LE PRÉFET DE POLICE

par

Enguerrand INGRATTA

DESS Administration des collectivités locales - ParisV

Les parisiens connaissent le Préfet de police à travers les mesures qu'il prend régulièrement et qui sont liées à la fermeture de la circulation automobile dans les rues de la Capitale, aux manifestations sur la voie publique, etc. Cependant, ces administrés sont bien loin de soupçonner à quel point cette autorité administrative fait de leur ville une collectivité totalement à part vis-à-vis des autres communes de France au regard, notamment, du droit applicable. A ce titre, un anniversaire vient rappeler cette spécificité, le bicentenaire de la Préfecture de police a été célébré le 4 juillet 2000 sur l'Ile de la Cité. C'est en effet la loi du 28 Pluviôse an VIII [1], concernant la division du territoire de la République et l'administration qui créé la Préfecture de police mais c'est l'arrêté des Consuls du 12 Messidor an VIII [2] détaillant les pouvoirs du Préfet de police qui est considéré comme l'acte fondateur de l'institution. Il est d'ores et déjà essentiel de noter que la majeure partie des dispositions de cet arrêté restent, aujourd'hui encore, de droit positif.

Il apparaît que l'institution du Préfet de police résulte d'une prise de conscience du Pouvoir central qui, depuis toujours, a considéré Paris comme une ville à part [3] et qui, à ce titre, a justifié l'application d'un régime totalement dérogatoire, faisant de la capitale un modèle hors norme au regard du droit commun des collectivités locales. Après avoir rappelé brièvement l'évolution historique de la situation dans la capitale (I), il sera nécessaire de détailler les pouvoirs du Préfet de police qui font de cette autorité administrative sui generis le principal détenteur des pouvoirs de police à Paris (II), pour enfin présenter les éventuelles remise en cause de la situation actuelle (III).

I. DE LA PRÉVÔTÉ AU PRÉFET DE POLICE

C'est Henri Ier qui institue en 1032 la Prévôté de Paris [4]. Le Prévôt était à la fois gouverneur politique de Paris, chef du Châtelet, administrateur et chef de police. Puis, Paris va découvrir les prémices d'un système qui perdura jusqu'à aujourd'hui. En effet, à côté du Prévôt royal, existe le Prévôt des marchands qui représente un pouvoir municipal. En 1263, la corporation des marchands élit pour la première fois son Prévôt. Il y a donc déjà, à Paris, une opposition entre le représentant du pouvoir central et un élu de la ville. Malgré la création d'un lieutenant civil et d'un lieutenant criminel, le Prévôt des marchands Etienne Marcel conteste le pouvoir royal et est à l'origine d'une des nombreuses révoltes qui explique "*la constante méfiance du pouvoir central à l'égard de la ville*" [5].

Du XIVème au milieu du XVIIème siècle le nombre d'unités affectées à la surveillance et à la sécurité de la Capitale augmente en même temps que la surface de cette dernière. Cependant, la situation à Paris ne cesse de se dégrader. Louis XIV décide de réformer l'institution du Lieutenant Civil par l'édit royal du 15 mars 1667 en modifiant les attributions de police et de justice et en créant la charge de Lieutenant de police (confié à Gabriel Nicolas de La Reynie). Ce dernier est alors chargé de toutes les "*matières concernants la police*" ; il est considéré comme l'ancêtre du Préfet de police. Ce mouvement marque la véritable naissance de l'institution policière a Paris. L'efficacité de La Reynie est reconnue et Louis XIV le nomme Lieutenant Général de police pour la ville, Prévôté et Vicomté de Paris et étend ainsi ses pouvoirs. Compétent en matière de police et de justice, il est l'homme de confiance du pouvoir central à Paris.

1 17 février 1800.
2 1er juillet 1800.
3 On peut indiquer que la plupart des capitales disposent d'un statut particulier. Sur ce sujet, cf. l'article très complet de Xavier Prétot, "Le statut des villes-capitales", *R.F.A.P.*, 1986, p. 709.

4 Cf. *La Préfecture de Police au service des parisiens - "Fidèle à ses traditions pour préparer l'avenir", juillet 1800 - juillet 2000*, Préfecture de Police, 2000, p. 8.
5 Annie Gruber, *La décentralisation et les institutions administratives*, 2ème éd. refondue, collection "U", Paris, Armand Colin, 1996, p.496.

Les pouvoirs du Lieutenant Général se développent durant le XVIIIème siècle face notamment à la Cour, au Parlement, au Prévôt des marchands et au Lieutenant civil. Le Lieutenant général de police acquière alors une forte autorité ; la police demeure principalement au service du Pouvoir, beaucoup plus qu'à celui des parisiens. A la veille de la Révolution, c'est l'accentuation de son rôle répressif qui a conduit à sa totale remise en cause.

La Révolution viendra ainsi confirmer le poids du peuple parisien dans la destinée du pays ainsi que sa dangerosité pour les pouvoirs en place. Dès le lendemain de la prise de la Bastille, le Lieutenant de police remet ses pouvoirs au Prévôt des marchands, présidant la Commune provisoire élue. Ce dernier dispose alors de pouvoirs de Maire [6] et des compétences de police. Puis l'organisation de la police parisienne connaît les aléas de la Révolution et son organisation passe par différentes structures ; elle devient extrêmement décentralisée et les services de police connaissent une profonde désorganisation. Après la Terreur, la Convention puis le Directoire entreprend un mouvement de recentralisation en instituant par la loi du 12 Nivôse an IV [7] un Ministère de la police Générale. Cette institution ne parvient pas à empêcher les insurrections et les coups d'Etat, jusqu'à celui du 18 Brumaire an VIII [8].

Bonaparte va donner à la police la cohésion qui lui manquait. A ses yeux, et pour des raisons historiques, politiques, sociales et économiques la capitale ne peut disposer d'une police indépendante du pouvoir. Il restructure donc totalement l'institution parisienne. C'est avec la loi du 28 Pluviôse an VIII [9] que la véritable histoire de la Préfet de police débute. Cette loi "concernant la division du territoire de la République et l'administration" institue un préfet dans chaque département, et à Paris, outre le préfet de la Seine, le Préfet de police, "chargé de ce qui concerne la police" (article 16 de la loi). L'arrêté des consuls du 19 Ventôse an VIII [10] fait de Louis-Nicolas Dubois le premier Préfet de police. Il détient alors de très nombreux pouvoirs, encore exercés actuellement.

Les objectifs de Bonaparte sont clairs. Conscient de l'instabilité chronique de Paris, il souhaite pouvoir maîtriser la ville en créant un lien direct entre la capitale et le pouvoir central, le recours au Préfet en est la parfaite concrétisation.

Le Préfet de police apparaît donc comme une personnalité centrale qui domine la spécificité de Paris au regard du droit commun des collectivités locales françaises. Toujours d'un point de vue historique, un certain nombre d'entre eux se sont illustrés par leur capacité d'innovation et leur charisme. A ce titre on peut citer le Préfet Louis-Marie qui crée en 1828 la première force de police en tenue, le Préfet Gabriel Delessert qui en 1837 organise l'éclairage et la circulation dans la capitale, le Préfet Louis Lépine a qui l'on doit la première école de police en France en 1883 et la brigade fluviale et le développement d'une nouvelle conception du maintient de l'ordre, le Préfet Célestin Hennion qui est à l'origine des brigades régionales de police mobile [11] et d'une restructuration de la Préfecture de police en 1913 ; de même le Préfet Grimaud et sa gestion des événements de mai 1968.

On peut enfin souligner l'importance générale du Préfet de police à la lecture des disposition du décret du 13 septembre 1989 qui établit l'ordre de préséance dans les cérémonies, le Préfet de police se plaçant avant le Maire de Paris [12].

A travers ces rappels historiques, il apparaît clairement que la Préfet de police est intrinsèquement et, par définition, une autorité parisienne. Il est alors utile, à ce stade du développement, de procéder brièvement à une mise au point sémantique. On peut s'aventurer à énoncer un "théorème" simple : "il n'y a qu'un seul Préfet de police et il se situe à Paris". Sur le terrain de la rhétorique, on peut alors considérer l'expression "Préfet de police de Paris" comme un pléonasme. Une seconde conclusion implique qu'il n'y a pas de Préfet de police ailleurs qu'à Paris. La confusion peut néanmoins venir du fait que le décret du 10 mai 1982 modifié (article 5) prévoit l'existence de préfets adjoints à la sécurité [13] nommés auprès des préfets de département "*à forte densité de*

6 Il est élu le 16 juillet 1789.
7 Le 2 janvier 1796.
8 Le 9-10 novembre 1799.
9 Le 17 février 1800.
10 Le 8 mars 1800.

11 Rendues populaires sous le nom de "Brigades du Tigre", en référence à Clemenceau.
12 Décret n° 89-665 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires ; modifié par le décret n° 95-811 du 22 juin 1995, le décret n° 95-1037 du 21 septembre 1995 et le décret n° 99-859 du 7 octobre 1999.
13 Décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, créant initialement des "préfets délégués pour la police", appellation modifiée par le décret n° 89-666 de 13 septembre 1989.

population" [14] (la liste de ces départements a été fixée par décret [15]). Le décret de 1982 précité indique que la mission de ces hauts fonctionnaires est d'assister le préfet dans la direction et le contrôle des services de police ainsi que dans la coordination opérationnelle de l'ensemble des forces participant à la sécurité. Si cela est établi à partir de "*l'inspiration*" [16] du régime parisien, ces préfets ne peuvent en aucun cas être assimilés au Préfet de police qui dispose de pouvoirs bien plus larges et diversifiés.

II. LE PRÉFET DE POLICE, PRINCIPAL DÉTENTEUR DES POUVOIRS DE POLICE À PARIS

Le droit commun connaît en matière de répartition des pouvoirs locaux de police deux échelons. A l'échelon communal, c'est le maire qui détient les pouvoirs de police administrative générale et de polices spéciales ; cette répartition étant modifiée dans le cas particulier des communes dont la police est étatisée. A l'échelon départemental, même si depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982, le président du conseil général est aussi une autorité de police administrative, c'est Le préfet de département qui reste la principale autorité de police ; il dispose d'un pouvoir de substitution et de "compétences propres".

A Paris (commune et département) au regard de la répartition des pouvoirs de police, le Préfet de police apparaît comme la personnification constante de la spécificité parisienne. Il est nommé, comme les autres préfets, par décret du Président de la République sur la proposition conjointe du Premier Ministre et du ministre de l'Intérieur [17]. Cependant, les pouvoirs dont il bénéficie sont bien différents de ceux dont disposent ses collègues [18]. Il est remarquable de relever que l'article L. 2512-13 du C.G.C.T., pour définir les pouvoirs du Préfet de police, fait directement référence "*aux attributions qui lui sont conférées par l'arrêté des consuls du 12 Messidor an VIII ... et par les textes qui l'ont modifié...*". Les pouvoirs du Préfet de police sont donc constitués initialement par un unique texte puis seront modifiés au long de réformes plus ou moins fondamentales

Afin de cerner correctement la situation parisienne, il convient donc de détailler l'établissement des pouvoirs du Préfet de police, puis d'en présenter l'étendue actuelle et de conclure que le maire de Paris ne dispose que de compétences résiduelles.

2.1. L'établissement progressif des pouvoirs du Préfet de police [19]

La loi du 28 Pluviôse an VIII met en place l'organisation administrative de la France et fait de Paris un arrondissement du département de la Seine. Son article 16 prévoit qu'à "*Paris, ... un Préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police...*". Puis l'arrêté du 12 Messidor an VIII vient déterminer les fonctions de ce dernier. Il conviendra de présenter les dispositions de ce texte qui demeure la source principale des pouvoirs du Préfet de police et d'indiquer l'évolution de ses attributions.

2.1.1. Les dispositions de l'arrêté du 12 Messidor an VIII

L'arrêté du 12 Messidor distingue les attributions qui relèvent de la police générale, celles qui relèvent des pouvoirs de police municipale [20] du maire et, enfin, les attributions de police judiciaire et celles relatives aux agents subordonnés au Préfet de police.

En matière de police générale, le Préfet de police exerce ces attributions en tant que représentant de l'Etat. Les articles 3 à 20 inclus de l'arrêté du 12 Messidor an VIII détaillent ces fonctions, elles peuvent être regroupées en différents thèmes. Certaines mesures sont liées à la circulation des personnes (délivrance des visas, surveillance du vagabondage...). Des dispositions concernent certains lieux particuliers (police des prisons, des hôtels, surveillance des maisons de jeux, des lieux de culte). D'autres compétences sont directement

14 Annie Gruber, *La décentralisation et les institutions administratives*, 2ème éd. refondue, collection "U", Paris, Armand Colin, 1996, p. 126.
15 Décret n° 89-743 du 2 octobre 1989 fixant la liste des départements dans lesquels un préfet adjoint à la sécurité est nommé auprès du préfet, et complété par le décret n° 93-377 du 18 mars 1993. Ces départements sont : les Bouches-du-Rhône, la Corse-du-Sud, la Haute-Corse, la Haute-Garonne, la Gironde, le Nord et le Rhône.
16 André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome 1, 15ème éd., Paris, L.G.D.J., 1999.
17 Cf. décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, modifié par le décret 77-55 du 19 janvier 1977.
18 Xavier Pretot, "La compétence du préfet de police", *Rev. adm.*, 1980, p. 569 et s.

19 Les informations utiles à la rédaction de ce paragraphe ont été extraites d'un document intitulé "*Le Préfet de Police*" élaboré par la direction générale du personnel, du budget du matériel et du contentieux de la Préfecture de Police et mis à notre disposition par le sous-directeur des services administratifs du cabinet du Préfet.
20 L'arrêté distingue en effet la police administrative qui est dite générale lorsqu'elle a pour objet le maintien du bon ordre sur la totalité du territoire et celle dite municipale lorsqu'elle tend à assurer le maintien du bon ordre sur le territoire de la commune.

liées à la sécurité et à la prévention (attroupements, réunions tumultueuses, police des théâtres...). On peut enfin citer diverses attributions visant à faire respecter certaines dispositions législatives comme l'exécution des lois de police sur la librairie et l'imprimerie.

Le Préfet de police exerce aussi dès l'origine des pouvoirs de police municipale qui sont en droit commun de la compétence du maire. Il dispose de ces compétences en tant que représentant de la ville de Paris et de membre du corps municipal de Paris. L'arrêté du 12 Messidor prévoit un certain nombre d'attributions (articles 21 à 34 inclus). On trouve des fonctions qui relèveraient, aujourd'hui, des pouvoirs de police administrative du maire définis aux articles L. 2212-2 et suivants du C.G.C.T. (la liberté et la sûreté des voies publiques ; la salubrité et l'hygiène de la prévention et la lutte contre les incendies...). Il exerce aussi toute une série de fonctions de police que l'on pourrait qualifier d'économique (police de la bourse et du change, la sûreté du commerce...). Il faut noter que cette énumération, à la quelle s'ajoute la surveillance des lieux et monuments publics, n'est pas limitative : le Préfet de police est investi de tous les pouvoirs dévolus aux corps municipaux par la loi du 14 décembre 1789 et par celles des 16 et 24 août 1790 [21].

L'arrêté du 12 Messidor an VIII comportent enfin diverses dispositions notamment en matière de police judiciaire qui annoncent clairement celles de l'article 10 du futur code d'instruction criminelle de 1808 (cf. ses art. 38 et 39). Les derniers pouvoirs énoncés concernent les moyens en personnel dont dispose le Préfet de police : l'article 35 énumère les agents qui lui sont subordonnés. Ces dispositions préfigurent l'organisation très hiérarchisée et centralisée qui caractérise la structure actuelle de la Préfecture de police.

2.1.2. Les modifications successives

Trois phases ont pu être caractérisées jusqu'en 1964. La première correspond à un développement des attributions territoriales et matérielles du Préfet de police. L'arrêté du 3 Brumaire an IX [22] étend les compétences du Préfet de police aux communes suburbaines du département de la Seine pour certaines compétences limitativement énumérées et la loi du 10 juin 1853 généralise la situation dans l'ensemble de ce département. L'extension matérielle des compétences du Préfet de police a pour origine l'article 10 du code d'instruction criminelle institué en 1808 qui accorde aux préfets de département et au Préfet de police des pouvoirs de police judiciaire. L'étendue des pouvoirs du Préfet de police est alors considérable, il est admis qu'il dispose pratiquement de tous les pouvoirs d'un juge d'instruction. Cette situation prend fin par la loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale .

Une autre phase est caractérisée par une nouvelle répartition des compétences entre préfets. Au milieu du XIXème siècle, sous l'influence du préfet de la Seine, le baron Haussmann, un nouvel équilibre est recherché entre les attributions de ce dernier et celle du Préfet de police. Le décret du 10 octobre 1859 transfère au préfet de la Seine une partie des attributions de police municipale exercées jusqu'alors par le Préfet de police. Ce dernier conserve néanmoins un droit d'observation, d'avis ou d'opposition, voire de réquisition en ce qui concerne les matière transférées.

Enfin, une multitude de dispositions législatives et réglementaires viennent compléter ces dispositions notamment par le retour de certaines compétences précédemment transférer au préfet de Paris

Inventaire à la Prévert, la liste des compétences du Préfet de police sera modifiée dans la seconde moitié du XXème siècle.

2.1.3. Les différentes réformes à partir de 1964

Les réformes du régime administratif de la ville de Paris ont eu comme objectif de rapprocher son statut du droit commun de la décentralisation territoriale. Cet objectif a été atteint quant aux structures et organes de la capitale qui dispose d'un maire et d'un conseil de Paris, cependant la répartition des pouvoirs de police administrative n'a presque pas été modifiée et demeure une particularité parisienne.

La réforme opérée par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne réalise un nouveau découpage et créé à Paris une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale [23]. Elle pose le principe de l'application du droit commun : "*Sauf dispositions contraires de la présente loi,*

21 En ce sens, cf. : Cass. Crim. 21 novembre 1834.
22 Le 25 octobre 1800.

23 Cf. pour une présentation détaillée de la réforme : Roland Drago, "L'administration de Paris et de sa région", *A.J.D.A.*, juin 1966, p. 324 et s.

la législation de droit commun est applicable à ces départements" (art. 8). Au titre de ces dispositions contraires, l'article 10 prévoit la compétence du Préfet de police qui exerce dans la ville de Paris "*les pouvoirs et attributions à lui conférés par l'arrêté des consuls du 12 Messidor an VIII et par les textes qui l'ont modifié*". Il est alors fait référence à la loi précité du 10 juin 1853 et comme le précise le professeur Gohin : "*la situation du Préfet de police dans le droit de la décentralisation demeure absolument inchangée*" [24].

Puis plusieurs décrets vont modifier la répartition des compétences entre les différents préfets. Le décret du 31 juillet 1970 et celui du 20 juillet 1971 confèrent la quasi-totalité des attributions du Préfet de police dans les départements de la "petite couronne" aux préfets territorialement concernés. Dans ces départements le Préfet de police reste cependant compétent en matière de secours et de défense contre l'incendie.

Une dernière réforme mise en place par la loi du 31 décembre 1975 [25] place Paris sous le signe du droit commun, tout du moins en ce qui concerne son organisation administrative. Le territoire de la ville recouvre désormais deux collectivités locales distinctes : la commune de Paris et le département de Paris. La capitale dispose d'un maire élu par le conseil de Paris. Les attributions du Préfet de police ne subissent aucun changement : l'article 9 renvoie, une fois de plus, aux dispositions de l'arrêté du 12 Messidor an VIII et aux textes qui l'ont modifié. Le Préfet de police est alors chargé de l'exécution des délibérations du conseil de Paris dans le domaine de sa compétence (art. 10). La loi du 31 décembre 1982 [26], qui crée notamment les conseils d'arrondissements, n'apporte aucune modification aux textes relatifs aux pouvoirs du Préfet de police qui conserve l'intégralité de ses missions.

L'importance de ces réformes vient de l'institution à Paris d'un maire. Le Préfet de police a donc désormais face à lui une autorité décentralisée, disposant d'une légitimité démocratique, car élu, mais amputée dès l'origine de la plupart de ses pouvoirs de police municipale reconnus aux autres maires de France. Ces réformes ont donc posé les fondements d'une situation potentiellement conflictuelle qui prendra toute son importance à l'approche des élections municipales de mars 2001.

Après avoir présenter les strates de l'évolution des pouvoirs du Préfet de police, il est nécessaire de synthétiser ces compétences afin de caractériser la situation actuelle

2.2. L'étendue actuelle des pouvoirs du Préfet de police [27]

Il ne s'agit pas de retracer d'une manière exhaustive les compétences du Préfet de police qui viennent d'être présentées, mais de schématiser la répartition de l'ensemble de ces pouvoirs. Le Préfet de police dispose ainsi de pouvoirs qu'il exerce dans Paris intra-muros et de compétences que l'on peut qualifier d'interdépartementales.

Dans Paris intra-muros, le Préfet de police exerce ses attributions sous différentes "casquettes". Dans le cadre de ses attributions en qualité de représentant de l'Etat [28], le Préfet de police est notamment chargé depuis l'arrêté du 12 Messidor an VIII de publier les lois et règlements de police et de prendre les ordonnances nécessaires à leur exécution. Il est également investi de pouvoirs de police administrative générale dont relève la protection contre les menaces graves à l'ordre public, en particulier les mesures propres à prévenir ou dissiper les attroupements ou les réunions menaçants la tranquillité. Il est aussi chargé spécialement de la police des étrangers et de la délivrances des cartes d'identité et des passeports, ainsi que de la police des installations classées.

Le Préfet de police exerce aussi des attributions comme représentant de la commune. Le code général des collectivités territoriales consacre le principe de la compétence du Préfet de police en matière de police municipale (art. L. 2512-13 et L. 2512-14) [29]. Les domaines décisifs sont notamment le bon ordre sur la voie publique, la

24 Olivier Gohin, *Institutions administratives*, 3ème éd., Paris, L.G.D.J., 1998, p.366.
25 Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris. Pour une présentation détaillée, cf. : Pierre Ferrari et Charles-Louis Vier, "Le nouveau statut de Paris", *A.J.D.A.* mars 1977, p. 115 et s.
26 Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille, pour une présentation détaillée : cf. Jacques Moreau, "L'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et le mode d'élection de leurs conseillers", *A.J.D.A.* 20 février 1983, p. 115 ; Jean-François Durantin, "L'organisation administrative de Paris", *L.P.A.* 9 mars 1990, p. 16.

27 Sur le sujet, cf. Didier Fontaine, "La répartition des pouvoirs de Police à Paris", *L.P.A.* 7 février 1990, p. 8 ; cependant, il est difficile de suivre l'opinion de l'auteur lorsqu'il écrit en page 10 que "*la répartition des pouvoirs de police à Paris s'inscrit dans des principes généraux de droit commun*", ce qui méconnaît totalement l'esprit de l'arrêté du 12 Messidor an VIII.
28 Cf. article L. 2512-12 C.G.C.T..
29 Pour une illustration de l'application de ces pouvoirs, cf. : C.E. Sect., 4 mai 1984, *Préfet de Police c/ Guez*, Rec. 164 - A.J.D.A., p. 393, concl. Dutheillet de Lamothe.

circulation et le stationnement [30] (art. L. 2512-14), les atteintes à la tranquillité publique, la salubrité et la défense contre les incendies (art. L. 2512-17). Le Préfet de police est alors l'exécutif des délibérations du Conseil de Paris : il est entendu à sa demande, assiste aux délibérations relatives aux affaires de sa compétence et peut en demander la réunion (art. L. 2512-6 et L. 2512-7).

Le Préfet de police détient enfin un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du personnel de police. Il a autorité sur les personnels actifs de police et les personnels administratifs qui exercent leurs fonctions dans la capitale.

Le Préfet de police dispose en outre de compétences interdépartementales qui s'appliquent aux départements de la "petite couronne". Le Préfet de police est responsable de la gestion administrative et financière des personnels, matériels et locaux de la police à Paris mais aussi dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne [31]. Il est aussi compétent sur ce même territoire en matière de défense et de lutte contre l'incendie (art. L. 2521-3) et dispose de la Brigade de Sapeurs-Pompiers de Paris [32]. Il détient de même la police de la voie publique sur les routes à grande circulation (art. L. 2521-1).

Enfin, les attributions du Préfet de police peuvent concerner toute l'Ile-de-France. Le Préfet de police est, en effet, Préfet de la zone de défense de Paris depuis 1968 [33]. Cette zone s'étend sur l'ensemble de la région Ile-de-France. Dans le domaine de la sécurité civile [34], il assure la gestion des risques et événements qui dépassent les limites et les moyens d'un département et élabore les plans de secours. En matière d'ordre public, la loi du 21 janvier 1995 [35] indique enfin que le Préfet de police "*coordonne l'action des préfets des départements de la région Ile-de-France pour prévenir les événements troublant l'ordre public ou y faire face lorsqu'ils intéressent Paris et d'autres départements de la région*" [36]. On peut ajouter que c'est au Préfet de police qu'incombe la coordination des actions en matière de circulation routière et autoroutière régionale ainsi que les actions de lutte contre la pollution atmosphérique due au trafic routier.

2.3. Les compétences résiduelles du maire de Paris [37]

Il dispose de certains pouvoirs de police principalement issus de la loi du 29 décembre 1986 et reprise dans le code général des collectivités territoriales à l'article L. 2512-13 al. 2 et 3. L'alinéa 2 indique tout d'abord que : *"le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique"*. Il en résulte que pour l'exercice de cette compétence, les inspecteurs de salubrité de la ville de Paris pourront être habilités à constater les infractions au règlement sanitaire départemental et aux actes réglementaires relatifs à la propreté des voies et espaces publics [38]. Cette disposition a servi de fondement juridique à la création du corps des inspecteurs de la ville de Paris.

L'alinéa 2 poursuit : le maire est chargé "*du maintien du bon ordre dans les foires et marchés et, sous réserve de l'avis du Préfet de police, de tout permis de stationnement accordés aux petits marchands, de toutes permission et concession d'emplacement sur la voie publique*". Cette compétence est moins anecdotique qu'elle ne paraît et donne même lieu à de la jurisprudence récente qui confirme les pouvoirs du maire de Paris en la matière [39].

L'alinéa 3 de l'article L. 2512-13 précise que le maire de Paris "*est chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la ville de Paris*". La mairie de Paris dispose du personnel des parcs et jardins qui sont autorisés à constater les infractions au règlement départemental sur les parcs et jardins.

Malgré les quelques pouvoirs du maire de la capitale en matière de police administrative, la situation parisienne est donc très clairement

30 En illustration, cf. : C.E. Ass., 20 octobre 1972, *Marabout*, Rec. 664 ; le Préfet de Police à l'obligation de faire respecter les interdictions de stationnement qu'il édicte.
31 Cf. décret n° 71-1030 du 23 décembre 1971 relatif au secrétariat général pour l'administration de la police (S.G.A.P.) de Paris.
32 Cf. Lcl (E.R.) Aristide Arnaud, *Pompiers de Paris des origines à nos jours*, Paris, France Selection, 1985 et Wilfrid Roulet, "Les fondements juridiques des Sapeurs-Pompiers de Paris", *Allô Dix-Huit*, novembre et décembre 1995, janvier et février 1996.
33 Cf. décret n° 68-180 du 21 février 1968 portant désignation de préfet de la zone de défense de Paris
34 Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre les incendies et à la prévention des risques majeurs.
35 Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.
36 Cf. l'intéressant article d'Erich Inciyan qui développe les motifs de cette disposition in *Le Monde* du 9 juillet 1994, p.15.
37 Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier et Jean-Claude Ricci, *Droit des collectivités locales*, 2ème éd. mise à jour, Thémis droit public, Paris, P.U.F., 1998, p. 655.
38 En application des dispositions de l'article L. 48 du code de la santé publique.
39 Cf. C.E., 11 février 1998, *Ville de Paris c/ Association pour la défense des droits des artistes peintres de la place du Tertre*, Concl. Bachelier ; A.J.D.A., 20 juin 1998, p. 523 et s. ; Frédérique Colin, "La confirmation du maire de Paris comme autorité gestionnaire de l'ensemble du domaine public de la ville", *L.P.A.* 2 février 1999, p. 20 et s.

déséquilibrée au profit du Préfet de police. Cette situation est actuellement contestée dans un contexte politique particulier.

III. LES ÉVENTUELLES REMISES EN CAUSE DE LA SITUATION ACTUELLE

La spécificité de l'institution mise en place par l'arrêté du 12 Messidor au VIII fait, depuis longtemps, l'objet de débats. A intervalles réguliers des voix s'élèvent pour demander que les compétences de police administrative soient organisées à Paris comme sur le reste du territoire. La réelle dimension de ce problème est apparue concomitamment au retour d'un maire dans la capitale suite aux élections municipales de 1977. Depuis, des projets tendent à doter ce dernier de pouvoirs dont il n'a, en fait, jamais disposé. Cette controverse déjà ancienne et dont il faudra présenter les éléments se trouve relancée par le contexte électoral actuel.

3.1 Les éléments d'une controverse déjà ancienne

A travers l'évolution du débat sur le principe même de la répartition particulière des pouvoirs de police administrative à Paris, il convient de distinguer deux notions distinctes et successives : le thème du transfert au maire de Paris de pouvoirs de police, d'une part, et la question accessoire de la mise en place d'une police municipale à Paris, d'autre part.

3.1.1. Le thème du transfert de pouvoirs de police au maire de Paris

Il est vrai que la répartition de ces attributions tient parfois plus de l'enchevêtrement des compétences que d'un partage rationnel (à l'exemple de la voirie). On remarque, cependant, que les adversaires de la situation établie par l'arrêté du 12 Messidor an VIII écartent souvent la solution de la rectification ponctuelle de certaines difficultés pour privilégier un rapprochement vers le droit commun des collectivités locales. Avant de présenter la dernière proposition de loi allant dans ce sens, il est utile d'étudier l'évolution de la question.

a) L'évolution de la question

Les premiers projets d'un retour complet au droit commun sont apparus dès le début des années 1970, à l'approche de la réforme du régime administratif de Paris. En effet, des propositions communistes et socialistes envisageaient la suppression du Préfet de police et l'attribution au maire de Paris de toute la police municipale [40]. Ces propositions ne furent pas concrétisées mais de telles intentions allaient cependant se multiplier.

En mai 1990, une proposition de loi sur les pouvoirs du maire de Paris en matière de police a été déposée au Sénat par un parlementaire R.P.R. dans un contexte de recherche accrue de tels pouvoirs notamment en matière de circulation. Le texte soumis à l'examen des sénateurs proposait d'aligner le régime de la ville de Paris en matière de police municipale sur celui des autres grandes villes de France, sans pour autant, et il est important de le noter, évoquer le recours à une police municipale. Cette proposition de loi à été adoptée par le sénat le 11 mai 1990, mais n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, la majorité présidentielle s'y étant opposé.

Le débat s'est, ensuite, prolongé à la veille de la rentrée de 1991 sous l'impulsion du président du groupe U.D.F. de Paris, Jacques Dominati. A cette époque, trois tendances se distinguent. La première se caractérise par la volonté d'aligner purement et simplement Paris sur le statut des autres villes de France, cette position est celle de l'U.D.F qui invoque le respect des libertés communales et la logique de la décentralisation. La deuxième position, celle du parti socialiste, vise à s'en tenir à un *statu-quo*. Le dernière tendance est celle du R.P.R.; plus favorable à un transfère limité de compétences portant sur la réglementation de la circulation et de l'hygiène. Dans le cadre de ce courant, la proposition de loi déposée au Sénat en 1990 est replacée dans l'actualité au début de l'année 1994 par M. Chirac qui souhaite alors que ce texte "*soit [inscrit] à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et adoptée*"

A la fin de l'année 1997, l'annonce par le gouvernement de la réforme des services actifs de la Préfecture de police a donné l'occasion à l'U.D.F. de renouveler un débat qui ne s'est réellement jamais calmé. Enfin, dernier épisode en date, une nouvelle proposition de loi a récemment été déposée à l'Assemblée nationale par l'U.D.F.

b) La dernière proposition de loi en la matière

Les objectifs de la proposition de loi n° 2379 enregistrée au bureau de la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2000 sont très

40 Pierre Ferrari et Charles-Louis Vier, "Le nouveau statut de Paris", *A.J.D.A.* mars 1977, p. 122.

clairs : ils visent ni plus, ni moins à placer Paris dans le droit commun des collectivités locales. Ce texte, présenté par l'U.D.F. Pierre Albertini, tend, en effet, "*à la suppression du régime d'exception applicable à Paris en matière de pouvoirs de police*" et donc à tirer définitivement un trait sur deux cents ans de droit administratif particulier à Paris. L'exposé des motifs part d'un postulat qui considère que les affaires d'ordre public et de police dans la capitale restent systématiquement des affaires locales. Les élus U.D.F. semblent donc vouloir placer le maire de Paris au centre de l'exercice des attributions de police administrative et faire de lui "*un véritable protagoniste dans des domaines aussi variés que l'organisation de la circulation et du stationnement, la protection de l'environnement, de la tranquillité et de la sécurité publique*".

Le texte propose donc d'abroger quarante-neuf des cinquante articles de l'arrêté du 12 Messidor an VIII, ainsi que l'article 9 de la loi du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de Paris qui regroupe toutes les attributions de droit positif du Préfet de police et les articles L. 2512-13 et L. 2512-14 alinéa 1 du code général des collectivités territoriales. Enfin, il est indiqué que les dispositions relatives à la répartition des pouvoirs de police dans les communes où la police est étatisée s'appliquent à Paris.

On peut remarquer que ne sont visés que les articles qui déterminent les fonctions du Préfet de police. La proposition n'évoque pas la suppression de l'article 16 de la loi du 28 Pluviôse an VIII qui institue le Préfet de police [41], ni celle de l'article 1er de l'arrêté de Messidor an VIII. Se pose alors la question de savoir si l'institution même du Préfet de police est conservée alors que tous ses pouvoirs sont supprimés. Cette proposition de loi comporte enfin une nouveauté par rapport, notamment, à celle déposée en 1990 : le recours à une police municipale est, cette fois-ci, clairement envisagé.

3.1.2. La question de la police municipale à Paris

Le débat parisien s'inscrit dans un contexte nationale particulier de développement des police municipales. Au cours de ces quinze dernières années, le nombre et les effectifs des polices municipales ont progressé de manière significative. Phénomène accentué par le rapport réalisé par le député R.P.R. des Hauts-de-Seine Patrick Balkany qui se montrait très favorable à ce type de force de sécurité en proposant notamment l'extension de leurs prérogatives.

Les bases légales à l'existence des police municipales sont posées par l'article L. 2212-15 qui fixe les missions des policiers municipaux. Puis, la loi du 15 avril 1999 [42] est intervenue pour donner un cadre juridique générale aux polices municipales. Cette loi, qui modifie le C.G.C.T., concerne quatre types de domaines. Elle aborde tout d'abord la complémentarité qui est recherchée par rapport aux forces de police étatiques, puis la question de la coopération intercommunale et elle étend les prérogatives des policiers municipaux en matière de police judiciaire. La nouvelle législation s'intéresse enfin à l'équipement et à l'armement des policiers municipaux.

C'est dans ce cadre renouvelé que la question de la police municipale se pose à Paris. Le problème est d'autant plus aigu qu'il existe en effet des effectifs spécialement affectés qui constituent les prémices d'une force municipale. On distingue ainsi plusieurs corps tels que les inspecteurs de salubrité des parcs et jardins, les agents de salubrité et de sécurité des espaces piétons. Ces fonctionnaires municipaux exécutent donc des tâches relevant de la compétence du maire de Paris, leur situation est prise en compte par l'article 6 de la loi du 15 avril 1999 qui introduit le nouvel article L. 2512-16 du C.G.C.T.. L'actuel maire de Paris souhaite de plus unifier ce corps au sein d'une direction unique.

A l'approche des élections municipals de mars 2001, le débat est relancé par ce contexte électoral.

3.2. Un débat relancé par le contexte électoral

A chaque échéance électorale, surtout municipale, le débat sur la répartition des pouvoirs de police à Paris et l'organisation éventuelle d'une police municipale est réactivé.

41 Pour rappel, l'article 16 alinéa 2 dispose que "*Un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police et aura sous ses ordres des commissaires répartis dans les douze municipalités*".

42 Loi n° 99-291 du 15 avril 1999, relatives aux polices municipales, complétée par trois décrets n° 2000- 275 à 276 du 24 mars 2000 ; cf. Erick Tamion, "La loi relative aux polices municipales", *L.P.A.* 2 juin 1999, p. 4.

3.2.1. Les propositions de la commission d'étude pour une police municipale à Paris

Durant l'été 2000, alors qu'un certain attentisme politique régnait, une seule nouveauté est venue alimenter le débat : il s'agit du rapport d'étape de la "*commission d'étude pour une police municipale à Paris*" mise en place par Jean Tiberi qui a été présenté le 4 juillet 2000.

Cette commission a été mise en place le 5 mai 2000 par le maire de Paris. Présidée par un Professeur de droit et composée d'avocats, d'universitaires et de policiers, elle avait à répondre à une double question : "*faut-il modifier les pouvoirs de police administrative du maire de Paris et faut-il créer un corps de fonctionnaires municipaux chargés de leurs application* ?". Dans ce rapport la commission, qui se veut indépendante, se prononce d'emblée pour une modification de la répartition des pouvoirs de police administrative. Elle écarte l'hypothèse de l'abrogation de l'arrêté du 12 Messidor an VIII et se montre, en revanche, favorable au transfère au maire de Paris "*d'une liste de pouvoirs de police énumérés*". Ces derniers, présentés comme limités, se révèlent en réalité extrêmement étendus et diversifiés.

De même, la commission se lance dans un plaidoyer en faveur de l'établissement d'une force de police municipale à Paris, balayant un à un les arguments en défaveur de ce projet. Puis elle dresse les grandes lignes de l'organisation de ce "*Service parisien de protection*" et distinguant précisément différents cadres d'emploi.

3.2.2. La position des autres acteurs parisiens

Les positions des différents partis politiques ne seront pas abordées ici. En effet, depuis septembre 2000, les programmes électoraux se précisent, les idées se multiplient et tous les développements sur ce sujets seraient donc trop rapidement dépassés.

Il reste possible de présenter la position du gouvernement qui est déjà précisément connue. En toute logique, le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et la Préfecture de police défendent une police d'Etat, garante de l'égale sécurité de tous. S'agissant plus particulièrement de la situation parisienne, l'ancien ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement garantissait que la réforme annoncée de la Préfecture de police "*ne saurait avoir pour objet, ni pour effet, de toucher au statut particulier de la Préfecture de police et aux compétences du Préfet de police*" [43].

Les syndicats de policiers sont de même opposés à toute modification radicale de la répartition des pouvoirs de police à Paris et principalement à la mise en place d'une police municipale dans la capitale. Ils évoquent alors le danger de potentielles dérives "clientèlistes".

Toute conclusion à ces développements ne pourra qu'être apportée par l'actualité politique de ces prochains mois. Il faut néanmoins espérer que le débat ne se limitera pas uniquement à des questions d'opportunité en matière de sécurité et que les conséquences profondes et structurelles d'un éventuel transfert des pouvoirs du Préfet de police au maire de Paris seront précisément étudiées. On peut cependant noter que, quels que soient les projets de remise en cause de la situation actuelle, le vote d'une loi est nécessaire. Cela met, a priori et pour le moment, le Préfet de police à l'abri d'une remise en cause totale de ses fonctions voire de son existence ; car, comme le souligne justement le professeur Gohin : "*Dans ce conflit récurrent entre l'administration parisienne et le Gouvernement français, efficacement relayé par l'autorité préfectorale, il est plus probable que le schéma institutionnel fonctionne au profit de l'Etat dès lors que, précisément, c'est le Gouvernement qui est maître de la législation, même si ce pouvoir est à présent conditionné par l'exercice éventuel ou effectif du contrôle de constitutionnalité* [44]".

E.I.

43 Cf. *Le Monde*, 11 avril 1998, p. 8.
44 Olivier Gohin, *Institutions administratives*, 3ème éd., Paris, L.G.D.J., 1998, p. 362.