SEANCE DU MARDI 28 DECEMBRE 1982

Le Conseil constitutionnel se réunit à 10 heures, tous ses membres étant présents, à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING qui est excusé.

Monsieur le Président rappelle que l'ordre du jour porte sur l'examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Le rapporteur de cette affaire est Monsieur le Doyen Georges VEDEL à qui Monsieur le Président donne la parole.

Monsieur VEDEL présente alors le rapport suivant :

Chacun se souvient de l'effet de bombe produit par l'annonce de la réforme du statut de Paris. Devant l'ampleur des protestations, le Gouvernement a infléchi les dispositions de son projet initial. D'une part, la réforme de Paris a été étendue aux villes de Marseille et de Lyon et, d'autre part, le texte déposé assure le maintien de la primauté du pouvoir communal central.

Le projet déposé d'urgence a été adopté, en première lecture par l'Assemblée nationale. Le Sénat a adopté une question préalable. Il n'est donc pas étonnant que la Commission mixte paritaire ait échoué.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a repris son premier texte et le Sénat a de nouveau adopté une question préalable. La loi a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 17 décembre 1982.

I. EXAMEN DE LA LOI DEFEREE

Cette loi, longue de 70 articles, se divise en quatre chapitres. Monsieur le rapporteur se propose d'examiner ce texte en s'arrêtant sur ses dispositions essentielles.

CHAPITRE I : dispositions communes à Paris, Marseille et Lyon.

L'article 1er dispose : "Les communes de Paris, Marseille et Lyon sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions de la présente loi et des autres dispositions législatives qui leur sont propres.

Les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies par la présente loi, par des conseils d'arrondissement.

Les délibérations des conseils municipaux sont préparées et exécutées par le maire de la commune, celles de chaque conseil d'arrondissement par le maire d'arrondissement."

.../...

Cet article témoigne du contenu de l'ensemble du chapitre. Il est donc institué des conseils d'arrondissement et des maires d'arrondissement élus. Le conseil d'arrondissement est composé des conseillers municipaux et des conseillers d'arrondissement élus dans l'arrondissement, le nombre des conseillers d'arrondissement étant le double de celui des conseillers municipaux (article 4). Le maire d'arrondissement est élu au sein du conseil d'arrondissement parmi ses membres. Il préside ledit conseil.

Quelles sont les attributions de ces deux organes ?

Il est à vrai dire assez difficile de s'y retrouver dans l'énumération pointilliste de la loi.

- Attributions du conseil d'arrondissement :

. action auprès du pouvoir communal central (article 6)

Il peut adresser des questions écrites au maire sur des affaires intéressant l'arrondissement. A défaut de réponse dans un délai de trois mois, la question est inscrite de droit à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal. Il peut demander au conseil municipal de débattre de toute affaire intéressant l'arrondissement. La loi prévoit même le temps qui doit être consacré par le conseil municipal central aux questions qui lui sont posées par les conseils d'arrondissement (article 6, alinéa 3).

. rôle consultatif

La loi prévoit la consultation de ce conseil dans diverses hypothèses. Il est saisi pour avis des rapports de présentation et des projets de délibération concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de l'arrondissement (article 7). Consultation par le maire avant des délibérations relatives au plan d'occupation des sols aux zones d'habitation, aux zones de rénovation urbaine, de réhabilitation, industrielle ou artisanale dont la réalisation est prévue, ne serait-ce que pour partie, dans les limites de l'arrondissement (article 9) ; consultation sur le montant des subventions accordées par le conseil municipal à des associations dont l'activité s'exerce dans l'arrondissement au profit de ses seuls habitants (article 8) ; consultation sur les conditions générales d'admission dans les crêches, écoles, résidences du troisième âge ou foyers-logements (article 15) ; définition des conditions générales d'admission aux équipements sportifs destinés principalement aux habitants de l'arrondissement (article 15) ;

. pouvoirs de décision

Ses pouvoirs s'exercent en deux matières essentiellement. Le conseil d'arrondissement délibère en premier, en ce qui concerne certains équipements énumérés à l'article 10 (crêches, jardins d'enfants, haltes-garderies, maisons et clubs de jeunes, maisons de quartiers, espaces verts inférieurs à un hectare, bains-douches, gymnases, stades) lorsque les équipements sont principalement destinés aux habitants de l'arrondissement. Il gère ces équipements et supporte leurs dépenses de fonctionnement à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers (article 10). La répartition de ces équipements entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement s'effectuera, conformément à l'article 12 suivant inventaire. Cet inventaire est dressé par délibération concordante du conseil municipale et du conseil d'arrondissement intéressé. A défaut d'accord entre ces deux conseils, c'est le représentant de l'Etat qui tranchera après avis du Président du tribunal administratif (article 12, alinéa 3).

/

Il est également compétent en matière de logement. Il semble que cette question ait particulièrement intéressé les auteurs de la loi. Le conseil d'arrondissement se voit confier pour moitié l'attribution de logements dont l'attribution, antérieurement, était décidée par la commune (article 14).

- Attributions du maire d'arrondissement :

. Il prépare et exécute les délibérations du conseil d'arrondissement Il ne dispose d'aucun pouvoir de police. Il se voit confier par l'Etat certaines attributions d'état civil et en matière de service national. Ce maire préside la caisse des écoles et se voit confier diverses attributions consultatives en matière d'acquisition et d'aliénation d'immeubles et en matière de réalisation de projets d'équipements (articles 22 et 23).

La loi marque, nettement, la prééminence qu'elle accorde au maire de la commune. En effet, les délibérations du conseil d'arrondissement et les actes de son maire sont adressées dans la quinzaine. Celui-ci dispose de quinze jours avant de les transmettre au représentant de l'Etat.

Pendant ce délai de quinze jours, si le maire n'a pas transmis l'acte au représentant de l'Etat, il peut demander au conseil d'arrondissement une seconde lecture. Il transmettra la nouvelle délibération au représentant de l'Etat dans les quinze jours qui suivent. Le maire de la commune peut, enfin, déférer lui-même au tribunal administratif une délibération ayant donné lieu à une seconde lecture dans un délai de deux mois à partir de la date à laquelle il a reçu cette délibération (articles 19 et 24). C'est dire que la commune est armée d'un réel pouvoir de contrôle.

- Quels sont les moyens de l'arrondissement ?

Le régime financier prévu par la loi assure la prééminence au conseil municipal. Celui-ci, en effet, vote les dépenses d'investissement après consultation d'une conférence de programmation des équipement, composée du maire de la commune et des maires d'arrondissement (article 26).

Il est prévu une annexe relative aux dépenses d'investissement effectuées par arrondissement.

Pour les dépenses de fonctionnement, il est prévu une dotation globale au profit des arrondissements (article 28). Le Conseil municipal fixe le montant de ces sommes. Il s'agit cependant d'une dépense obligatoire.

L'article 29 prévoit qu'à défaut d'accord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur les modalités de calcul des dotations d'arrondissement, la répartition des sommes destinées à ces dotations s'effectue en deux parts.

. La première part qui ne peut être inférieure à 80 % du total des dotations est répartie, la première année, en fonction des dépenses de fonctionnement effectuées par la commune dans chaque arrondissement au cours des trois exercices antérieurs, au titre des équipements et services qui relèveront des attributions des conseils d'arrondissement. L'évaluation de ces dépenses est faite par une commission. En cas de contestation, ce serait le conseil municipal qui se prononcerait Pour les années ultérieures, la part de chaque arrondissement sera modifiée, compte tenu des équipements ou services relevant de l'arrondissement.

.../...

. La seconde part, inférieure à 20 %, est répartie entre arrondissement en tenant compte de leurs caractèristiques, notamment socio-professionnelles. Il semble qu'il s'agisse là d'une réserve destinée aux arrondissements les moins développés.

Pour ce qui est des personnels, là encore la loi assure la prééminence du conseil municipal. C'est le maire qui affecte les divers agents auprès des mairies d'arrondissement, après avis de commissions paritaires et du maire de ces arrondissements. En cas de différend, ce sera le conseil municipal qui tranchera. La loi prévoit, enfin, que le secrétaire général de la mairie d'arrondissement est nommé par le maire de la commune, sur proposition du maire d'arrondissement et que, si la population de l'arrondissement est comprise entre 45 et 100 000 habitants, son maire peut s'adjoindre un collaborateur. Ce collaborateur, sorte de conseiller technique ou chargé de mission, sera nommé par le maire central, sur proposition du maire d'arrondissement. Pour les arrondissements dépassant 100 000 habitants, ces collaborateurs peuvent être plus nombreux.

A l'issue de l'examen de ce premier chapitre, il faut s'interroger sur la nature juridique de l'arrondissement. L'arrondissement ne jouit par de la personnalité morale. Il ne dispose pas d'un patrimoine et n'a pas de pouvoirs financiers . Le conseil et le maire d'arrondissement sont des organes communaux qui participent au règlement des affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon (article premier alinéa 2). Ces trois grandes villes ne peuvent être considérées comme une fédération de communes. Il n'existe, en réalité, qu'une seule commune.

-o0o-

CHAPITRE II : dispositions particulières à Paris, Marseille et Lyon.

ce chapitre ajuste certains textes antérieurs. Il ne présente guère d'intérêt.

L'article 38 dispose que Paris est à la fois une commune et un département dont les affaires sont règlées par une même assemblée et l'article 44 fixe le nombre des conseillers municipaux (163 à Paris, 101 à Marseille et 73 à Lyon).

-o0o-

CHAPITRE III : dispositions relatives aux établissements publics de coopération intercommunale.

Ce troisième chapitre n'est guère en rapport avec les précédents. Il semble que le Gouvernement ait profité de la réforme du statut de Paris, Marseille et Lyon pour lui adjoindre ces dispositons, dispositions qui émanent du rapport NOTEBART. Ce chapitre a pour objet essentiel d'élargir la représentation des communes membres de communautés urbaines en augmentant les nombres des membres de ces communautés. La loi permet à un plus grand nombre de petites communes d'y être directement représentées.

La loi prévoit une nouvelle répartition des compétences entre les communes et les communautés urbaines. Enfin, elle abroge la loi FOYER de 1977. Cette loi modifiant la loi de 1966 avait pour but d'éviter l'exploitation des grandes communes centrales par une coalition de petites communes périphériques en permettant aux communes du centre de se retirer, sous certaines conditions, d'une communauté urbaine Ce droit de retrait est supprimé par la présente loi qui, en contre-partie, institue des conditions de majorité renforcée pour le vote du budget de la communauté urbaine.

-o0o-

CHAPITRE IV : dispositions diverses.

Ces dispositions n'appellent guère d'observations. Il convient de signaler que l'article 66 relatif à l'institution des communes associées peut être mis en parallèle avec le statut des arrondissements.

-o0o-

II. EXAMEN DES SAISINES

Le Conseil a été saisi, d'une part, par les sénateurs, d'autre part par les députés. Ces deux saisines qui sont formulées en termes identiques présentent un caractère assez embarassé. Elles peuvent se diviser en deux séries de moyens. La première série de moyens conteste le principe même de la réforme et la seconde série porte sur des points particuliers de la loi.

A. CONTESTATION DU PRINCIPE MEME DE LA REFORME

La loi fait l'objet de deux griefs. Elle porterait atteinte au principe de l'unité et au principe de la libre administration des collectivités locales.

1° atteinte à l'unité communale :

Les saisissants admettent que les communes de Paris, Marseille et Lyon subsistent mais que leur unité est atteinte, non par un découpage mais par la multiplication d'organes et de centres de décision.

Il y aurait beaucoup à dire sur la pertinence de l'atteinte alléguée à l'unité de ces communes. En effet, l'attribution de compétences aux conseils d'arrondissement est extrêmement limitative. Ils n'ont, comme nous l'avons vu, aucun pouvoir budgétaire ou financier. Ils ne disposent d'aucun personnel propre. Enfin, ils sont soumis au contrôle du représentant de l'Etat et du maire de la commune.

Il semble que cette critique vise plus le projet initialement énoncé par le Gouvernement qui se proposait d'instaurer à Paris vingt communes de plein exercice que la loi finalement adoptée. L'idée même qu'il faille donner une certaine réalité aux arrondissements est ancienne. La majorité gouvernementale ne s'est d'ailleurs pas privé, au cours des débats, de citer certaines déclarations en ce sens de membres de l'actuelle opposition.

Mais, à supposer même qu'il y ait atteinte à l'unité communale, y aurait-il pour autant violation d'un texte constitutionnel ?

Il ne semble pas qu'on puisse trouver ce principe d'unité dans l'article 72 de la Constitution.

Cette règle découlerait-elle d'un principe fondamental reconnu par une loi de la République ?

La seule loi à laquelle on pourrait se référer est la loi municipale du 5 avril 1884. Si l'examen de cette loi permet de déceler un principe fondamental, ce n'est pas celui de l'unité communale mais celui de l'élection des organes de la commune. Cette loi ne permet pas d'affirmer qu'il existe un principe selon lequel il ne peut exister qu'un seul maire et qu'un seul conseil municipal par commune. Il est toujours dangereux de recourir à la notion de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République car le Conseil risque de se voir reprocher son subjectivisme. Il serait enfin regrettable de figer l'organisation administrative français.

Pour sa part Monsieur le Doyen déclare ne pouvoir retenir le moyen invoqué.

2° atteinte à la libre administration des collectivités locales

Les saisissants s'appuient sur l'article 72 de la Constitution. En réalité, on ne voit pas en quoi la loi critiquée porte atteinte à ce principe. Le contrôle exercé par le représentant de l'Etat est voisin, à quelques exceptions près, comme nous le verrons ci-dessous, du régime de contrôle instauré par la loi de décentralisation du 2 mars 1982. La répartition des pouvoirs dans la commune ne peut porter atteinte à la libre administration de celle-ci. En réalité, on voit mal où se situe l'atteinte prétendue à l'article 72 de la Constitution. Les trois communes de Paris, Marseille et Lyon, s'administrent par des conseils élus qu'il s'agisse de conseils d'arrondissement ou de conseils municipaux ou centraux.

B. CONTESTATION DE CERTAINS POINTS PARTICULIERS

1° Il est soutenu que certains articles relatifs à la répartition des compétences entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement (notamment l'article 10 relatif à divers équipements sociaux ou relatifs au calcul et à la répartition de la dotation globale allouée aux arrondissements)(article 29), seraient entachés d'imprécision dans la délimitation des compétences. A supposer même que ce grief soit établi, on chercherait vainement en quoi il y a méconnaissance des règles constitutionnelles.

2° Il est soutenu que l'article 29, avant-dernier et dernier alinéas, recèlerait une délégation de compétences de la loi au pouvoir réglementaire. Il a été exposé ci-dessus que cet article 29 traitait des modalités de calcul et de répartition des dotations octroyées par le conseil municipal au conseil d'arrondissement. Le fait que le dernier alinéa de cet article prévoit qu'un "décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article et précise, notamment, la proportion minimale qui revient à chaque arrondissement..." ne peut être assimilé à une délégation de compétence par la loi. Il s'agit, tout simplement, d'un renvoi à l'autorité règlementaire chargée constitutionnellement de mettre en oeuvre les règles posées par la loi.

.../...

3° il est enfin soutenu que l'article 12 in fine qui prévoit l'établissement d'un inventaire des équipements socio-professionnels mentionnés à l'article 10 serait contraire au principe de la libre administration des communes posé par l'article 72 de la Constitution en ce que cet article 12, 3ème alinéa, dispose :

"En cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article 10, il est statué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du président du tribunal administratif".

Il faut bien comprendre que la répartition des équipements socio-professionnels confiés à la gestion du conseil d'arrondissement doit s'effectuer contradictoirement entre ce conseil d'arrondissement et le conseil municipal. Si les deux conseils parviennent à un accord, il n'y aura aucune difficulté. En revanche, à défaut d'accord, ce sera le représentant de l'Etat qui statuera sur cet inventaire, après avis du Président du tribunal administratif. Il peut paraître choquant de voir le représentant de l'Etat arbitrer un litige interne à une commune. Il eût été plus satisfaisant que la loi prévoie que le représentant de l'Etat, en cas de désaccord entre les deux conseils, statue provisoirement sur l'inventaire, dans l'attente d'une décision juridictionnelle. Cependant, il faut observer que, comme la loi en son article 10 énumère de façon détaillée les aménagements sociaux en cause (crêches, jardins d'enfants, etc...), la décision du représentant ne sera pas une décision d'opportunité. Par ailleurs, en cas de blocage, il appartient à la loi de prévoir une issue possible. Il est évident que, même si la loi ne donne pas à la décision du représentant de l'Etat un caractère provisoire, celle-ci pourra être déférée aux tribunaux administratifs.

Il est certain que les saisissants sont choqués par cette intrusion du représentant de l'Etat, compte tenu de la réforme supprimant la tutelle instituée par la loi du 2 mars 1982. Cependant, le représentant de l'Etat ne dispose que d'un pouvoir de substitution en cas de défaillance des organes communaux. C'est une solution qui était classique dans l'état du droit antérieur à la réforme de 1982.

Il faut enfin se montrer prudent ; si aujourd'hui, le Conseil déclare que cette intervention bénigne du représentant de l'Etat était contraire à la Constitution, quelle serait sa position demain si le législateur décidait de revenir sur les avancées de la loi de 1982 ? IL serait regrettable, dans le cas de l'espèce, de constitutionnaliser la loi de décentralisation de 1982. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de sacraliser la conception que se fait actuellement le législateur en matière de tutelle.

Monsieur le Doyen VEDEL déclare qu'il en a terminé avec son rapport. Il souhaite cependant soumettre une observation à la méditation du Conseil.

.../...

Il s'agit de l'article 38 de la loi qui dispose :

"Outre la commune de paris, le territoire de la ville de Paris recouvre une seconde collectivité territoriale, le département de Paris.

Les affaires de ces deux collectivités sont réglées par des délibérations d'une même assemblée, dénommée "conseil de Paris", présidée par le maire de Paris.

Lorsque le Conseil de Paris siège en qualité de conseil municipal, les dispositions relatives aux conseils municipaux sont applicables au conseil de Paris ; lorsqu'il siège en qualité de conseil général, les dispositions relatives aux conseils généraux lui sont applicables."

Cet article est la reprise textuelle des dispositions antérieures qui n'ont pas été soumises au Conseil. Le fait que Paris recouvre deux collectivités territoriales, la ville et le département de Paris, semble contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel adoptée dans sa décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 sur la loi portant adaptation de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion. Dans cette décision, le Conseil avait, en effet, considéré que, malgré les termes de l'article 73, le législateur ne pouvait fusionner dans les départements d'Outre-mer le conseil régional et le conseil général.

Le rapporteur déclare que si, personnellement, il n'a pas approuvé cette décision, celle-ci, à présent, s'impose à lui.

Le Conseil constitutionnel pourrait, aujourd'hui, s'interroger sur la constitutionnalité de la fusion entre le conseil municipa et le conseil général de Paris. Pour sa part, Monsieur le rapporteur ne propose pas que ce moyen soit soulevé d'office. Il estime cependant devoir signaler cette question aux membres du Conseil afin que ceux-ci, s'ils le souhaitent, poursuivent l'effort entrepris dans la décision du 2 décembre 1982.

Monsieur le Président remercie Monsieur le Doyen VEDEL pour son exposé clair et détaillé. Il lui demande de bien vouloir donner lecture de son projet de décision.

Après lecture de ce projet, Monsieur le Président déclare ouverte la discussion générale.

Monsieur PERETTI, tout en souscrivant aux conclusions du rapporteur, considère que la loi est inopportune et qu'elle sera génératrice, à la fois de dépenses et de conflits. Il rappelle que lorsqu'il était parlementaire il avait déposé une proposition de loi tendant à la création d'un conseil des maires de Paris. Cette proposition n'était pas venue en discussion pour des raisons politiques. Il note cependant que le texte aujourd'hui déféré se rapproche d'une certaine manière du texte de sa proposition.

.../...

En tant que maire, il souhaite informer le Conseil que la liberté des communes est illusoire. La décentralisation actuellement en cours lui paraît avoir pour objet, plus de décentraliser les dépenses que les pouvoirs. Si, en tant que maire, il souhaitait engager 200 fonctionnaires municipaux par le biais des contrats de solidarité, toutes facilités lui seraient accordées. En revanche, en ce qui concerne une maison de retraite dépendant de la ville de Neuilly, il se trouve dans l'impossibilité de recruter quatre agents supplémentaires afin de faire face aux difficultés nées de la réduction du temps de travail et de l'instauration de la cinquième semaine de vacances cet exemple illustre le peu de liberté dont disposent réellement les collectivités locales. Pour en revenir à la maison de retraite, face à l'impossibilité dans laquelle il s'est trouvé, en tant que maire, de recruter ces quelques agents supplémentaires il a été obligé de fermer toute une partie d'un étage de cet établissement.

Monsieur GROS se déclare préoccupé en ce qui concerne le respect du principe de la libre administration des collectivités locales. Le retour du représentant de l'Etat lui paraît inquiétan Ne risque-t-il pas, dans le cas de l'article 12 relatif à l'inventaire des équipements sociaux, de s'ingèrer dans la vie communale. Le simple fait qu'un recours devant les tribunaux administratifs soit possible n'apaise en rien les craintes de Monsieur GROS. Il éprouve enfin quelques difficultés en ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 29 qui renvoie au pouvoir réglementaire pour la fixation des modalités de répartition des dotations financières allouées aux arrondissements. Ici encore, le pouvoir réglementaire s'ingère dans la vie de la commune et ceci dans un domaine particulièrement sensible, celui des décisions à caractère financier. Ces deux objections paraissent d'une telle force que, pour sa part, Monsieur GROS déclare ne pouvoir souscrire au projet du rapporteur.

Monsieur VEDEL : si l'on se réfère aux débats sur la loi "droits et libertés" du 2 mars 1982 et aux termes de l'article 72 de la loi, il apparaît qu'il appartient au représentant de l'Etat d'assurer non seulement la charge des intérêts nationaux et le contrôle administratif mais encore "le respect des lois". Une commune ne peut être considérée comme une petite République indépendante. Dans la question de l'inventaire des équipements sociaux, la décision du représentant de l'Etat ne sera pas une décision d'opportunité. Il devra, en effet, se référer à l'énumération extrêmement détaillée des équipements concernés qui est mentionnée à l'article 10 de la loi. Il appartenait d'ailleurs à la loi, en cas de blocage des institutions communales, de prévoir un système permettant sa mise en oeuvre effective.

On ne peut interdire au représentant de l'Etat d'exercer un certain contrôle dans la vie des communes. Il serait regrettable de constitutionnaliser la notion étroite de contrôle administratif. Il ne faut pas faire une fixation sur l'interprétation donnée par la loi "droits et libertés" à cette notion. En effet, l'interprétation de cette loi n'est pas la seule qui soit conforme à la Constitution. Si demain un nouveau texte législatif revenait sur les dispositions essentielles de ce texte le Conseil constitutionnel ne pourrait pas s'y opposer.

.../...

Monsieur PERETTI considère que la liberté des communes est une fiction. Les communes sont insérées dans un carcan de normes et de règlements. La liberté des collectivités locales consiste simplement, dans le cadre de leur budget, à effectuer telle ou telle dépense. Le maire est libre, par exemple, de construire une crêche à la place d'une école. Tout en déplorant la réforme de Paris, Monsieur le Président PERETTI ne peut que souscrire aux conclusions du rapporteur quant à la constitutionnalité de ce texte. Il indique, enfin, que cette nouvelle loi se traduira pour le contribuable par une ascension vertigineuse des impôts locaux.

Monsieur JOXE partage ce point de vue. La loi est critiquable mais n'en est pas pour autant contraire à la Constitution.

Monsieur LECOURT déclare se rallier aux conclusions du rapporteur. Il faut se méfier de l'interférence qui peut se produire entre la Constitution et la loi de décentralisation du 2 mars 1982. La présente loi semble receler quelques exceptions à la doctrine générale de la loi de décentralisation. Elle n'en est pas pour autant critiquable sur le plan constitutionnel. Il ne faut pas oublier enfin que l'article 72, alinéa 2, de la Constitution faire référence aux "conditions prévues par la loi". C'est dire que la Constitution renvoie à la loi le soin de fixer des limites à la libre administration des collectivités locales.

En ce qui concerne les dernières observations présentées par Monsieur le rapporteur, Monsieur LECOURT considère qu'il n'y a aucune contradiction entre la décision du 2 décembre 1982 sur les départements d'Outre-mer et le fait que la présente loi indique que le département de Paris est à la fois conseil municipal et conseil général. Il n'y a en effet pas de parallèlisme dans la mesure où la loi censurée sur les départements d'Outre-mer aboutissait à la disparition du conseil général dans les départements d'Outre-mer. Pour sa part, Monsieur LECOURT indique que, si la loi avait prévu que le conseil régional se fonde dans le conseil général, il n'aurait pas adopté la même attitude.

Monsieur BROUILLET approuve ce que vient de déclarer Monsieur LECOURT. La décision relative aux départements d'Outre-mer s'appuyait sur les articles 73 et 74 de la Constitution. La ville de Paris relève de la simple application de l'article 72.

Monsieur SEGALAT se déclare en plein accord avec Monsieur le rapporteur. Il avait éprouvé une réserve sur le mécanisme d'arbitrage relatif à l'inventaire des équipements sociaux mais les arguments du rapporteur l'ont pleinement convaincu.

Monsieur MONNERVILLE indique que le Conseil ne doit pas entrer dans une nouvelle "querelle des inventaires". Il souscrit aux arguments de Monsieur VEDEL. Il serait regrettable que le Conseil constitutionnel fige l'état du droit concernant les collectivités locales et la notion de tutelle.

Monsieur le Président déclare que pour sa part il considère qu'il s'agit d'une loi excessivement compliquée qui sera source de conflits et d'un important contentieux. Il n'appartient cependant pas au Conseil constitutionnel d'émettre un jugement d'opportunité. Sur le plan de la constitutionnalité de la loi, Monsieur le Président déclare se rallier aux conclusions du rapporteur.

Monsieur VEDEL, sur une observation de Monsieur BROUILLET, indique, sur le plan rédactionnel, qu'il éprouve des difficultés quant à l'emploi de l'indicatif ou du conditionnel dans l'exposé des moyens des saisissants. Il propose au Conseil de procèder de la façon suivante :

lorsque les arguments des saisines sont introduits par les termes "selon les saisissants", il serait opportun d'employer le conditionnel ;

lorsqu'au contraire ces moyens sont présentés par les termes "les saisissants soutiennent...", il y aurait lieu d'employer l'indicatif.

Monsieur le Président constate l'accord du Conseil sur ce point de forme.

Aucune autre observation n'étant formulée par les membres du Conseil, Monsieur le Président soumet au vote le projet de décision.

Ce projet est adopté à l'unanimité des membres du Conseil, à l'exception de Monsieur GROS qui s'abstient.

Le Conseil ayant épuisé son ordre du jour, le Président lève alors la séance à 12 h 40.

Décision n° 82-149 DC
du 28 décembre 1982

minute
Saucee

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi :

- le 17 décembre 1982 par MM. Jean-Claude GAUDIN, Paul PERNIN, Gilbert MATHIEU, Jean BÉGAULT, Mme Louise MOREAU, MM. Germain GENGENWIN, Francisque PERRUT, François d'AUBERT, Michel d'ORNANO, Philippe MESTRE, Francis GENG, Jean BRIANE, Edmond ALPHANDÉRY, Jean RIGAUD, Jacques DOMINATI, François d'HARCOURT, Charles FÈVRE, Charles DEPREZ, Pascal CLÉMENT, Gilbert GANTIER, Christian BONNET. Albert BROCHARD, Claude BIRRAUX, Roger LESTAS, Georges MESMIN, Joseph-Henri MAUJOÜAN DU GASSET, Adrien DURAND, René HABY, Jacques FOUCHIER, Jacques BLANC, Jean-Pierre SOISSON, Henri BAYARD, Georges DELFOSSE, Jean BROCARD, Maurice DOUSSET, Claude LABBÉ, Bernard PONS, Mme Hélène MISSOFFE, MM. Michel NOIR, Pierre MAUGER, Antoine GISSINGER, Georges TRANCHANT, Jean-Louis MASSON, Hyacinthe SANTONI, Pierre-Charles KRIEG, Didier JULIA, Jacques CHIRAC, Michel INCHAUSPÉ, Claude-Gérard MARCUS, Jean FOYER, Mme Nicole de HAUTECLOCQUE, MM. Marc LAURIOL, Jacques GODFRAIN, Roger CORRÈZE, Michel BARNIER, Maurice COUVE de MURVILLE, Jacques MARETTE, Jacques CHABAN-DELMAS, Jean FALALA, Henri de GASTINES, Robert-André VIVIEN, Gabriel KASPÉREIT, Michel COINTAT, Mme Florence d'HARCOURT, MM. Michel PÉRICARD, Pierre-Bernard COUSTÉ, Daniel GOULET, Charles MIOSSEC, Jean TIBÉRI, Christian BERGELIN, Etienne PINTE, Bruno BOURG-BROC, Tutaha SALMON, Jacques BAUMEL, Georges GORSE, Olivier GUICHARD, Pierre MESSMER, Roland NUNGESSER, Michel DEBRÉ, Alain PEYREFITTE, Jean-Paul CHARIÉ, Jean VALLEIX, René LA COMBE, Serge CHARLES, Jacques TOUBON, Jean NARQUIN, Jacques LAFLEUR, Jean-Louis GOASDUFF, Philippe SÉGUIN, Camille PETIT, Robert GALLEY, Jean de PRÉAUMONT, Germain SPRAUER, Emmanuel AUBERT, Gérard CHASSEGUET, Lucien RICHARD, Pierre RAYNAL, Pierre BAS, Pierre de BENOUVILLE, députés ;

.../...

- le 18 décembre 1982 par MM. Dominique PADO, Pierre-Christian TAITTINGER, Jean-François LE GRAND, Marc JACQUET, Jean AMELIN, Jacques BRACONNIER, Jean CHÉRIOUX, Henri BELCOUR, Georges REPIQUET, Charles PASQUA, Bernard HUGO, Edmond VALCIN, Michel ALLONCLE, Amédée BOUQUEREL, Marcel FORTIER, Michel CHAUTY, Henri PORTIER, Roger ROMANI, Paul d'ORNANO, François O. COLLET, Pierre CAROUS, Geoffroy de MONTALEMBERT, Sosefo Makapé PAPILIO, Jean CHAMANT, Hubert d'ANDIGNE, Maurice LOMBARD, Henri COLLETTE, Christian de LA MALENE, Michel GIRAUD, Adrien GOUTEYRON, Jacques VALADE, Paul KAUSS, Christian PONCELET, Yvon BOURGES, Jacques DELONG, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, René TOMASINI, Louis SOUVET, René TRAVERT, Jean BENARD-MOUSSEAUX, Roland RUET, Jean-Marie GIRAULT, Frédéric WIRTH, Guy de LA VERPILLIÈRE, Louis LAZUECH, Modeste LEGOUEZ, Bernard BARBIER, Michel MIROUDOT, Michel SORDEL, Philippe de BOURGOING, Serge MATHIEU, Jacques MÉNARD, Paul GUILLAUMOT, Jean PUECH, Richard POUILLE, Pierre LOUVOT, Louis de la FOREST, Roland du LUART, Pierre CROZE, Paul GUILLARD, Louis BOYER, Hubert MARTIN, Michel d'AILLIÈRES, Jacques LARCHÉ, Guy PETIT, Jean-Pierre FOURCADE, Alphonse ARZEL, Octave BAJEUX, René BALLAYER, André BOHL, Roger BOILEAU, Jean CAUCHON, Adolphe CHAUVIN, Auguste CHUPIN, Jean COLIN, André FOSSET, René JAGER, Bernard LEMARIE, Louis LE MONTAGNER, Georges LOMBARD, Jean MADELAIN, Daniel MILLAUD, René MONORY, Paul PILLET, Jean SAUVAGE, René TINANT, Alfred GERIN, Roger LISE, Michel CALDAGUES, Sénateurs,

dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Ouï le rapporteur en son rapport ;

.../...

Considérant que les députés et les sénateurs, auteurs respectifs des saisines conçues en termes identiques, font valoir que la loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements de coopération intercommunale méconnaîtrait la Constitution tant par le principe même de l'institution de conseils d'arrondissement et de maires d'arrondissement que par certaines de ses dispositions particulières ;

- SUR L'INSTITUTION A PARIS, MARSEILLE ET LYON DE CONSEILS D'ARRONDISSEMENT ET DE MAIRES D'ARRONDISSEMENT

Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel crée, à Paris, Marseille et Lyon, des conseils d'arrondissement élus et des maires d'arrondissement élus dans leur sein par lesdits conseils sans pour autant ériger les arrondissements en collectivités territoriales possédant la personnalité morale et un patrimoine propre ; qu'aux termes de l'article 1er, alinéa 2, de la loi : "Les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies par la présente loi, par des conseils d'arrondissement" ; que les compétences des conseils d'arrondissement comportent, outre des attributions de caractère consultatif, l'exercice de pouvoirs de décision et de gestion notamment en ce qui concerne certaines catégories d'équipements ; qu'en vertu de l'article 28, alinéa 2, de la loi, la dotation globale que le budget municipal doit attribuer à chaque conseil d'arrondissement constitue une dépense obligatoire pour la commune ;

Considérant que, selon les auteurs des saisines, l'ensemble de cette organisation serait contraire au principe de la libre administration des communes et au principe de l'unité communale ;

Considérant que l'article 72 de la Constitution dispose : "Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.- Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.- Dans les départements et les territoires le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" ;

Considérant que la création de conseils d'arrondissement élus et de maires d'arrondissement élus dans leur sein par ces conseils n'est pas contraire aux dispositions de l'article 72 précité de la Constitution ; que, de même, l'attribution à ces organes de certaines compétences de décision et de gestion ; que les modalités du contrôle par le délégué du Gouvernement des actes des conseils d'arrondissement et des maires d'arrondissement ne porte pas atteinte à la libre administration des communes intéressées ;

.../...

Considérant, d'autre part, qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'instituer des divisions administratives au sein des communes ni d'instituer des organes élus autres que le conseil municipal et le maire ; que, dès lors, si les dispositions critiquées par les auteurs de la saisine dérogent, pour les trois plus grandes villes de France, au droit commun de l'organisation communale, elles ne méconnaissent pas pour autant la Constitution ;

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS PARTICULIERES

Considérant que les auteurs des saisines font valoir que certaines des dispositions de la loi, relatives soit à la répartition des compétences entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement, soit au mode de calcul et de répartitio de la dotation globale aux arrondissements seraient entachées d'imprécision ; mais que ce grief, à le supposer fondé, ne saurait mettre en cause la conformité de la loi à la Constitution

Considérant que les deux derniers alinéas de l'article 29 de la loi sont ainsi conçus : "Les sommes affectées par le conseil municipal au titre de la seconde part sont réparties entre les arrondissements en tenant compte des caractéristiques propres des arrondissements et, notamment, de la composition socio-professionnelle de leur population.-Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article et précise, notamment, la proportion minimale qui revient à chaque arrondissement au titre des sommes affectées par le conseil municipal pour l'ensemble des arrondissements à la seconde part" ;

Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que la délégation que le dernier alinéa précité opérerait ainsi au profit du Premier ministre serait contraire à la Constitution ;

Considérant que ce grief ne saurait être retenu ; qu'en effet, il appartenait au législateur, après avoir déterminé, dans le pénultième alinéa de l'article 29, le principe devant présider à la répartition des crédits en cause, d'en remettre à l'autorité règlementaire les modalités d'application ;

Considérant que l'article 10 de la loi détermine les équipements dont chaque conseil d'arrondissement a la charge ; que l'article 12 prévoit que l'inventaire de ces équipements est établi par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé ; que le dernier alinéa de l'article 12 dispose : "En cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article 10, il est statué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département , pris après avis du président du tribunal administratif" ;

Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que l'intervention ainsi prévue du représentant de l'Etat pour arbitrer le désaccord entre deux organes de l'administration communale est contraire au principe de la libre administration des communes énoncé par l'article 72 précité de la Constitution ;

.../...

Considérant que, selon le dernier alinéa de l'article 72 précité de la Constitution, le délégué du Gouvernement, outre la charge des intérêts nationaux, a celle du contrôle administrati et du respect des lois ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du délégué du Gouvernement pour pourvoir sous le contrôle du juge, à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; qu'ainsi les dispositions du dernier alinéa de l'article 12 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas contraires à la Constitutio

Considérant qu'en l'état il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements de coopération intercommunale est déclarée conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 décembre 1982.