrondissement.

Mais le maire d'arrondissement peut effectuer des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre dans la limite du cinquième de la dotation initiale du chapitre de l'état spécial. Au-delà de ce montant, le virement fait l'objet d'une décision conjointe du maire de la commune et du maire d'arrondissement.

De plus, le maire d'arrondissement peut, dans le cas où le budget de la commune ne serait pas rendu exécutoire au début de l'exercice, ordonnancer chaque mois, par douzième provisoire, les dépenses.

Outre cette particularité, le projet de loi consacre également une rupture de l'unité de décision en matière budgétaire. L'article 12 reconnaît au conseil d'arrondissement le pouvoir de décider de l'implantation et du programme d'aménagement de certains équipements dont le financement est assuré par le conseil municipal.

Compte tenu de l'importance de la charge foncière dans le coût des équipements, l'intervention des conseils d'arrondissement dans le processus de décision hypothèque le pouvoir financier détenu par le conseil municipal.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 28 du projet de loi, la dotation globale d'arrondissement constitue une dépense obligatoire susceptible, à ce titre, d'être inscrite au budget de la Commune par le représentant de l'Etat dans le département.

De plus, l'article 60 du texte soumis à notre examen qui prévoit que les budgets des communes de Paris, Marseille et Lyon comporteront, en 1983, les crédits nécessaires au fonctionnement des Conseils d'arrondissement et à l'exercice de leurs attributions, obère la liberté des Conseils municipaux lors du vote de leurs prochains budgets.

Enfin, le texte bat en brèche **l'unité de gestion du personnel communal**. En effet, les conseils d'arrondissement interfèrent dans le pouvoir hiérarchique qu'exerce normalement le maire de la commune sur les personnels communaux.

Aux termes de l'article 36, le projet de loi dispose que les personnels affectés dans les services de l'arrondissement seront placés sous l'autorité du maire d'arrondissement, tout en continuant à être rémunérés sur le budget de la commune.

Les maires d'arrondissement interviendront en matière de notation, d'avancement et de sanctions disciplinaires dans des conditions qui seront précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Cette intrusion du maire d'arrondissement dans le régime disciplinaire des personnels communaux va à l'encontre du principe selon lequel le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Toutefois, l'objectivité commande de souligner qu'en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a introduit une disposition précisant qu'en cas de désaccord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur le nombre d'agents affectés auprès de ce dernier, ou sur leur répartition par catégorie, ce nombre ou cette répartition est fixé par délibération du Conseil municipal.

En ce qui concerne le secrétaire général de la mairie d'arrondissement, le texte prévoit qu'il sera nommé par le maire de la commune, parmi les personnels communaux, mais sur proposition du maire d'arrondissement.

A défaut d'accord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement, le secrétaire général de la mairie d'arrondissement peut être choisi parmi l'ensemble des agents relevant du statut du personnel communal.

Pour résumer ces remarques parcellaires, une constatation s'impose : **le projet de loi, tel qu'il nous est soumis, amoindrit l'unité communale.** L'avenir et l'évolution des organes mis en place ne peuvent que renforcer les atteintes à l'unité communale. D'ores et déjà, la dynamique d'une évolution de l'arrondissement vers le statut de collectivité locale est amorcée, par la reconnaissance de l'existence « d'affaires de l'arrondissement », notamment dans les articles 1<sup>er</sup>, 6 et 7 du projet de loi. Juridiquement imprécise, la notion « d'affaires de l'arrondissement » n'en demeure pas moins éminemment évolutive, comme en témoigne l'essor de la notion « d'objet d'intérêt départemental » mentionnée à l'article 46-28° de la loi du 10 août 1871.

L'invocation de la notion d'affaires de l'arrondissement permettra aux conseils d'arrondissement d'accéder inéluctablement au rang de collectivité territoriale.

De plus, le projet de loi comporte des atteintes au principe de l'autonomie communale.

*b) Les atteintes au principe de l'autonomie communale*

Consacré par l'article 72 de la Constitution, le principe de l'autonomie communale fait obstacle à l'intervention, dans le fonctionnement de la commune, d'autorités extérieures. A cet égard, le texte qui nous est soumis ne respecte pas ce principe. En effet, le projet de loi a prévu des hypothèses de conflits entre les conseils d'arrondissement et le conseil municipal qui seront tranchés par des autorités extérieures. En l'occurrence, le texte soumis à notre examen porte la marque d'une **déconcentration** des autorités habilitées à intervenir dans les relations qu'entretiennent le Conseil municipal et les Conseils d'arrondissement. Dans certains cas, l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, c'est-à-dire du Premier ministre, cède le pas au représentant de l'Etat.

Quelques exemples permettent d'illustrer ce phénomène de « **déconcentration de la tutelle** », exercée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis du président du tribunal administratif.

S'agissant de l'article 12 qui dispose que le Conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement de certains équipements, un arrêté du représentant de l'Etat, pris après avis du président du tribunal administratif est prévu pour déterminer les équipements qui, en raison de leur nature ou de leurs modalités de gestion, peuvent demeurer de la compétence du Conseil municipal.

En ce qui concerne l'inventaire des équipements dont les conseils d'arrondissement auront la charge, l'article 14 dispose qu'en cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription d'un équipement, il sera statué par arrêté du représentant de l'Etat, pris après avis du président du tribunal administratif.

Cette innovation juridique, qui s'apparente à une tutelle mixte, va à l'encontre de l'esprit de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions interprétée par la décision du Conseil Constitutionnel en date du 25 février 1982, qui

repose sur l'affirmation que le contrôle administratif prévu à l'article 72 alinéa 3 de la Constitution au profit du délégué du Gouvernement peut se réduire à la faculté de déclencher un contrôle juridictionnel.

En outre, d'autres dispositions du projet de loi témoignent **de la persistance de l'intervention du Gouvernement** dans les rapports entre le Conseil municipal et les Conseils d'arrondissement.

S'agissant du calcul de la dotation financière accordée au conseil d'arrondissement, le projet prévoit, dans son article 29, une procédure complexe et conflictuelle faisant intervenir en cas de désaccord d'un conseil d'arrondissement un décret en Conseil d'Etat pour préciser la proportion minimale attribuée à chaque arrondissement au titre des sommes affectées par le conseil municipal pour l'ensemble des arrondissements. Cette disposition consacre une intrusion de l'Etat dans la gestion financière de la commune.

Quant à l'affectation des services et des personnels au conseil d'arrondissement, l'article 36 précise que les conditions de mise à disposition seront déterminées en Conseil d'Etat.

Enfin, le projet de loi prévoit **l'intervention de la juridiction administrative** en cas de désaccord entre un conseil d'arrondissement et le conseil municipal.

En effet, l'article 20 précise qu'en cas de conflit avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement, le maire est conduit à former un recours devant le juge administratif contre une délibération d'un organe réputé être partie intégrante de la commune. **Le juge administratif, qui ne bénéficie pas du statut de magistrat, est érigé en arbitre des conflits qui opposent des instances composées d'élus du peuple français.**

Enfin, et de façon plus générale, le texte adopté par l'Assemblée nationale laisse subsister, du fait même de l'institution de conseils d'arrondissements élus au suffrage universel, d'innombrables sources de conflits, voire de blocage, entre les organes habituels de la commune et les assemblées d'arrondissement. En permettant que ces conflits soient tranchés par une autorité extérieure à la commune, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif ou de la juridiction administrative, le projet soumis au Sénat va à l'encontre des traditions républicaines les mieux établies, et, au premier chef, du principe de la libre administration des collectivités locales.

Ainsi donc, le projet de loi contrarie le principe de l'autonomie et de l'unité communale.

S'agissant de la ville de Lyon, ces atteintes prennent une dimension importante puisque l'inclusion de la capitale de la région Rhône-Alpes dans une communauté urbaine ne pourra se conclure qu'au détriment de l'échelon intermédiaire, à savoir le conseil municipal, qui risque d'être laminé ou cantonné dans un rôle symbolique et honorifique.

Mais en l'occurrence, la situation de Paris peut se comparer à celle de Lyon dans la mesure où, en dépit de l'absence d'une communauté urbaine incluant la Capitale de la France, de nombreuses compétences communales ont été transférées à un niveau supra communal.

Mais l'inventaire des atteintes aux principes de valeur constitutionnelle que comporte le texte serait incomplet s'il n'était fait mention du principe d'égalité.

## 2. — *Les atteintes au principe d'égalité*

Consacrée par toutes les déclarations constitutionnelles depuis 1789, inscrite aux frontons des édifices publics, l'égalité figure dans la devise de la République.

Affirmé dans les textes qui font partie intégrante du « bloc de constitutionnalité », tels la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. premier, II et VI), le préambule de la Constitution de 1946 (alinéas 3, 5, 12 et 13) et la Constitution de la V<sup>e</sup> République (art. 2 et 3), le principe d'égalité s'impose au législateur dans l'exercice de ses compétences.

Pour le Conseil constitutionnel, comme le démontre une analyse de sa jurisprudence, le dénominateur commun d'un principe que l'on a pu qualifier de « principe gigogne », réside dans l'égalité devant la loi, fondée sur l'article VI de la Déclaration de 1789, et accessoirement sur l'article 2 de la Constitution de 1958.

A maintes reprises, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions législatives qui méconnaissaient ce principe de valeur constitutionnelle.

Pour le Conseil constitutionnel, la portée du principe d'égalité n'est ni abstraite ni absolue. Le principe doit s'entendre comme une égalité par catégorie.

Aux termes de la jurisprudence constitutionnelle, la justification d'une discrimination réside dans une différence de situation compatible avec la finalité de la loi.

L'appréciation des situations doit donc résulter de différences objectives qui prouvent le bien-fondé de la discrimination. Ces critères objectifs peuvent être constitués par des différences géographiques, telle l'insularité, ou des différences de statut juridique.

En outre, la différence de situation prise en considération par le législateur doit être compatible avec la finalité de la loi.

C'est au regard des exigences du principe de l'égalité des citoyens devant la loi qu'il convient d'analyser les dispositions du projet de loi.

Tout d'abord, le projet de loi semble aller à l'encontre du **principe de l'égalité entre les communes**.

A cet égard, il convient de remarquer que la suppression de l'article 37 a mis fin à une atteinte flagrante au principe d'égalité. En effet, aux termes des dispositions abrogées, la représentation d'une commune dans un organisme dont le champ d'action excède les limites d'un arrondissement, devait s'effectuer à la représentation proportionnelle.

Comme l'avait souligné votre rapporteur, ce principe se traduisait pour la ville de Lyon, seule commune parmi les grandes cités à être incluse dans une communauté urbaine, par un traitement, discriminatoire par rapport aux autres villes qui font partie intégrante d'une communauté urbaine.

En effet, aux termes de l'article 37 du projet de loi, la commune de Lyon était la seule commune de France à être représentée proportionnellement à sa population au sein de la communauté urbaine. Lyon constituait donc non seulement la seule commune de la Courly, mais même la seule commune de France, incluse dans une communauté urbaine, à être traitée de la sorte.

Mais d'autres atteintes au principe de l'égalité entre les communes subsistent.



En effet, à la différence des autres communes de France, Paris, Marseille et Lyon font l'objet d'un traitement discriminatoire constitué par l'introduction d'une organisation administrative différente en ce qu'elle juxtapose plusieurs organes délibérants et plusieurs organes exécutifs. Dans les trois grandes villes, les conseils d'arrondissement coexisteront avec les conseils municipaux et les maires d'arrondissement avec les maires de la commune. La justification d'une telle discrimination ne peut résider que dans l'existence d'une situation objectivement différente.

Il convient donc de s'interroger sur les caractéristiques et les traits communs aux trois villes qui pourraient établir l'existence d'une catégorie particulière.

Au sein des trois cités, il apparaît que si la nature de la ville de Paris, en raison de son statut de capitale de la France et donc de siège des pouvoirs publics et des représentations étrangères, aurait pu sembler différente de celle des autres communes, l'alignement du régime administratif de la capitale sur le droit commun municipal, opéré en 1975, retire à cet argument toute sa pertinence.

En outre, la division des trois grandes villes en arrondissements ne saurait constituer un facteur commun. En effet, de l'avis même du Gouvernement, la réalité administrative et électorale des arrondissements marseillais est moindre que celle des arrondissements parisiens et lyonnais.

Ce constat a d'ailleurs conforté le Gouvernement dans sa décision de ne pas appliquer, à la cité phocéenne, le principe de l'adéquation entre un secteur électoral et un arrondissement. Illustrant l'inanité de l'organisation administrative des arrondissements de la capitale de la région Provence-Côte d'Azur, les attributions des maires d'arrondissement en matière d'état civil n'entreront en vigueur, à Marseille, que le 1<sup>er</sup> juillet 1983.

La taille de ces cités ne semble pas, non plus, constituer un élément de différenciation.

Paris est deux fois plus peuplée que Marseille et la cité phocéenne deux fois plus que la capitale de la région Rhône-Alpes.

**Par ailleurs, le principe d'égalité entre les maires semble rompu.**

En effet, aux termes de l'article 21 du projet de loi, les maires de Paris, de Lyon et de Marseille ne disposent plus que d'une compétence résiduelle en matière d'Etat civil.

S'agissant du principe d'égalité entre les citoyens, la rupture de l'unité de la gestion municipale de Paris, Marseille et Lyon se traduit inévitablement par des différences de traitement à l'intérieur des arrondissements qui composent ces trois villes. Cette inégalité se manifeste au plan du découpage en secteurs électoraux, puisque les secteurs marseillais regroupent tantôt 245 000 habitants de quatre arrondissements différents, tantôt un seul arrondissement avec 71 000 habitants.

En outre, le projet de loi introduit une inégalité de traitement des citoyens selon leur lieu de résidence. S'agissant de l'article 16 du projet de loi, les règles d'attribution de logements au sein même des arrondissements remettent incontestablement en cause la cohérence de la politique municipale en ce domaine. En ignorant les indispensables solidarités entre arrondissements, que peut seule assurer une péréquation effectuée par le conseil municipal, les attributions des conseils d'arrondissement renforcent les inégalités de situation. En effet, suivant que l'arrondissement dont ils sont habitants comportera ou non des logements dont l'attribution relève de la commune, les chances des citoyens de bénéficier d'une attribution seront plus ou moins grandes. Or, tous les habitants d'une commune doivent disposer des mêmes chances de bénéficier d'une attribution de logement.

Ces inégalités sont aggravées par les dispositions introduites, par l'Assemblée Nationale, en nouvelle lecture, qui étendent les pouvoirs d'attribution des maires d'arrondissement aux logements qui sont réservés à la commune par des organismes H.L.M.

Le système prévu par le projet de loi ne respecte pas le principe de l'égalité devant le service public sans que l'on puisse alléguer l'existence de motifs d'intérêt général pouvant justifier cette rupture de l'égalité.

En ce qui concerne les modalités prévues par l'article 29 du projet de loi, pour la répartition des ressources et l'établissement de la dotation budgétaire de chaque arrondissement, le critère de la composition socioprofessionnelle paraît comporter des risques d'inégalité. En effet, le flou de cette notion comporte un fond d'arbitraire dans la détermination de la seconde part de la dotation budgétaire. On ne peut manquer de s'interroger sur les catégories socioprofessionnelles qui seront prises en considération, de manière privilégiée, pour le calcul de la dotation budgétaire.

Enfin, s'agissant des dispositions de l'article 36 relatives aux personnels communaux, le projet de loi consacre une rupture de l'égalité de traitement. Les personnels placés sous l'autorité du maire d'arron-

dissement connaîtront un déroulement de carrière différent des personnels de la commune alors que ces deux catégories forment un corps unique. Il s'agirait là d'une incontestable atteinte à l'égalité des fonctionnaires qui appartiennent à un même corps.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le bilan des atteintes aux principes fondamentaux de notre droit conclut au caractère contestable du fondement juridique du projet de loi qui nous est soumis.

Mais surtout, la réforme proposée paraît condamnable dans les conséquences qu'elle ne manquera pas d'entraîner.

## **B. — Une réforme condamnable dans ses implications**

En première lecture, votre rapporteur avait insisté sur le caractère néfaste de la réforme proposée tant dans ses implications administratives que dans sa traduction financière. Force est de constater que de nombreuses critiques formulées par votre rapporteur ont reçu un écho de la part du Gouvernement qui a déposé, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, des amendements de simplification et d'allègement des procédures.

Mais l'essentiel des appréhensions et des craintes exprimées par votre rapporteur subsiste.

Le système proposé apparaît comme inefficace au regard des exigences administratives et des impératifs budgétaires.

### **1. — *La lourdeur administrative***

L'examen du projet de loi autorise des conclusions pessimistes parce qu'inéluctables : le système de gestion administrative des trois grandes villes va se traduire par des inconvénients contraires aux impératifs d'efficacité et de rapidité, malgré les aménagements parcellaires et insuffisants, introduits en nouvelle lecture.

C'est ainsi que les dispositions de l'article 7 qui offraient au Conseil d'arrondissement la faculté de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil municipal de toute proposition de délibération relative aux affaires de l'arrondissement, ont été supprimées par l'Assemblée nationale. Il convient de rappeler que la combinaison des articles 6 et 7

consacrait un droit de regard des conseils d'arrondissements sur l'ordre du jour du conseil municipal qui comportait des risques d'encombrement des travaux du Conseil municipal.

Mais la disparition de l'article 7 a été compensée par l'apparition d'une nouvelle variété de procédure d'interrogation : la question orale avec débat. Cette technique empruntée à la procédure de contrôle parlementaire, illustre la volonté de transformer la nature du Conseil municipal pourtant caractérisée par sa dimension d'assemblée de gestion.

Le projet de loi, dans sa rédaction actuelle, dispose que le temps consacré par le Conseil municipal aux questions écrites et orales des conseils d'arrondissement peut atteindre deux heures par séance. En outre, en l'absence d'inscription à l'ordre du jour d'une question orale, dans un délai de trois mois, la question est inscrite de droit à l'ordre du jour de la séance du Conseil municipal.

S'agissant de la procédure de consultation des conseils d'arrondissement, l'article 8 prévoit la saisine pour avis du conseil d'arrondissement préalablement à tout projet de délibération relatif aux affaires dont l'exécution est prévue en tout ou partie dans les limites de l'arrondissement. Les conséquences de cette procédure de consultation préalable sont à l'évidence un allongement et une lourdeur des procédures. A cet égard, il convient de rappeler qu'en 1981, le Conseil de Paris a rendu plus de 2 500 délibérations dont les trois quarts concernaient un arrondissement ou un groupe d'arrondissements.

Dorénavant, chaque dossier faisant l'objet d'une délibération du conseil municipal, et dans la mesure où il comporte des aspects concernant l'arrondissement, devra être transmis au conseil d'arrondissement. Cette obligation va entraîner un allongement des délais de décision par la mise en œuvre d'une procédure de communication particulièrement contraignante.

**En matière d'urbanisme**, la procédure de consultation systématique des conseils d'arrondissement présente des inconvénients encore plus évidents.

Aux termes de l'article 10 du projet de loi, le conseil d'arrondissement est consulté par le maire de la commune préalablement aux délibérations du conseil municipal portant sur l'établissement, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols et sur les projets

d'urbanisme opérationnel. Cette intervention représente une source de paralysie et de retard dans un domaine qui requiert une unité du pouvoir de décision.

En ce qui concerne les autorisations du sol, l'article 23, dans son deuxième alinéa, prévoit que le maire de l'arrondissement émet un avis sur les autorisations délivrées par le maire de la commune, et au nom de celle-ci, en application des dispositions du Code d'Urbanisme, ainsi que sur toute permission de voirie sur le domaine public, dans l'arrondissement.

En revanche, le caractère systématique de la consultation du maire d'arrondissement a été atténué en ce qui concerne l'exercice par la commune de son droit de préemption.

Mais l'organisation d'une procédure de consultation systématique des conseils d'arrondissement va nécessiter, pour son exercice, **la création de structures nouvelles et le recrutement de personnels supplémentaires.**

En outre, la commune sera inexorablement conduite à recruter du personnel qui sera mis à la disposition des services de l'arrondissement.

De plus, la faculté offerte au maire d'arrondissement de donner délégation de signature au secrétaire général de la mairie d'arrondissement annonce un désaisissement des élus locaux.

Enfin, la coexistence entre ces diverses structures administratives risque de ne pas être pacifique. En l'occurrence, la division des trois grandes villes en conseils d'arrondissement se traduit par une institutionnalisation des conflits.

Ces inconvénients administratifs sont aggravés par l'accroissement des dépenses que comporte, en germe, la réforme proposée.

## **2. — L'accroissement des coûts**

Sans revenir sur les développements consacrés par votre rapporteur, en première lecture, à la propension du système proposé à engendrer des coûts supplémentaires, il convient de mentionner qu'en dépit de certaines modifications introduites par l'Assemblée nationale, la réforme du statut des grandes villes va entraîner un accroissement de la

pression fiscale. Votre rapporteur avait souligné l'imprécision de certaines dispositions et notamment l'incertitude existante quant à la nature des dépenses prises en charge par les conseils d'arrondissement pour la gestion des équipements de proximité.

A cet égard, un amendement adopté par l'Assemblée nationale apporte une précision en ce qu'il prévoit, à l'article 12, l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers.

De plus, à l'article 20, les termes « d'actes budgétaires » ont été supprimés. Mais cette disparition terminologique laisse subsister une ambiguïté quant à la nature juridique des actes accomplis par les conseils d'arrondissement dans le processus d'élaboration du budget.

En outre, la date de notification aux conseils d'arrondissement du montant prévisionnel de leur dotation a été reportée du 1<sup>er</sup> octobre au 1<sup>er</sup> novembre de chaque année.

Enfin, la procédure budgétaire est allégée par la notification simultanée au conseil d'arrondissement du montant de la dotation et de celui de l'allocation.

De même, l'état spécial de chaque arrondissement est dorénavant soumis au Conseil municipal en même temps que le projet de budget de la commune.

Mais ces rectifications mineures ne sauraient constituer une tentative de réponse au vice fondamental du texte que constitue la séparation du pouvoir d'engager la dépense du droit de lever l'impôt. Cette césure représente une source de dilution des responsabilités. Désormais, le pouvoir fiscal et le pouvoir « dépensier » se rejettent mutuellement la responsabilité de l'excès de l'impôt ou de la phémore des dépenses.

A terme, la création des conseils d'arrondissement conduira à une augmentation considérable des coûts de fonctionnement qui se traduira par une augmentation de la pression fiscale, sans bénéfice supplémentaire pour les contribuables des grandes villes.

Pour Paris, une estimation provisoire et optimiste fait ressortir les coûts supplémentaires à la somme de 100 millions de francs, soit deux points de fiscalité.

**En conclusion**, votre rapporteur ne peut manquer, une fois encore, de mettre en avant la confusion, l'ambiguïté et les dangers que recèle le projet de loi soumis à notre examen.

Génératrice de conflits, la réforme proposée ne peut se conclure que par une emprise croissante de l'Etat sur la vie des grandes cités, alimentée par une collusion objective entre le maire d'arrondissement et le représentant de l'Etat, nourrie par les multiples conflits entre les conseils d'arrondissement et le conseil municipal qui trouveront leur épilogue devant les tribunaux administratifs, chargés d'arbitrer entre des élus du peuple, et entretenue par les égoïsmes d'arrondissement et par la politisation de la fonction publique locale.

Reposant sur un postulat erroné, le projet de loi ne semble pas susceptible d'une amélioration par voie d'amendements.

Dans ces conditions, votre Commission vous demande d'opposer au projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, la question préalable prévue à l'article 44, alinéa 3, du règlement du Sénat et dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.

**QUESTION PRÉALABLE**  
**PRÉSENTÉE PAR M. ROGER ROMANI**  
**AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS**

En application de l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.



## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Considérant que le projet de loi élaboré en l'absence d'une réelle concertation avec les élus locaux méconnaît les engagements du Gouvernement pris devant le Parlement lors du débat sur la loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, et devant le Congrès des maires de France qui s'est tenu en octobre 1981 ;

Considérant que le projet de loi soumis à l'examen de la Haute assemblée porte atteinte à l'unité communale et à l'autonomie communale, qui constituent les deux composantes du principe de la libre administration des collectivités territoriales, affirmé par l'article 72 de la Constitution ;

En ce qui concerne le principe de l'unité communale, les dispositions du projet de loi méconnaissent cette règle en ce qu'elles instituent une structure infra-municipale dotée d'un statut en de nombreux points comparable à celui des communes, et exerçant des compétences qui entrent en concurrence avec celles dévolues aux municipalités par le droit commun ;

S'agissant du principe de l'autonomie communale, l'intervention d'autorités extérieures par le truchement de décrets en Conseil d'Etat, d'arrêtés du représentant de l'Etat dans le département ou de jugements du tribunal administratif, habilités à trancher les conflits susceptibles de surgir en matière de répartition des compétences entre la commune et l'arrondissement apparaît comme contraire à cette règle de valeur constitutionnelle ;

Considérant que les dispositions proposées vont à l'encontre du principe d'égalité en ce qu'elles instituent un régime dérogatoire au droit commun qui n'est pas justifié par l'existence d'éléments propres aux trois grandes villes, susceptibles de les différencier des autres villes de France ; considérant, au surplus, que le traitement discriminatoire réservé à Paris, Marseille et Lyon, est disproportionné au regard des prétendues différences que présentent ces trois cités ;

Considérant enfin que la volonté de décentraliser et de démocratiser la vie locale à Paris, Marseille et Lyon affirmée par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi, ne peut qu'être réduite

à néant par la complexité des procédures mises en œuvre, l'alourdissement des structures administratives et la constitution d'écrans supplémentaires entre l'administration locale et les citoyens.

La Commission des Lois estime que la création de conseils d'arrondissement dotés de statut et de pouvoirs prévus par le présent projet de loi est inconciliable avec le principe de la libre administration des communes et ne constitue pas une réforme conforme aux objectifs de décentralisation et de démocratisation affirmés par le Gouvernement.

**En conséquence, la Commission des Lois demande au Sénat d'adopter la question préalable.**