

La réforme de la police parisienne : rupture ou continuité ?

par Olivier RENAUDIE,
Professeur à l'Université de Lorraine à Nancy – IRENEE

En 1883, à l'occasion du débat sur la loi municipale, Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur, défendait le maintien d'un statut dérogatoire pour Paris en ces termes : « Recherchez les journées qui ont changé à Paris la forme du Gouvernement, Thermidor, Brumaire, les journées de juillet, celles de février, le 2 décembre, le 4 septembre ; vous verrez qu'il n'y a jamais eu à Paris une révolution politique, sans qu'elle soit devenue une révolution dans toute la France »¹. Cette affirmation atteste de l'importance des considérations relatives au maintien de l'ordre public dans la manière dont le statut de Paris a pu être envisagé. Malgré une évolution vers le droit commun des collectivités territoriales, le statut actuel de Paris est ainsi marqué par un certain nombre d'éléments qui lui donnent une « physionomie particulière »². L'origine de celle-ci ne fait guère de doute. Elle tient au rang de capitale de Paris : en tant que siège des plus hautes autorités de l'État, Paris n'est pas une ville comme les autres³. Parmi les éléments attestant de cette physionomie particulière, le plus remarquable tient à la prégnance de l'État sur la police parisienne et aux modalités particulières d'organisation de celle-ci⁴. On le rappelle, à la différence des autres communes et départements, le maintien de l'ordre public à Paris relève en effet d'une autorité spécifique, le préfet de police. Sur le plan juridique, l'existence de cette autorité emporte deux conséquences principales :

1. *Journal Officiel*, débats, Chambre des députés, 9 novembre 1883, p. 2268.

2. Selon l'expression utilisée par Georges Vedel et Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, 12^e éd., 1992, tome II, p. 547.

3. Sur ce point, voir Olivier Renaudie, « La capitale est-elle une ville comme les autres ? » in Franck Laffaille, Laetitia Janicot et Olivier Renaudie, dir., *Les villes-capitales, miroirs de l'État ?*, LGDJ – Lextenso, 2015, p. 17-24.

4. Articles L 2512-13 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

la première est de priver le préfet de Paris des compétences de police étatique traditionnellement dévolues au préfet de département ; la seconde est de restreindre l'autonomie de la commune de Paris, dont le maire n'exerce pas la totalité des compétences de police municipale.

Aussi ancienne soit-elle, cette prégnance de l'État sur la police parisienne apparaît aujourd'hui contestée. Deux mouvements contribuent plus particulièrement à cette contestation. Le premier mouvement est celui de décentralisation territoriale. Entamé au début des années 1970, ce mouvement a été prolongé par la loi du 2 mars 1982⁵, qui procède notamment à la suppression des tutelles et au transfert d'un certain nombre de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Il a été amplifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁶, qui consacre le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et affirme le caractère décentralisé de la République. S'il est naturellement délicat de savoir jusqu'où ce mouvement se poursuivra, on peut néanmoins constater qu'il a des répercussions importantes sur la structure et le fonctionnement de l'État⁷. Le second mouvement est le passage à une logique de sécurité. Longtemps, le système policier français a obéi à une logique d'origine juridique fondée sur le maintien de l'ordre public, principalement envisagé comme l'absence de désordre matériel⁸ : il en a résulté une organisation de la police centralisée dans laquelle l'État occupe une place prépondérante. Cependant, une rupture a eu lieu dans les années 1970 avec l'apparition de ce que l'on a appelé le sentiment d'insécurité⁹ : désormais, il ne s'agit plus de répondre à une délinquance objective mais également à une insécurité ressentie. La prise en compte de cette insécurité ressentie oblige ainsi les pouvoirs publics à se situer par rapport à une demande sociale¹⁰. Il en découle une remise en cause du modèle policier traditionnel et une globalisation des réponses à l'insécurité. Cette globalisation des réponses s'est traduite par l'émergence d'un concept, celui de « coproduction de la sécurité » : apparu lors des débats relatifs à la loi du 15 novembre 2001 relatif à la sécurité quotidienne¹¹, ce concept renvoie à l'idée selon laquelle la sécurité est « l'affaire de tous »¹². Il faut comprendre cette affirmation comme signifiant que l'État a une responsabilité éminente en matière de sécurité mais

5. Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

6. Loi n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République.

7. Sur ce point, voir Marie-Christine Steckel-Assouère, dir., *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan-GRALE, 2016.

8. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, 2002 (rééd. Sirey, 1933), p. 549.

9. Sur le sentiment d'insécurité, voir Sébastien Roché, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993.

10. Voir Tanguy Le Goff et Jacques de Maillard, « Demande de sécurité : des pressions sociales aux mobilisations institutionnelles », *Pouvoirs locaux*, n° 78, 2008, p. 46-51.

11. Loi n° 2001-1062 relative à la sécurité quotidienne.

12. Daniel Vaillant, *J.O.*, débats, Ass. nat., 25 avril 2001, p. 2250.

n'est plus en situation de monopole. Pour apprécier le problème de la sécurité dans sa globalité, il convient dès lors de fédérer les actions de tous ceux qui concourent à sa production : les élus, les magistrats, les associations, les travailleurs sociaux, les bailleurs, etc.

La conjonction de ces deux mouvements a conduit le législateur à se demander si la prégnance de l'État sur la police parisienne n'apparaissait pas désormais comme la survivance d'un modèle dépassé. C'est ce qui l'a conduit à transférer du préfet de police au maire de Paris plusieurs attributions de police municipale et à mettre en place un certain nombre de dispositifs de concertation en matière de lutte contre l'insécurité et de prévention de la délinquance¹³. C'est également la conjonction de ces deux mouvements qui est à l'origine de la réforme envisagée par le Gouvernement sous la forme d'un projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain¹⁴, déposé au Sénat à l'été 2016. Actuellement en cours d'examen, ce projet entend modifier le statut de la capitale sur trois points principaux¹⁵. D'abord, il prévoit la création d'une collectivité à statut particulier, la Ville de Paris, laquelle serait issue de la fusion de la commune et du département de Paris. Ensuite, il opère un redécoupage des arrondissements parisiens, dont il renforce par ailleurs les compétences. Enfin, il se propose de réformer la police parisienne, s'agissant aussi bien de la répartition des compétences, que de son organisation.

Seul ce dernier point retiendra notre attention dans le cadre de cette contribution. À la lecture des dispositions du projet de loi relatives à la police parisienne, il est permis de se demander si celles-ci peuvent s'analyser comme une véritable rupture ou, au contraire, s'inscrivent dans la continuité de textes et principes antérieurs. On peut tenter de répondre à cette interrogation en analysant successivement la genèse de la réforme (I) et sa substance (II).

I. La genèse de la réforme

La genèse de la réforme de la police parisienne telle qu'elle est envisagée par le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain tient, pour l'essentiel, en deux dates. La première est celle du 22 septembre 2015, à laquelle la maire de Paris a pris l'initiative de réclamer une réforme statutaire (A). La seconde est celle du 3 août 2016, à laquelle le Gouvernement a déposé un projet de loi (B).

13. Voir par exemple le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention de la délinquance, créant le Conseil parisien de sécurité et de prévention de la délinquance.

14. Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, Sénat, n° 815, 3 août 2016.

15. Voir en ce sens l'exposé des motifs du projet de loi.

A. L'initiative de la maire de Paris

La réforme de la police parisienne trouve son origine dans la volonté de l'actuelle maire de Paris, Mme Anne Hidalgo, de faire évoluer le cadre statutaire de la capitale. Cette volonté a été exprimée dans une note adressée à la rentrée 2015 au Président de la République et au Premier ministre.

Bien qu'estampillée « confidentielle », cette note a été largement diffusée par la presse¹⁶, notamment le quotidien *Les Échos*, sur le site Internet duquel elle figure encore aujourd'hui¹⁷. Dans ce document de quatre pages intitulé « Un nouveau cadre institutionnel pour Paris : modernisation et normalisation », la maire de Paris marque son souhait « d'ouvrir un chantier d'ampleur s'agissant de l'organisation institutionnelle de Paris »¹⁸. La nécessité d'ouvrir un tel chantier est, selon celle-ci, justifiée par deux impératifs. Le premier impératif tient à la nécessité de « moderniser »¹⁹ le statut de Paris, lequel, d'une part, ne permet pas une action publique efficace et, d'autre part, n'est pas intelligible pour les citoyens et les acteurs économiques. Le second impératif tient à la nécessité de « normaliser »²⁰ le statut de Paris et, plus précisément, de donner au maire de Paris les mêmes pouvoirs que les autres maires de France. Dans cette double perspective de modernisation et normalisation, la note propose d'inscrire dans un texte législatif trois réformes : la fusion du département et de la commune de Paris ; l'évolution des arrondissements ; la modification de la répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris.

S'agissant de ce dernier point, la note souligne que l'actuelle répartition des compétences, qui « remonte à la Révolution française » (*sic.*)²¹, est « dépassée ». Deux arguments principaux sont mobilisés à l'appui de ce constat. D'un côté, cette répartition des compétences s'avérerait défavorable au maire de Paris, qui n'est pas en mesure de « faire face aux questions essentielles de la vie quotidienne »²². De l'autre côté, cette répartition des compétences serait trop complexe, ce qui nuirait à l'efficacité de l'action publique. C'est ce qui conduit la maire de Paris à proposer au Pouvoir exécutif d'envisager un transfert de compétences du préfet de police vers le maire dans un certain nombre de domaines, parmi lesquels

16. Voir notamment Béatrice Jérôme, « Anne Hidalgo s'attaque au statut de Paris », *Le Monde*, 23 septembre 2015.

17. http://www.lesechos.fr/22/09/2015/lesechos.fr/021344563754_hidalgo-reclame-une-loi-en-2016-pour-reformer-le-statut-de-paris.htm.

18. *Note préc.*, p. 1.

19. *Ibid.*

20. *Note préc.*, p. 3.

21. *Ibid.* La répartition des compétences de police à Paris remonte plus exactement à la création du préfet de police par l'article 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire français et l'administration (Duvergier, *Recueil des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, tome 12, p. 78).

22. *Note préc.*, p. 3.

la police de la circulation et du stationnement ou encore la police des édifices menaçant ruine. Autant de propositions que l'on retrouve dans le projet de loi déposé par le Gouvernement le 3 août 2016.

B. Le dépôt d'un projet de loi

Le soutien du pouvoir exécutif au projet de réforme initié par la maire de Paris était loin d'être acquis. Plusieurs éléments en ce sens peuvent être soulignés. D'abord, ces dernières années, le législateur a eu l'occasion à deux reprises de modifier les règles statutaires applicables à Paris et il ne l'a pas fait. On le rappelle en effet, les lois MAPTAM du 27 janvier 2014²³ et NOTRe du 7 août 2015²⁴ contiennent d'importantes dispositions sur le Grand Paris²⁵. Certes, on pourra objecter que le Grand Paris, ce n'est pas précisément Paris *intra-muros* : on répondra volontiers que les deux sont loin d'être sans rapport, et même qu'il aurait pu être heureux de réfléchir au statut du Grand Paris en même temps qu'à celui du « petit Paris ». Ensuite, une proposition de loi tendant à modifier le régime applicable à Paris en matière de police, dans un sens identique à celui souhaité par Anne Hidalgo²⁶, avait été déposée par trois sénateurs de Paris²⁷ et adoptée par le Sénat le 21 mai 2015²⁸. Le Gouvernement a cependant fait connaître son opposition à celle-ci et, depuis lors, son examen n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Enfin, le Pouvoir exécutif est traditionnellement méfiant à l'égard des projets de réforme qui envisagent de réduire l'influence de l'État dans « sa » capitale²⁹. On aurait pu penser qu'il en serait encore ainsi, et ce d'autant plus, que les attentats de janvier et novembre 2015 ont fait de la sécurité dans la capitale un enjeu crucial pour les plus hautes autorités de l'État.

Malgré ces différents éléments de contexte, le pouvoir exécutif a été convaincu par la pertinence des propositions formulées par Mme Anne Hidalgo, lesquelles ont largement inspiré le contenu du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, déposé au Sénat, le 3 août 2016. De son côté, le

23. Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

24. Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation du territoire de la République.

25. Voir Olivier Renaudie, « Le Grand Paris », *RFDA* 2016, p. 490-496.

26. Cette proposition de loi avait pour objet, d'une part, de transférer des pouvoirs de police municipale du préfet de police vers le maire de Paris et, d'autre part, de donner autorité à ce dernier sur les agents de surveillance de la ville de Paris.

27. Proposition de loi tendant à modifier le régime applicable à Paris en matière de police présentée par MM. Yves Pozzo di Borgo, Pierre Charon et Philippe Dominati, Sénat, n° 391, 1^{er} avril 2015.

28. Proposition de loi adoptée par le Sénat tendant à modifier le régime applicable à Paris en matière de pouvoirs de police, Sénat, n° 105, 21 mai 2015.

29. Sur ce point, voir Philippe Nivet et Yves Combeau, *Histoire politique de Paris au XX^e siècle*, PUF, 2000.

Conseil d'État saisi pour avis³⁰, a considéré que l'étude d'impact accompagnant le projet de loi était insuffisante sur plusieurs points, notamment s'agissant des justifications des options retenues en matière de répartition des compétences de police administrative³¹. C'est un fait que cette étude d'impact³², comme tant d'autres, est loin d'avoir été pensée comme un outil légistique, mais plutôt comme une simple formalité³³. Néanmoins, cela n'a pas empêché ce projet de loi, qui trouve son origine dans une initiative locale, de poursuivre son chemin et d'être soumis à l'examen du Parlement.

II. La substance de la réforme

Pour ce qui concerne strictement la police parisienne, le projet de loi envisage une réforme substantielle. D'une part, il modifie la répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris (A). D'autre part, il crée une force de police municipale, qui ne dit pas son nom (B).

A. La modification de la répartition des compétences entre les autorités de police

Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi, la répartition actuelle des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris n'est pas satisfaisante : d'un côté, elle serait « complexe »³⁴ ; de l'autre, elle ne permettrait pas aux services de la préfecture de police « de se recentrer sur leurs missions de sécurité et de lutte contre le terrorisme »³⁵. Le projet de loi propose dès lors de transférer un certain nombre de compétences de police au maire de Paris. Juste avant de voir quelles sont les compétences transférées, il n'est pas inutile de préciser que le projet de loi ne revient pas sur le principe selon lequel, sur le territoire de la commune de Paris, le préfet de police est l'autorité de droit commun en matière de police administrative³⁶, principalement sur le fondement de l'arrêté

30. Conseil d'État, Assemblée générale, Avis sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, 13 juillet 2016. Sur cet avis, voir Marie-Christine de Montecler, « Statut de Paris : rappel à l'ordre du Conseil d'État sur l'étude d'impact », *AJDA*, 12 septembre 2016, p. 1597.

31. *Avis préc.*, p. 3.

32. Etude d'impact sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, 1^{er} août 2016.

33. Voir en ce sens Yves Jégouzo, « L'étude d'impact : formalité ou garantie de la qualité des lois ? », *AJDA* 2012, p. 1425-1431.

34. Projet de loi relatif au statut de Paris *préc.*, p. 6.

35. *Ibid.*

36. CE Sect., 12 mars 1986, *Préfet de police c/ Metzger et autres*, D. 1986.J.422, note Terneyre.

du 12 messidor an VIII³⁷ ; de son côté, le maire n'exerce que les compétences qui lui ont été spécialement confiées par la loi³⁸. Si le projet de loi ne revient pas sur ce principe, il n'en transfère pas moins vers le maire de Paris une série de compétences du préfet de police relatives à des polices administratives spéciales³⁹.

Parmi les compétences transférées, il convient de distinguer celles que le maire exercera à titre exclusif et celles que ce dernier partagera avec le préfet de police. S'agissant des premières, le projet de loi envisage de transférer au maire de Paris une compétence exclusive dans les trois domaines suivants : la police des funérailles ; la police de la salubrité des immeubles à usages d'habitation ; la police des baignades⁴⁰. S'agissant des secondes, le projet de loi élabore un nouveau partage des compétences en matière, d'une part, de police des édifices menaçant ruine et, d'autre part, de police de la circulation et du stationnement. En ce qui concerne les édifices menaçant ruine⁴¹, le maire est désormais compétent pour exercer cette police à l'égard des bâtiments à usage principal d'habitation et ceux à usage partiel ou total d'hébergement. De son côté, le préfet de police demeure compétent à l'égard des établissements recevant du public sans hébergement⁴². En ce qui concerne la circulation et le stationnement, domaine dont personne ne contestera l'importance dans une ville comme Paris, le projet de loi opère un partage de compétence remarquable. En principe, le maire de Paris est compétent en matière de police de la circulation et du stationnement⁴³. Cependant, comme le prévoit le projet, ce principe est désormais assorti de trois exceptions. D'abord, sur certaines voies ou portions de voie, le préfet de police réglemente les conditions de circulation et de stationnement pour des motifs liés à la sécurité des personnes et des biens ou pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques. Ensuite, sur les axes considérés comme « essentiels à la sécurité de Paris et au bon fonctionnement des pouvoirs publics »⁴⁴, le maire de Paris exerce

37. Arrêté relatif aux fonctions du préfet de police de Paris (Duvergier, *Recueil des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, tome 12, p. 250).

38. Article L 2512-13, alinéa 2, du Code général des collectivités territoriales.

39. Article 21 du projet de loi *préc.*

40. Cette dernière compétence pourrait faire sourire : rappelons que l'on se baigne aujourd'hui dans le bassin de la Villette. D'autres sites de baignade sont envisagés par le Conseil de Paris, par exemple le lac Daumesnil. Et bientôt la Seine ?

41. La police des édifices menaçant ruine est régie par les articles L 129-1 à L 129-4 et L 511-7 du Code de la santé publique.

42. Dans son avis relatif au projet de loi, le Conseil d'État a pu s'interroger sur les raisons ayant conduit « à écarter l'option qui aurait consisté à transférer immédiatement au maire de Paris l'intégralité de la compétence en matière de police des édifices menaçant ruine, au lieu de la partager avec le préfet de police dans une matière où un tel partage est exceptionnel » (avis *préc.*, p. 3).

43. Comme le prévoit l'article L 2512-14 du Code général des collectivités territoriales, « les pouvoirs conférés au maire par l'alinéa 1 de l'article L 2213-1 et par les articles L 213-2 à L 2213-6 sont, à Paris, exercés par le maire de Paris, sous réserve des dispositions ci-après ».

44. Article 21 II. du projet de loi *préc.*

la police de la circulation et du stationnement, non plus « après avis conforme du préfet de police », mais « dans le respect des prescriptions d'aménagement de voirie prises par le préfet de police dans le but de garantir la fluidité de la circulation des véhicules de sécurité et de secours »⁴⁵. Comme le prévoit le projet, ces axes seront définis par décret. Enfin, sur les axes dont l'utilisation « concourt à la sécurité des personnes et des biens en situation de crise ou d'urgence »⁴⁶, le maire de Paris exerce la police de la circulation et du stationnement après avis du préfet de police. Il convient de formuler deux précisions à propos de ces derniers axes : la première est qu'ils correspondent aux axes de secours du plan dit « *NOVI* », anciennement plan « Rouge Alpha », déclinaison du plan ORSEC visant à secourir un nombre important de victimes⁴⁷ ; la seconde est que la liste de ces axes sera arrêtée par le préfet de police, après avis du maire de Paris.

Le nouveau partage de compétences envisagé par le projet de loi en matière de police de la circulation et du stationnement peut laisser perplexe. D'une part, il est assez éloigné de l'objectif de simplification du droit, que le projet de loi s'est fixé⁴⁸. D'autre part, la rédaction retenue, notamment la référence aux mesures édictées par le maire « dans le respect des prescriptions d'aménagement de voirie prises par le préfet de police » semble floue et susceptible d'être à l'origine d'un abondant contentieux. On ne peut dès lors s'étonner que des parlementaires aient, en réaction à ce projet, déposé une proposition de loi visant à confier au préfet de police les règles de circulation et de stationnement des axes structurants de Paris⁴⁹. Loin de se limiter à la répartition des compétences entre les autorités de police, la réforme envisagée affecte également, mais plus discrètement, les forces de police.

B. La création d'une police municipale qui ne dit pas son nom

La question de la création d'une police municipale à Paris est un tabou. S'il en est ainsi, c'est certainement parce que l'organisation de la police parisienne a été pensée depuis les origines autour de l'idée selon laquelle une seule et même autorité, le lieutenant général de police⁵⁰, sous l'Ancien Régime, le préfet de police, à l'époque contemporaine, devait avoir autorité sur l'ensemble des forces de police exerçant leurs missions sur le territoire de l'agglomération parisienne. Depuis lors, toute proposition de création d'une force de police placée sous l'autorité

45. *Ibid.*

46. *Ibid.* &

47. Sur ce point, voir étude d'impact *préc.*, p. 35.

48. Sur les relations entre le droit et la simplification de l'action publique, voir Jacques Chevallier, « La simplification de l'action publique et la question du droit », *RFAP* 2016, p. 205-214.

49. Proposition de loi, Assemblée nationale, n° 3555, 8 mars 2016.

50. Sur le lieutenant général de police, voir Marc Chassaing, *La lieutenance générale de police de Paris*, Slatkine, 1975.

du maire de Paris est au fond considérée comme suspecte. Loin de s'être dissipé, ce tabou marque encore profondément les esprits. Ainsi, en septembre 2015, à l'occasion d'un entretien accordé au journal *Le Parisien*, la maire de Paris récusait l'idée de la création d'une police municipale et marquait son souhait de disposer, d'une « police du quotidien »⁵¹. Dans cette perspective, le projet de loi propose une modification du statut des agents de surveillance de la ville de Paris. Il prévoit qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2019, le corps des agents de surveillance de la ville de Paris, qui relevait jusqu'alors du préfet de police, est placé « sous l'autorité du maire de Paris »⁵². En conséquence, le projet de loi se propose de supprimer dans tous les textes, principalement le Code de procédure pénale et le Code de la sécurité intérieure, toute référence aux « agents de surveillance de la ville de Paris placés sous l'autorité de préfet de police », au profit de l'expression « agents de surveillance de Paris ».

Il convient de formuler deux séries d'observations sur la réforme envisagée. La première est liée aux motifs justifiant ce changement, lesquels sont au nombre de deux. D'une part, le projet de loi, comme on l'a vu, souhaite renforcer les compétences du maire de Paris en matière de police de la circulation et du stationnement. Il est donc logique, comme le souligne l'étude d'impact législative, de permettre au maire de disposer des moyens humains nécessaires pour l'exercice de ses nouvelles missions⁵³. Or la principale fonction des agents de surveillance de la ville de Paris est précisément la verbalisation du stationnement payant et gênant. D'autre part, il convient de rappeler que ces agents sont financés sur ce que l'on appelle le « budget spécial » de la préfecture de police⁵⁴, principalement abondé par la commune de Paris. Dès lors, selon le principe classique « qui paie, contrôle », il est loin d'être anormal que le maire de Paris ait autorité sur des agents financés par la commune de Paris. La seconde série d'observations est relative à la portée d'une telle réforme. Il convient de rappeler que les agents de surveillance de la ville de Paris peuvent déjà être considérés comme étant dans une situation très proche de celle des agents de police municipale : d'abord, ce corps d'agents publics a été créé par une délibération du conseil de Paris siégeant en qualité de conseil municipal ; ensuite, ces agents sont recrutés localement par voie de concours et soumis au statut des personnels des administrations parisiennes⁵⁵ ; enfin, ils sont financés à titre principal par la commune de Paris. S'agissant par ailleurs de leurs compétences, elles consistent à constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du préfet de police et du

51. « Anne Hidalgo veut créer une “police du quotidien” », *Le Parisien*, 29 septembre 2015.

52. Article 30 III. du projet de loi *préc.*

53. Etude d'impact *préc.*, p. 98.

54. Article L 2512-22 du Code général des collectivités territoriales.

55. Sur les particularismes de ce statut, voir Carole Moniolle, « Les personnels des administrations parisiennes, fonctionnaires territoriaux régis par des statuts particuliers dérogatoires ? », *AJFP* novembre-décembre 2016, p. 315-320.

mairie de Paris relatifs au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publiques⁵⁶. En conséquence, comme a pu le relever le ministre de l'Intérieur, répondant à une question parlementaire, on peut considérer que les compétences de ces agents sont « similaires à celles des agents de police municipale »⁵⁷.

Ainsi, ce qui distingue aujourd'hui ces agents d'une force de police municipale est l'autorité dont ils relèvent, à savoir le préfet de police, et non le maire de Paris. Une fois ceci précisé, on mesure la portée de la réforme envisagée : en affirmant que les agents de surveillance de Paris sont désormais placés sous l'autorité du maire de Paris, on lève le dernier obstacle à leur assimilation à une force municipale de police. Il est dès lors possible d'affirmer que le projet de loi, sans l'affirmer expressément, envisage la création d'une police municipale à Paris.

Au final, la réforme de la police parisienne envisagée par le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain⁵⁸, si elle devait entrer en vigueur, pourrait s'analyser autant comme s'inscrivant dans une certaine continuité, que comme une rupture :

– d'un côté, celle-ci se situe dans le droit fil des textes législatifs contemporains relatifs à Paris. S'agissant des textes sur le statut du « petit Paris », le projet de loi témoigne d'une parfaite continuité. En premier lieu, la loi du 29 décembre 1986⁵⁹ a transféré du préfet de police au maire de Paris des compétences en matière de police de la voirie et de police de la conservation du domaine public. En second lieu, la loi du 27 février 2002⁶⁰ a fait de même en matière de police du bruit et de police de la circulation et du stationnement. De ce point de vue, le projet de loi, en transférant de nouvelles compétences du préfet de police au maire de Paris, ne fait qu'accentuer un mouvement initié au milieu des années 1980. S'agissant des textes relatifs au Grand Paris, c'est-à-dire pour l'essentiel les dispositions sur le sujet des lois MAPTAM⁶¹ et NOTRe⁶², le constat est identique. Comme ces deux textes, le projet de loi contribue à la banalisation de l'agglomération parisienne. Après avoir été longtemps « une capitale avant d'être une ville »⁶³, Paris est devenu une ville avant d'être une capitale : d'une part, le fait que Paris soit le siège des pouvoirs publics ne constitue plus aujourd'hui

56. Article L 532-1 du Code de sécurité intérieure. Sur cette disposition, voir Olivier Gohin et Xavier Latour (dir.), *Code de la sécurité intérieure commenté*, LexisNexis, 2^e éd., 2016, p. 192-193.

57. Rép. min. n° 04321, *JO Sénat*, 3 avril 2003.

58. Projet de loi *préc.*

59. Loi n° 86-1308 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris.

60. Loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité.

61. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *préc.*

62. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *préc.*

63. Frédéric Gilli, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 201.

une spécificité suffisante pour échapper au processus de métropolisation ; d'autre part, les problèmes de sécurité liés à la présence sur le territoire parisien des plus hautes autorités de l'État ne s'avèrent plus un obstacle au mouvement de décentralisation territoriale ;

– d'un autre côté, cette réforme constitue une rupture et ce, à un double titre. D'une part, il s'agit d'une rupture symbolique : « ce sont désormais les grandes villes qui, au sens propre, font la loi »⁶⁴. On l'a vu avec la métropole de Lyon, créée le 1^{er} janvier 2015, dont l'origine remonte à un accord passé entre le président du conseil départemental du Rhône et le maire de Lyon, lequel a été validé après-coup par le législateur. L'étude de la genèse de la réforme du statut de Paris montre un processus identique : la maire de Paris est en passe de faire ratifier son projet par le Parlement. D'autre part, il s'agit d'une rupture du point de vue de l'organisation de la police à Paris. Si l'on excepte l'intermède de la Révolution française, c'est la première fois depuis le milieu du xvii^e siècle, qu'une force de police compétente à Paris ne relève pas du pouvoir central, mais d'une autorité locale. En ce domaine, Paris devient donc une ville comme les autres, et l'on semble chaque jour davantage s'éloigner de la position défendue par Waldeck-Rousseau...

64. Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, PUF, 2015, p. 50.