

N° 433

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2015

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Yves POZZO di BORGO et plusieurs de ses collègues tendant à **modifier le régime applicable à Paris en matière de pouvoirs de police,***

Par M. Alain MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, M. François Pillet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 391 et 434 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES POUVOIRS DE POLICE A PARIS : UN MODÈLE DÉROGATOIRE QUI PRÉSENTE DES LIMITES	8
A. LE RÔLE PRÉPONDERANT DU PRÉFET DE POLICE MALGRÉ UN RENFORCEMENT RÉCENT DES POUVOIRS DU MAIRE DE PARIS	8
1. <i>L'attribution du pouvoir de police au préfet de police, un modèle dérogatoire</i>	8
a) Le régime de droit commun : la compétence de principe du maire	8
b) Les spécificités de la police administrative à Paris	8
c) Les origines historiques et techniques de ce régime dérogatoire	9
2. <i>Le renforcement récent mais limité des pouvoirs de police du maire de Paris</i>	10
B. DES MOYENS DE POLICE EN PARTIE FOURNIS PAR LA VILLE DE PARIS	12
1. <i>La contribution de la ville au budget de la préfecture de police</i>	12
2. <i>La mise à disposition de la préfecture de police de fonctionnaires de la ville de Paris</i>	12
C. UN MODELE QUI PRÉSENTE AUJOURD'HUI DES LIMITES TANT INSTITUTIONNELLES QU'OPÉRATIONNELLES	14
1. <i>Des limites institutionnelles : un exercice des pouvoirs de police échappant à la décentralisation</i>	14
a) Une particularité dans un système décentralisée	14
b) Une certaine particularité à l'échelle internationale	15
2. <i>Des limites opérationnelles : une répartition des rôles qui pourrait être améliorée</i>	15
a) Des tâches de police municipale assurées par des services régaliens	15
b) Un manque d'incitations financières pour le contrôle du stationnement et de la circulation	16
c) Un dispositif de police complexe et une collaboration perfectible	17
II. LA PROPOSITION DE LOI : UN RENFORCEMENT CONSÉQUENT DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE DE PARIS	17
A. L'ATTRIBUTION DES POUVOIRS DE POLICE GÉNÉRALE ET DE CERTAINES POLICES SPÉCIALES AU MAIRE DE PARIS	17
B. LE PLACEMENT DES AGENTS DE SURVEILLANCE DE PARIS SOUS L'AUTORITÉ DU MAIRE	18
C. UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DE LA PRÉFECTURE DE POLICE	19

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LE MAIRE DE PARIS COMME DÉTENTEUR DU POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE	19
A. LA VOLONTÉ D'ACCROÎTRE LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE DE PARIS	19
B. LA LIMITATION DU CHAMP DE LA PROPOSITION DE LOI À LA POLICE GÉNÉRALE ET À LA POLICE DU STATIONNEMENT ET DE LA CIRCULATION	20
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
ANNEXE 1 - TABLEAU INDICATIF DE RÉPARTITION DES POLICES SPÉCIALES À PARIS	29
ANNEXE 2 - RÉPARTITION DU POUVOIR DE POLICE DANS SIX GRANDES VILLES	35
TABLEAU COMPARATIF	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 12 mai 2015, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Alain Marc, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 391 (2014-2015), présentée par MM. Yves Pozzo di Borgo, Pierre Charon et Philippe Dominati, tendant à **modifier le régime applicable à Paris** en matière de **pouvoirs de police**.

La commission a approuvé l'objectif de ce texte car elle a jugé opportun de **renforcer les compétences et les responsabilités du maire de Paris** en alignant le régime de police de la capitale sur celui des communes à police d'État.

À l'initiative de son rapporteur, elle a toutefois adopté un amendement visant à **circonscrire le périmètre de cette proposition de loi au transfert vers le maire de Paris de la police générale et de la police spéciale du stationnement et de la circulation**. Les autres polices spéciales sont donc exclues du champ du présent texte, leur éventuel transfert nécessitant une analyse détaillée de chacune d'entre elles afin de distinguer celles qui peuvent être le mieux gérées par la préfecture de police de celles pour lesquelles la mairie de Paris peut apporter une plus-value.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est saisie de la proposition de loi n° 391 (2014-2015) présentée par MM. Yves Pozzo di Borgo, Pierre Charon et Philippe Dominati, tendant à modifier le régime applicable à Paris en matière de pouvoirs de police.

Ce texte vise à transférer au maire de Paris certaines compétences de police aujourd'hui attribuées au préfet de police. Le sujet qu'il soulève n'est pas récent : le 11 mai 1990, le Sénat adoptait en première lecture une proposition de loi comparable de M. Raymond Bourguin¹ qui n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

L'objectif de la présente proposition de loi n'est pas de remettre en cause la qualité du travail de la préfecture de police, qui assure quotidiennement la sécurité des parisiens, mais d'aligner la répartition du pouvoir de police à Paris sur le droit commun afin d'**accroître les prérogatives du maire** de la capitale.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a **adopté la proposition de loi tout en délimitant son champ à la police générale et à la police spéciale du stationnement et de la circulation**. Elle a ainsi explicitement exclu les polices spéciales du périmètre de ce texte.

¹ Proposition de loi n° 39 (1989-1990) relative à l'exercice du pouvoir de police municipale à Paris.

I. LES POUVOIRS DE POLICE A PARIS : UN MODÈLE DÉROGATOIRE QUI PRÉSENTE DES LIMITES

A. LE ROLE PRÉPONDERANT DU PREFET DE POLICE MALGRÉ UN RENFORCEMENT RÉCENT DES POUVOIRS DU MAIRE DE PARIS

1. L'attribution du pouvoir de police au préfet de police, un modèle dérogatoire

a) *Le régime de droit commun : la compétence de principe du maire*

La **police administrative** correspond à une action **préventive** destinée à sauvegarder l'ordre public. Sa finalité la distingue donc de la police judiciaire dont l'objet est de réprimer les crimes et les délits commis.

L'article **L. 2212-2** du code général des collectivités territoriales confie **aux maires** la **police administrative générale** qui consiste à assurer, sur le territoire de leur commune, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Ce pouvoir des maires connaît toutefois un tempérament dans les **communes à police d'État** qui correspondent aux chefs-lieux de département ou aux municipalités dont la population est supérieure à 20 000 habitants et dont « *les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines* »¹. Dans ces communes, le préfet de département est responsable de la tranquillité publique et du bon ordre « *quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes* »² (article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales). Dès lors, seul le préfet – et non le maire – peut interdire une manifestation de nature à troubler l'ordre public d'une commune à police d'État.

La police générale est complétée par des **polices spéciales** dont l'objet est plus précis comme la police des installations classées (article L. 512-16 et suivants du code de l'environnement) ou celle relative à l'homologation des enceintes sportives (article L. 312-5 du code du sport). L'autorité compétente pour exercer les polices spéciales n'est pas déterminée par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales précité mais par des textes particuliers. Il s'agit en règle générale du maire ou du préfet de département.

b) *Les spécificités de la police administrative à Paris*

L'exercice de la police administrative à Paris diffère de ce système de droit commun car le **préfet de police** – et non le maire – dispose de la

¹ Articles L. 2214-1 et R. 2214-1 à R. 2214-3 du code général des collectivités territoriales.

² Les « rassemblements occasionnels » s'inscrivent dans le cadre de circonstances inhabituelles comme l'organisation de rencontres sportives à caractère national ou international. Ils se distinguent des lieux où les rassemblements sont « habituels » comme les foires ou les marchés, pour lesquels le maire demeure compétent.

police générale (article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales).

Lors de son audition par votre rapporteur, le préfet de police, M. Bernard Boucault, a précisé avoir recours à ce pouvoir de police générale dans de nombreux domaines comme la fermeture des lieux de prostitution, l'interdiction de consommation d'alcool ou de spectacles pour troubles à l'ordre public.

Le préfet de police détient également **plus de cinquante polices spéciales, certaines en lieu et place du maire** – comme la police des édifices menaçant ruine (article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation) ou celle des animaux dangereux et errants (article L. 211-28 du code rural) –, **d'autres en lieu et place du préfet de département** – comme l'admission en soins psychiatriques de personnes souffrant de troubles mentaux (article L. 3213-10 du code de la santé publique) ou la fermeture d'établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées (article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure)¹. Le préfet de police est aussi chargé de la police funéraire (article R. 2512-35 du code général des collectivités territoriales), le maire étant uniquement compétent pour les mesures de sûreté sur les monuments funéraires (article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales).

Le préfet de police est en outre responsable du secours et de la défense contre l'incendie (article L. 2512-17 du code général des collectivités territoriales). Il exerce donc les compétences confiées au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) dans les autres communes de France.

Ainsi, comme l'écrivait le juriste Jacques Moreau en 1985, « *le préfet de police cumule approximativement, en matière de police, les pouvoirs d'un préfet et d'un maire* »².

c) Les origines historiques et techniques de ce régime dérogatoire

Les origines du **modèle parisien de police** remontent à la création par Louis XIV de la lieutenance de police le 15 mars 1667. La **préfecture de police** lui a succédé **sous Napoléon Bonaparte** en vertu de l'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII³ et de l'arrêté du 12 messidor an VIII, texte auquel l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales renvoie encore.

Les **spécificités du pouvoir de police à Paris** s'expliquent tout d'abord par son **histoire**, le ministre de l'intérieur Pierre Waldeck Rousseau déclarant par exemple devant la chambre des députés en 1883 : « *Recherchez*

¹ Cf. annexe 1 pour une liste plus exhaustive des polices spéciales détenues par le préfet de police.

² Ce juriste est cité dans l'ouvrage d'Olivier Renaudie, *La préfecture de police*, 2008, Lextenso éditions (p. 274).

³ « À Paris (...), un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police ».

les journées qui ont changé à Paris la forme du gouvernement, thermidor, brumaire, les journées de juillet [...], 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 ».

Ces particularités correspondent également aux **contraintes spécifiques à Paris**, ville qui est à la fois :

- une **capitale** où se situe le siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques ;

- la **première agglomération de France** avec plus 2,2 millions d'habitants, 3,2 millions de déplacements motorisés chaque jour, 29 millions de touristes et environ 7 000 manifestations revendicatives chaque année.

Au regard de ces spécificités, le caractère dérogatoire du régime de police parisien est conforme à la Constitution du 4 octobre 1958 car il n'est pas de nature à créer une différence de traitement par rapport aux autres communes françaises qui serait contraire à la norme fondamentale¹.

2. Le renforcement récent mais limité des pouvoirs de police du maire de Paris

Élu au suffrage universel depuis la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975², le **maire de Paris a vu ses pouvoirs de police s'accroître, trois lois successives** lui ayant confié :

- la **salubrité** sur la voie publique, le maintien du **bon ordre dans les foires et marchés** ainsi que la délivrance **des permis de stationnement** et des **concessions d'emplacement sur la voie publique** (loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986³) ;

- la police des **troubles de voisinage** (la loi n° 2002-276 du 27 février 2002⁴) ;

- une **compétence générale en termes de circulation et de stationnement**, sous réserve des prérogatives spécifiques du préfet de police pour protéger les lieux sensibles comme les institutions de la République (loi n° 2002-276 précitée et loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014⁵). Le préfet de police exerce en outre le contrôle de légalité des actes du maire de Paris portant sur cette compétence et dispose d'un pouvoir de substitution en cas de carence (article. L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales)⁶.

¹ Conseil d'État, 10 octobre 2013, n° 370154.

² Loi portant réforme du régime administratif de la ville de Paris.

³ Loi portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris.

⁴ Loi relative à la démocratie de proximité.

⁵ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁶ A l'inverse, la légalité des actes du maire de Paris qui ne concernent pas la police du stationnement et de la circulation est contrôlée par la préfecture de la région Île-de-France.

Les **pouvoirs de police du maire de Paris** demeurent toutefois **limitativement énumérés** et **apparaissent restreints au regard des compétences très étendues du préfet de police**.

En outre, ses **compétences** sont souvent **partagées** avec le préfet de police, ce qui est de nature à complexifier le régime de police à Paris, comme dans le cas de la circulation et du stationnement.

Répartition de la police de la circulation et du stationnement

Titulaires du pouvoir de police	Lieux d'exercice du pouvoir de police	Modalités d'exercice	Bases juridiques
Maire de Paris	Axes et lieux de Paris ne faisant pas l'objet d'une disposition spécifique	Contrôle de légalité et pouvoir de substitution du préfet de police (mais aucun avis formel)	Art. L. 2512-13-1 du CGCT (al. 1)
	Axes permettant d'assurer la continuité des itinéraires principaux de l'agglomération parisienne et de la région d'Ile-de-France (boulevard périphérique, grands axes transversaux)	Avis conforme, contrôle de légalité et pouvoir de substitution du préfet de police	Art. L. 2512-13-1 du CGCT (al. 4) - décret n°2014-1541 du 18 décembre 2014
Préfet de police	Lieux sensibles (institutions, représentations diplomatiques, etc.)	Aucun avis formel du maire	Art. L. 2512-13-1 du CGCT (al. 2) - arrêté préfectoral n° 2002-10706 du 6 mai 2002
	Lieux où sont organisées des manifestations sur la voie publique	Avis du maire	Art. L. 2512-13-1 du CGCT (al. 3)
	Tous les axes et lieux de Paris en cas d'épisode de pollution	Aucun avis formel du maire	Art. L. 223-1 du code de l'environnement - arrêté interministériel du 26 mars 2014

Source : commission des lois du Sénat

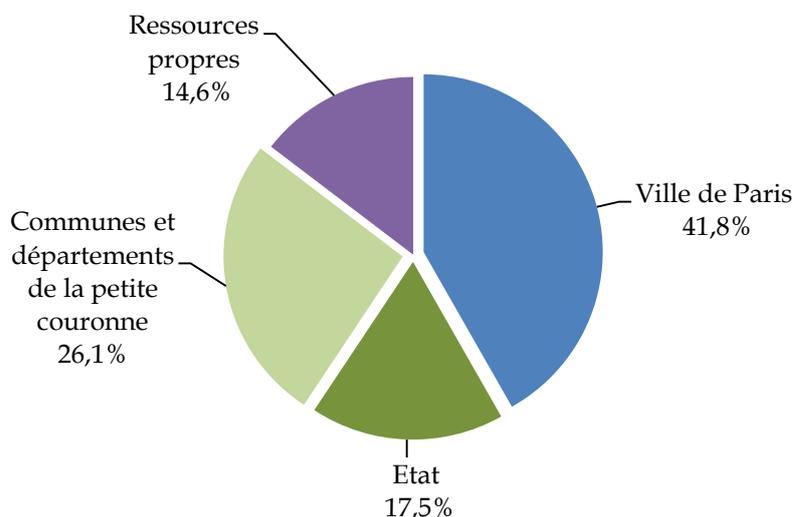
B. DES MOYENS DE POLICE EN PARTIE FOURNIS PAR LA VILLE DE PARIS

1. La contribution de la ville au budget de la préfecture de police

La préfecture de police exerçant des compétences dévolues aux maires dans les autres communes françaises, la ville de Paris participe à son budget (article L. 2512-25 du code général des collectivités territoriales). Le préfet de police étant l'ordonnateur de ce budget (article L. 2512-23 du code général des collectivités territoriales), il le gère de manière autonome.

En 2015, la contribution totale de la ville s'élève à **300,7 millions d'euros (M€)**, ce qui équivaut à 41,8 % des ressources financières de la préfecture de police.

Contributeurs au budget de la préfecture de police



Source : commission des lois à partir des données de la préfecture de police

Une partie de la contribution de la ville de Paris finance les pouvoirs de police exercés en son nom par le préfet de police. 112,45 millions d'euros sont par exemple consacrés au contrôle de la circulation et du stationnement.

2. La mise à disposition de la préfecture de police de fonctionnaires de la ville de Paris

Les missions de police sont assurées à Paris par **18 000 policiers nationaux** et par des personnels de la **préfecture de police** et de la **mairie de Paris**.

Forces de sécurité intervenant à Paris

	Cadre d'emploi	Nombre	Missions	Prérogatives	Financement
Préfecture de Police	Agents de surveillance de Paris (ASP)	1 848	Assurer le respect de la police du stationnement et des missions de police générale sur la voie publique	<p>Constater les contraventions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aux arrêtés de police du préfet de police ou du maire ; - de l'article R. 15-33-29-3 du code de procédure pénale (ex : abandons d'ordure) ; - du code de la route ; <p>Relever l'identité des contrevenants ; Seconder les officiers de police judiciaire en tant qu'agents de police judiciaire adjoints</p>	Mairie de Paris (personnels mis à disposition)
	Agents administratifs de la ville de Paris	4 127	Exercer des polices spéciales (ex : nuisances sonores et olfactives, pollution, etc.)	Assurer un travail administratif portant sur les polices spéciales (ex : attribution des licences de taxi)	
Mairie de Paris	Inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (ISVP)	650	Protéger les équipements municipaux et lutter contre les incivilités	<p><i>Idem</i> que les ASP, sauf :</p> <ul style="list-style-type: none"> . qu'ils peuvent inspecter visuellement les bagages à main et les fouiller avec l'accord de leur propriétaire en cas de manifestation sportive, récréative ou culturelle ; . qu'ils ne peuvent pas constater les contraventions aux arrêtés de police du préfet ni au code de la route 	Mairie de Paris
	Agents d'accueil et de surveillance (AAS)	900	Surveiller les espaces verts, les mairies d'arrondissement et les bâtiments municipaux		
	Inspecteurs de salubrité de la ville de Paris	96	Faire respecter le règlement sanitaire départemental		

Source : commission des lois du Sénat

La mise en œuvre concrète du pouvoir de police administrative à Paris présente **deux spécificités**.

La première est la **mise à disposition de la préfecture de police d'agents de la mairie** et, notamment, des agents de surveillance de Paris (ASP). Ces derniers correspondent aux anciennes « *auxiliaires féminines* » ou « *pervenches* ». Bien qu'ils soient des agents de police judiciaire adjoints et qu'ils disposent à ce titre de nombreuses prérogatives, ils sont principalement affectés au contrôle du stationnement, à la circulation et à l'enlèvement des véhicules.

La deuxième spécificité concerne l'**absence d'agents de police municipale à Paris**¹. L'autorité sur les forces parisiennes de sécurité est en effet divisée entre la préfecture de police – pour les ASP – et la mairie – pour les inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (ISVP) et les agents d'accueil et de surveillance (AAS). Ces forces constituent des corps de fonctionnaires relevant du statut des administrations parisiennes. Ils ne font donc pas partie des corps de la police municipale et ne disposent pas des mêmes prérogatives².

C. UN MODELE QUI PRÉSENTE AUJOURD'HUI DES LIMITES TANT INSTITUTIONNELLES QU'OPÉRATIONNELLES

1. Des limites institutionnelles : un exercice des pouvoirs de police échappant à la décentralisation

a) Une particularité dans un système décentralisé

Le **préfet de police** est un représentant de l'État au sens de l'article 72 de la Constitution. Il assure ses fonctions « *sous l'autorité immédiate des ministres* » (article 1^{er} de l'arrêté du 12 messidor an VIII) et est **nommé par décret** en conseil des ministres du Président de la République (article 13 de la Constitution).

Il exerce des pouvoirs de police confiés à des autorités élues au suffrage universel sur le reste du territoire, le maire de Paris ne disposant que de pouvoirs de police restreints.

Il existe donc un **paradoxe singulier à l'heure de la décentralisation** : alors que des lois successives ont renforcé le rôle du maire de Paris pour aligner ses prérogatives sur le droit commun, les pouvoirs de police continuent de lui échapper. Cela pose une vraie **question de**

¹ Dont les fonctions et prérogatives sont définies au livre V du code de la sécurité intérieure.

² À la différence des policiers municipaux, les ISVP et les AAS ne sont par exemple pas compétents pour constater par procès-verbal des infractions au code de la route. De même, ils disposent d'armes de catégorie D (matraques de type bâton de défense ; générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes) alors que les policiers municipaux peuvent être munis d'armes de catégorie C (armes à feu tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques) et B (revolvers chambrés pour le calibre 38 spécial notamment).

responsabilité politique : à la différence des autres maires de France, celui de Paris n'est pas responsable devant ses électeurs concernant l'exercice du pouvoir de police.

Dès 1990, cette situation conduisait notre regretté collègue Lucien Lanier, rapporteur au nom de la commission des lois du Sénat, à s'interroger sur les limites institutionnelles de ce régime de police administrative : « *Le maire de Paris étant responsable de la ville, de son budget, de son urbanisme, comment ne pourrait-il aussi être tenu pour responsable par les parisiens de l'exercice de la police municipale ?* »¹.

b) Une certaine particularité à l'échelle internationale

Paris présente, certes, de nombreuses spécificités (statut de capitale, présence d'institutions nationales et internationales, etc.) et d'autres villes comparables bénéficient également d'un régime de police dérogatoire comme Washington et Londres.

Toutefois, **des capitales comme Berlin, Madrid ou Bruxelles ne présentent aucun particularisme en termes de police**, ce qui démontre qu'il est possible pour ce type de villes de confier des pouvoirs de police municipale à des autorités élues².

2. Des limites opérationnelles : une répartition des rôles qui pourrait être améliorée

a) Des tâches de police municipale assurées par des services régaliens

En l'état du droit, la préfecture de police gère des tâches de police municipale alors qu'elle a vocation à se concentrer sur des missions régaliennes de sécurité.

Les **policiers nationaux exécutent ainsi des missions habituellement confiées à des policiers municipaux**, comme le barriérage des routes à l'occasion du marathon de la ville. De même, la brigade d'assistance aux personnes sans-abri de Paris est constituée de soixante-dix policiers nationaux et assume des missions qui peuvent difficilement être considérées comme régaliennes.

Dans ce contexte, notre collègue sénateur Bernard Plasait regrettait dès 1999 que « *les policiers parisiens [soient] écartelés entre les exigences de leurs missions : la municipale – circulation, stationnement, hygiène – et la nationale – sécurité* ». Il souhaitait « *dégager la police nationale des tâches, finalement* ».

¹ Rapport n° 258 (1989-1990) de M. Lucien Lanier, fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative à l'exercice du pouvoir de police municipale à Paris, disponible à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/1989-1990/i1989_1990_0258.pdf.

² Cf. annexe 2 pour une présentation synthétique des régimes de police applicables dans six capitales.

subalternes, que sont la régulation des carrefours ou le contrôle du stationnement, pour lui permettre de mieux assurer la fonction régaliennne de l'État »¹.

b) Un manque d'incitations financières pour le contrôle du stationnement et de la circulation

Un constat similaire peut être dressé concernant le contrôle du stationnement et de la circulation assuré par les agents de surveillance de Paris (ASP). **La mairie de Paris rémunère ces personnels mais elle ne les contrôle pas directement** car ils sont placés sous l'autorité du préfet de police. Or, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a émis plusieurs réserves concernant leur mode de gestion².

Alors que les textes leur attribuent une compétence très étendue pour constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du préfet de police ou du maire, ces agents sont **principalement affectés au contrôle du stationnement, à la circulation et à l'enlèvement des véhicules**.

La chambre régionale des comptes constate, en outre, que les « *résultats ne sont pas au rendez-vous* » concernant ces missions, les verbalisations du non-paiement du stationnement diminuant par exemple de 10 % entre 2007 et 2009 et celles concernant la salubrité baissant de 74 %. Selon les informations recueillies par votre rapporteur durant ses auditions, **environ 85 % des parisiens ne payeraient pas leur stationnement** car ils savent qu'ils n'ont que peu de chance d'être amendés.

Pour expliquer ce dysfonctionnement, l'une des hypothèses consiste à affirmer que **le contrôle du stationnement et de la circulation ne fait pas partie des priorités opérationnelles de la préfecture de police**, dont la vocation est de se concentrer sur des tâches régaliennes de sécurité.

Il est ainsi probable que ces missions purement municipales soient gérées avec davantage de pertinence par la ville de Paris. **Cette gestion par la commune serait d'autant plus efficace que son intérêt est également financier** étant donné qu'elle perçoit une partie des recettes des verbalisations pour non-respect des règles de stationnement et de circulation³.

Cet intérêt financier de la ville pour un contrôle efficace de ces règles a vocation à se renforcer avec **dépénalisation du non-paiement du**

¹ Journal officiel du Sénat, débats du 17 février 1999 portant sur l'adoption en deuxième lecture du projet de loi relatif aux polices municipales.

² Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, « Budget spécial de la préfecture de police de Paris », 10 septembre 2012 (www.ccomptes.fr).

³ Pour mémoire, en l'état du droit, le produit des amendes de circulation et de stationnement est affecté au compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » dont 47 % sont réservés à l'État. Les collectivités territoriales se partagent le reste des sommes proportionnellement au nombre des contraventions dressées sur leur territoire. Paris, la ville ne perçoit toutefois qu'un reliquat de 25 % car 25 % sont affectés à la région Île-de-France et 50 % au syndicat des transports d'Ile-de-France (article R. 4414-1 du code général des collectivités territoriales).

stationnement sur la voirie publique à compter de 2016¹. Dans le nouveau dispositif prévu par le législateur, l'amende – qui correspond à une contravention de 1^{ère} classe constatée par un agent assermenté par l'autorité judiciaire – est remplacée par un « *forfait de post-stationnement* » à payer pour insuffisance ou défaut de paiement.

La **ville de Paris** déterminera ainsi le montant de ce forfait et **percevra directement les recettes correspondantes**, ce qui devrait l'inciter à s'assurer de l'efficacité du contrôle du stationnement payant. La préfecture de police n'aura pour sa part aucune incitation financière en cette matière.

c) Un dispositif de police complexe et une collaboration perfectible

La **préfecture de police** regroupe en son sein les services de la police nationale et des services chargés de polices administratives. Elle bénéficie donc d'une **unité de commandement** qui accroît sa réactivité : elle peut par exemple mobiliser les policiers nationaux afin de constater les contraventions aux arrêtés de police administrative.

Le **dispositif** mis en œuvre pour prévenir et réprimer les petites incivilités ou les nuisances commises sur la voie publique (jets de détritus, graffitis, etc.) est toutefois **complexe**. En effet, il est **difficile pour les citoyens parisiens de comprendre les rôles et les missions** des agents de surveillance de Paris, d'une part, et des inspecteurs de sécurité et agents d'accueil et de surveillance, d'autre part.

En outre, ce **dispositif** semble **perfectible**. Les auditions menées par votre rapporteur ont mis en exergue un manque de collaboration entre **les personnels placés sous l'autorité de la préfecture de police (ASP) et ceux de la mairie (ISVP et AAS notamment)** : ils patrouillent par exemple sur des sites identiques mais ne coordonnent pas leur action et n'échangent que rarement des informations.

II. LA PROPOSITION DE LOI : UN RENFORCEMENT CONSÉQUENT DES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE DE PARIS

A. L'ATTRIBUTION DES POUVOIRS DE POLICE GÉNÉRALE ET DE CERTAINES POLICES SPÉCIALES AU MAIRE DE PARIS

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent attribuer un **pouvoir de police générale au maire de Paris** : outre la salubrité publique et les troubles de voisinage, pour lesquels il est déjà compétent, il serait chargé du **bon ordre, de la sûreté et de la sécurité publiques**. Le maire de Paris disposerait ainsi d'un levier d'action supplémentaire sur des problématiques intéressant le quotidien de ses citoyens et devrait en répondre devant ses électeurs. Il pourrait par exemple interdire la consommation d'alcool sur la

¹ Article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée, dite « loi MAPTAM ».

voie publique ou encore des spectacles causant un trouble à l'ordre public. Les policiers nationaux exécuteraient directement ses arrêtés au titre de l'article L. 2214-3 du code général des collectivités territoriales.

Si les auteurs affirment vouloir maintenir « *la répartition actuelle des compétences en matière de police spéciale* », en excluant notamment du champ de leur texte le secours et la défense contre l'incendie, la rédaction initiale de la proposition de loi a pour conséquence de **transférer au maire de Paris les polices spéciales des chapitres II et III du titre I^{er} du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales** (police du ramonage des cheminées, l'ensemble de la police des funérailles et des cimetières, etc.).

De même, la proposition de loi implique une **nouvelle répartition de la police de la circulation et du stationnement** : la compétence du préfet de police serait restreinte à la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques ainsi qu'aux épisodes de pollution. Par rapport au droit en vigueur, le préfet de police ne réglerait plus la circulation dans les lieux où sont organisées des manifestations de voie publique et ne disposerait plus d'un avis conforme sur les axes permettant d'assurer la continuité des itinéraires principaux de l'agglomération parisienne et de la région d'Île-de-France.

B. LE PLACEMENT DES AGENTS DE SURVEILLANCE DE PARIS SOUS L'AUTORITÉ DU MAIRE

La proposition de loi vise également à placer les agents de surveillance de Paris sous l'autorité du maire – et non du préfet de police – afin que la municipalité puisse assumer ses nouveaux pouvoirs de police.

Le **maire de Paris** déterminant la doctrine d'emploi des ASP, il serait en mesure de les affecter :

- **soit à la police du stationnement et de la circulation.** Les ASP assureraient alors les mêmes missions qu'aujourd'hui mais seraient placées sous l'autorité directe de l'institution qui les rémunère ;

- **soit à la prévention et à la répression des petites incivilités ou des nuisances commises sur la voie publique,** le contrôle du stationnement payant pouvant être externalisé par la ville à compter de 2016.

Le maire de Paris pourrait ainsi compter les ASP, les ISVP et les AAS pour mettre en œuvre ses pouvoirs de police et pourrait plus facilement coordonner leur action.

Ne mettant plus les ASP à disposition, la mairie de Paris réduirait également sa contribution au budget de la préfecture de police dans une proportion qu'il est difficile d'évaluer à ce stade.

C. UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DE LA PRÉFECTURE DE POLICE

Le **périmètre d'action du préfet de police serait significativement réduit. Il conserverait des compétences propres mais celles-ci seraient résiduelles.** Elles concerneraient :

- la coordination de l'action de la police nationale sur le territoire parisien ;

- la tranquillité publique et le bon ordre « *quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes* », compétence comparable à celle du préfet de département dans les communes à police d'État ;

- des polices spéciales mentionnées dans d'autres codes que le code général des collectivités territoriales (police des édifices menaçant ruine, police des animaux dangereux et errants, *etc.*) ;

- le contrôle de la circulation et du stationnement pour la protection des institutions de la République et des représentations diplomatiques. Le préfet de police resterait informé des projets de modification des caractéristiques techniques des « *routes à grande circulation* » (article L. 110-3 du code de la route)¹.

Parallèlement, il verrait s'accroître son activité de contrôle des actes de légalité et de substitution en cas de carence du maire de Paris, les compétences de ce dernier étant plus larges.

La **préfecture de police se concentrerait donc sur ses tâches régaliennes**, ce qui apparaît cohérent d'un point de vue institutionnel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LE MAIRE DE PARIS COMME DÉTENTEUR DU POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE

A. LA VOLONTÉ D'ACCROÎTRE LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE DE PARIS

Si elle n'a pas remis en cause la qualité du travail de la préfecture de police, votre **commission a souscrit à l'objectif de renforcement des compétences et des responsabilités du maire de Paris** et donc au transfert de la police générale. Les spécificités parisiennes justifient, certes, des adaptations par rapport à l'exercice du pouvoir de police administrative dans les autres communes françaises. Pour autant, elles ne semblent pas nécessiter que le rôle du maire en matière de police soit aussi restreint qu'en l'état du droit.

¹ A ce jour, le boulevard périphérique est le seul axe parisien compris dans la liste des « routes à grande circulation » du décret n° 2009-615 du 3 juin 2009. En cas d'adoption de la présente proposition de loi, il pourrait être opportun de compléter cette liste pour l'adapter à la nouvelle répartition de la police de circulation à Paris.

De même, votre commission a souhaité que la démarche engagée depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 pour que le maire détienne une compétence globale en termes de stationnement et de circulation soit poursuivie.

B. LA LIMITATION DU CHAMP DE LA PROPOSITION DE LOI À LA POLICE GÉNÉRALE ET À LA POLICE DU STATIONNEMENT ET DE LA CIRCULATION

Votre commission a toutefois délimité précisément le champ de cette proposition de loi à la police générale et à la police spéciale du stationnement et de la circulation (**amendement COM-1**).

Concernant les autres **polices spéciales de la préfecture de police**, il n'est pas apparu opportun de les transférer au maire de Paris étant donné :

- qu'au regard de l'ampleur de la réforme proposée, il semble plus réaliste d'adopter une **démarche progressive** consistant d'abord à confier un pouvoir de police générale au maire puis, dans un second temps, davantage de polices spéciales ;

- qu'une **analyse détaillée de chaque police spéciale serait nécessaire** afin de distinguer celles qui peuvent être le mieux gérées par la préfecture de police de celles pour lesquelles la mairie de Paris peut apporter une réelle plus-value. Ainsi, s'il n'est pas évident de justifier la compétence de la préfecture de police concernant la police des funérailles, celle portant sur l'ouverture et la fermeture des établissements recevant du public (ERP) ne semble pas soulever les mêmes difficultés ;

- que le transfert de certaines polices spéciales est susceptible d'aggraver les charges de la mairie de Paris, ce qui serait contraire à **l'article 40 de la Constitution**¹.

Votre commission a enfin adopté **deux amendements rédactionnels (COM-2 et COM-3)** et un **amendement de coordination (COM-4)**.

* *
*

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Au contraire du transfert du pouvoir de police générale et de la police du stationnement et de la circulation, compétences qui pourront être assurées par des agents – les ASP – que la mairie de Paris finance d'ores-et-déjà mais qu'elle met à la disposition de la préfecture de police.

EXAMEN EN COMMISSION

(MARDI 12 MAI 2014)

M. Alain Marc, rapporteur. – Sur un sujet que vous connaissez déjà, la proposition de loi de MM. Pozzo di Borgo, Charron et Dominati vise à transférer au maire de Paris certaines compétences de police administrative aujourd’hui détenues par le préfet de police, non pour remettre en cause la qualité du travail de ce dernier mais pour aligner Paris sur le droit commun. À Paris, à la différence des autres communes de France, c’est en effet le préfet de police qui détient le pouvoir de police générale et non le maire. Responsable du bon ordre, de la sûreté et de la sécurité publiques, il assure également plus de cinquante polices spéciales qu’il exerce en lieu et place du maire – comme la police des animaux dangereux et errants – ou du préfet de département – comme l’admission en soins de personnes souffrant de troubles mentaux. Le préfet de police cumule ainsi les pouvoirs d’un préfet de département et d’un maire.

Ce régime de police dérogatoire datant de Napoléon Bonaparte a été justifié par l’histoire de Paris et par son statut de capitale du pays, Paris accueillant par exemple plus de 7 000 manifestations par an.

Les compétences de police du maire de Paris ont certes été renforcées : il est désormais responsable de la salubrité publique, du bon ordre dans les foires, des troubles de voisinage et d’une grande partie de la police de la circulation et du stationnement. Mais ses compétences demeurent restreintes au regard de celles du préfet de police.

Ce régime dérogatoire de police présente des limites institutionnelles, d’une part, et opérationnelles, d’autre part.

D’un point de vue institutionnel, la police administrative est exercée par un préfet de police nommé par le Président de la République et non par une personne élue au suffrage universel, paradoxe singulier à l’heure de la décentralisation : alors que des lois successives ont renforcé le maire de Paris pour aligner ses prérogatives sur celles du droit commun, les pouvoirs de police continuent de lui échapper. Cela pose une vraie question de responsabilité politique : le maire n’est pas responsable devant ses électeurs de l’exercice du pouvoir de police.

D’un point de vue opérationnel, la préfecture de police gère des tâches de police municipale. Ce sont par exemple des policiers nationaux qui assurent le barriérage des routes lors du marathon de Paris ou qui fournissent un soutien aux personnes sans-abri, alors que la préfecture de

police a vocation à se concentrer sur des missions régaliennes de sécurité. De même, elle contrôle le respect des règles de circulation et de stationnement par l'intermédiaire des agents de surveillance de Paris (ASP), les anciennes « pervenches », mis à disposition par la mairie de Paris. Or, ce système est insatisfaisant puisqu'environ 85 % des Parisiens ne payent pas leur stationnement, sachant combien la probabilité de devoir régler une amende est faible. La raison en est peut-être que cela ne fait pas partie des priorités opérationnelles de la préfecture de police. Cette dernière n'a, en outre, aucune incitation financière à agir, à la différence de la Ville de Paris qui perçoit une partie des recettes des amendes de stationnement et fixera, à partir de 2016, le montant de la redevance qui remplacera ces amendes. Cet exemple nous montre que des polices purement municipales peuvent être mieux gérées par la Ville de Paris que par la préfecture de police. Les présidents de conseil général l'ont bien vu lorsque les agents de l'État ont cessé d'être mis à disposition pour être directement sous leur autorité : ils ont été bien plus efficaces !

Autre difficulté opérationnelle : la complexité du dispositif mis en œuvre pour prévenir et réprimer les petites incivilités à Paris. Outre les ASP et les policiers nationaux gérés par la préfecture de police, la mairie a recours à ses propres personnels de sécurité, les inspecteurs de sécurité (ISVP) et les agents d'accueil et de surveillance (AAS). Il est difficile pour les citoyens parisiens de comprendre les rôles et les responsabilités de chacun, d'autant plus que ces différentes forces ne collaborent pas suffisamment, patrouillant par exemple sur les mêmes sites mais sans coordonner leurs actions ni échanger d'informations.

Avec la présente proposition de loi, le maire serait désormais compétent pour le bon ordre, la sûreté et la sécurité publiques et devrait en répondre devant ses électeurs. Il pourrait par exemple interdire la consommation d'alcool sur la voie publique ou encore des spectacles causant un trouble à l'ordre public. En outre, les policiers nationaux exécuteraient directement les arrêtés du maire au titre de l'article L. 2214-3 du code des collectivités territoriales.

La rédaction initiale de la proposition de loi lui confie aussi certaines polices spéciales du code général des collectivités territoriales comme la police des funérailles. Pour poursuivre la logique de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la compétence du préfet de police serait limitée en matière de circulation et de stationnement à la protection des institutions.

Le maire de Paris retrouverait son autorité sur les ASP, actuellement mis à disposition de la préfecture de police mais rémunérés par la mairie ; il pourrait leur confier des missions identiques à celles qu'ils exercent déjà (le contrôle du stationnement), ou en charger un prestataire extérieur pour réorienter leur action vers la prévention et la répression des petites incivilités, ce qu'autorise déjà leur statut.

Cette proposition de loi implique enfin une réforme en profondeur de la préfecture de police qui continuerait à assurer la coordination des forces de police nationale mais dont les compétences seraient réduites pour devenir comparables à celles d'une préfecture dans les villes à police étatisée. Elle pourrait ainsi se concentrer sur des tâches à caractère régalien comme la protection des institutions de la République.

M. Jean-Jacques Hiest. – Ce n'est pas aussi simple !

M. Alain Marc, rapporteur. – Je vous proposerai de donner un avis favorable à ce texte : il est nécessaire de renforcer les responsabilités du maire de Paris et, en poursuivant la démarche entamée en 1975, d'aligner le droit applicable à Paris sur celui des autres communes de France. Outre trois amendements rédactionnels, je vous proposerai de délimiter précisément le champ de la proposition de loi à la police générale et à la police spéciale du stationnement et de la circulation. Il n'apparaît en effet pas opportun à ce stade de transférer d'autres polices spéciales comme celle des funérailles. Au regard de l'ampleur de la réforme proposée, il me semble plus réaliste d'adopter une démarche progressive consistant d'abord à confier un pouvoir de police général au maire avant d'envisager un transfert de davantage de polices spéciales dans un second temps. Une analyse détaillée de chaque police spéciale serait également nécessaire afin de distinguer celles qui peuvent être le mieux gérées par la préfecture de police de celles pour lesquelles la mairie de Paris peut apporter une réelle plus-value.

M. Jean-Jacques Hiest. – L'exercice du pouvoir de police à Paris est incompréhensible pour quiconque d'un tant soit peu sensé. Dans le droit commun, le maire exerce ses pouvoirs de police sous l'autorité du préfet, qui se substitue à lui s'il ne s'en acquitte pas correctement. A Paris, coexistent sur le même territoire un préfet de police et un maire, qui n'a pas toujours été là : avant 1975, c'était le secrétaire général de la préfecture qui faisait tout !

Je partage votre analyse, même si je doute que l'efficacité des ASP augmente beaucoup en étant transférés à la Ville de Paris. J'ai fait une enquête à la préfecture de police : certains des policiers, qui ne peuvent plus être placés sur le terrain, travaillent dans les garages ou placent les barrières, sans toutefois perdre leur statut de policiers. Enfin, je redoute la dépénalisation des amendes, qui permettra de faire du chiffre... au détriment comme toujours des habitants de la grande couronne, qui n'ont pas d'autre moyen que la voiture pour venir travailler à Paris, et qui souffrent déjà des fermetures de voies. Ne nous étonnons pas dans ces conditions que la région Île-de-France soit moins attractive que les métropoles de province et tant mieux pour elles !

M. Roger Madec. – Paris a un régime spécial depuis 1667 ; le statut actuel, qui date de la fin de la Révolution, confie la police au préfet de police, ce qui favorise la cohérence dans l'action opérationnelle. Paris n'est pas la

seule capitale dans ce cas : le pouvoir fédéral est largement responsable de la sécurité à Washington DC et le chef de la *Metropolitan police* de Londres est nommé par le ministre de l'intérieur britannique. Cette proposition de loi portait atteinte à l'efficacité de la préfecture de police tout en privant les Parisiens des synergies et des économies d'échelle que ce statut assure. Paris est la capitale de la France, une capitale dense où se rendent chaque jour des centaines de milliers de personnes. Toucher à ce statut lorsque les Parisiens et les Français ont été touchés dans leur chair par les attentats de janvier ne me semble pas opportun.

La volonté de voir moins de voitures circuler à Paris n'est pas discriminatoire à l'égard des habitants des communes de la grande couronne. Cette proposition de loi aurait été plus opportune lorsque la métropole qui se met en place fonctionnera. La famille politique des auteurs varie sur ce sujet : Jacques Chirac était viscéralement hostile à un changement de statut ; mais lorsque gouvernement et mairie de Paris sont à gauche, cette proposition revient sur le tapis... Enfin, la préfecture de police a été réorganisée il y a peu, et sa compétence élargie à trois autres départements.

M. Alain Marc, rapporteur. – Il ne s'agit que d'aligner Paris sur le droit commun. Vous citez Washington et Londres, vous auriez pu parler aussi de Madrid et Berlin, qui ont un statut proche de ce que je propose. Cette proposition de loi – dont je propose de préciser le champ par l'amendement COM-1 – ne crée pas une police municipale ; elle ne touche pas aux polices spéciales. La préfecture de police n'est sans doute pas enthousiaste à l'idée de voir ses compétences réduites ; mais le stationnement payant n'est pas sa priorité. Sinon, les ASP seraient bien plus performants. La Ville de Paris verse 300 millions d'euros à la préfecture de police chaque année ! Au nom de quoi ne contrôle-t-elle pas des agents qu'elle paye ? Cette proposition de loi amendée garantira une meilleure efficacité de l'argent public.

M. Roger Madec. – Je ne mets pas en doute votre bonne volonté. Toutefois, maire pendant dix-huit ans, je ne partage pas votre analyse : le faible respect du stationnement payant tient davantage aux mentalités. Ce n'est pas lié à la verbalisation ; c'est un problème de trésor public. Seule la verbalisation automatique apporte une nette amélioration sur le taux de recouvrement. Je ne voterai pas votre amendement, étant opposé à l'ensemble de la proposition de loi : mais je reconnais que vous avez contribué à ce qu'elle soit plus raisonnable.

M. Alain Marc, rapporteur. – La chambre régionale des comptes a attiré notre attention sur l'utilisation des ASP.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Les amendements COM-1 et COM-2 sont adoptés.

Article 2

L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.

Article additionnel après l'article 2

L'amendement de coordination COM-4 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction des travaux issue de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. A. MARC, rapporteur	1	Définition du champ de la proposition de loi	Adopté
M. A. MARC, rapporteur	2	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2			
M. A. MARC, rapporteur	3	Amendement rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
M. A. MARC, rapporteur	4	Amendement de coordination	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

MM. Philippe Dominati et Yves Pozzo di Borgo, sénateurs de Paris, auteurs de la proposition de loi

Direction générale des collectivités locales

M. Stanislas Bourron, adjoint au directeur général

M. Olivier Benoist, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

M. Stéphane Brunot, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

Direction générale des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Pierre Regnault de la Mothe, sous-directeur des polices administratives

Préfecture de police

M. Bernard Boucault, préfet de police de Paris

M. Ivan Cordier, directeur-adjoint du cabinet du préfet de police de Paris

M. Philippe Dalbavie, conseiller juridique

Ville de Paris

M. Géraud Laveissière, directeur de cabinet de l'adjointe en charge de la prévention et de la sécurité

M. Matthieu Clouzeau, directeur de la prévention et de la protection

M. Emmanuel Spiry, chef de la mission de coordination et de partenariat avec la préfecture de police de Paris

M. Damien Botteghi, directeur des affaires juridiques

M. Abdel Bendaira, chef du bureau droit public de la direction des affaires juridiques

Table ronde des syndicats de la police nationale

M. Cédric Jourdain, secrétaire national de CFTC police nationale

M. Nicolas Comte, secrétaire général adjoint, et **Mme Nathalie Orioli**, secrétaire régionale Paris d'Unité SGP-FO

MM. Christophe Tirante, secrétaire national en charge du pôle PP, **Stéphane Immery**, délégué départemental d'UNSA Police

Table ronde des syndicats des agents de surveillance de Paris

M. Alban Jopek, président du syndicat des agents de sécurité de la Ville de Paris

M. Patrick Carré, président de CFTC Police municipale

M. Jean-Claude Hamelin, secrétaire général de CGT ASPS

M. Alain Chambinaud, membre du bureau de CGT Préfecture de police

Mmes Chantale Thobor, secrétaire générale, **Aurore Verrier**, responsable juridique, **MM. Karim Berrahal** et **Boumédienne Goual**, adjoints à la responsable juridique de Solidaire unitaire démocratique - Préfecture de police (Sud-PP)

Contributions écrites

M. Olivier Renaudie, professeur de droit public à l'université de Lorraine

M. Sylvain Lafontaine, Union des cadres de Paris

M. Omar Bakhtaoui, technicien de tranquillité publique

M. Jean-Paul Ho Ba Tho, chef du service des prestations externes de sécurité

Mme Marie Foucher, CFTC

ANNEXE 1 - TABLEAU INDICATIF DE RÉPARTITION DES POLICES SPÉCIALES À PARIS

NB : Dans la troisième colonne, les inscriptions en italique correspondent au détenteur de pouvoir de police dans le régime de droit commun (hors Paris)

Articles	Polices spéciales	Détenteur du pouvoir en l'état du droit
Code général des collectivités territoriales		
L. 2212-2-2	Travaux d'élagage forcés	Préfet de police <i>(mairie)</i>
L. 2212-4	Mesure de sureté en cas de danger grave et imminent	Préfet de police <i>(mairie)</i>
L. 2213-1 (1 ^{er} alinéa), L. 2213-2 à L. 2213-6	Police de la circulation sur les routes nationales, départementales et voies de communication à l'intérieur des agglomérations, interdiction d'accès à certaines voies, réglementation de l'arrêt et du stationnement des véhicules, stationnements réservés	Maire de Paris <i>(mairie)</i>
L. 2512-14	Réglementation des conditions de circulation et de stationnement pour des motifs d'ordre public, pour la sécurité des personnes et des biens, pour la protection des institutions de la République et des représentations diplomatiques	Préfet de police <i>(mairie)</i>
L. 2512-14	Réglementation des conditions de circulation et de stationnement pour des manifestations de voie publique à caractère revendicatif, festif, sportif ou culturel	Préfet de police, après avis du maire de Paris, <i>(mairie)</i>
L. 2512-14	Règles de circulation et de stationnement sur les axes permettant d'assurer la continuité des itinéraires principaux dans l'agglomération parisienne et la région d'Ile-de-France	Maire de Paris, après avis conforme du préfet de police <i>(mairie)</i>
L. 2512-13	Police de la conservation dans les dépendances domaniales du domaine public	Maire de Paris <i>(mairie)</i>
L. 2512-13	Réparation ou démolition des monuments funéraires	Maire de Paris <i>(mairie)</i>
R. 2512-34	Autorisation pour l'inhumation dans une propriété particulière d'un corps d'une personne décédée, transport du corps en dehors du territoire métropolitain	Préfet de police <i>(préfet)</i>

Articles	Polices spéciales	Détenteur du pouvoir en l'état du droit
R. 2512-35	Déclaration de soins de conservation sur un corps d'une personne décédée, déclaration préalable au moulage d'un cadavre, déclaration pour le transport avant mise en bière du corps vers le domicile de la personne décédée, déclaration pour le transport du corps vers un établissement de santé, déclaration pour le transport du corps après fermeture du cercueil dans une commune autre que celle où cette opération a eu lieu, autorisation pour le dépôt du cercueil dans un caveau provisoire, autorisation d'exhumation	Préfet de police (<i>maire</i>)
R. 2213-31, R. 2512-31	Autorisation d'inhumation, constat d'abandon d'une concession funéraire	Maire de Paris (<i>maire</i>)
L. 2213-20	Date à partir de laquelle la récolte des raisins de table et des vendanges est autorisée	Préfet de police (<i>maire</i>)
L. 2213-23	Police des baignades et des activités pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Information du public concernant les conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont règlementées	Préfet de police (<i>maire</i>)
L. 2213-26	Police du ramonage des fours, fourneaux et cheminées des maisons, usines, etc.	Préfet de police (<i>maire</i>)
L. 2213-32	Autorisation de stationnement sur la voie publique pour les exploitants de taxi	Préfet de police (<i>maire</i>)
L. 2512-17	Secours et défense contre l'incendie	Préfet de police (<i>SDIS</i>)
R. 2512-5	Délivrance de la carte de qualification professionnelle de coiffeur, autorisation de tenir les foires commerciales, agrément pour l'exploitation ou la cession d'un magasin général, surveillance des bureaux de placement, dérogations au repos hebdomadaire, autorisations de commerce ou de distribution d'objets dans les cours ou bâtiments des gares	Préfet de police (<i>maire</i>)
R. 2512-6 et suivants (en lien avec le L.2213-28)	Numérotation des édifices	Maire de Paris (<i>maire</i>)

Articles	Polices spéciales	Détenteur du pouvoir en l'état du droit
Code de la sécurité intérieure		
L. 211-3	Interdiction du port et du transport, sans motif légitime, d'objets pouvant constituer une arme sur les lieux d'une manifestation	Préfet de police (<i>préfet</i>)
L. 252-1	Autorisation pour l'installation d'un système de vidéoprotection	Préfet de police (<i>préfet</i>)
L. 252-6	Autorisation provisoire d'installation d'un système de vidéoprotection	Préfet de police (<i>préfet</i>)
L. 322-3	Loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif	Préfet de police (<i>préfet</i>)
L. 332-1	Fermeture des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place	Préfet de police (<i>préfet</i>)
L. 333-1	Fermeture des établissements diffusant de la musique	Préfet de police (<i>préfet</i>)
Code de la construction et de l'habitation		
L. 122-1 et R. 122-11-1	Autorisation pour les travaux conduisant à la création, l'aménagement, la modification ou le changement de destination d'un immeuble de grande hauteur (IGH)	Préfet de police (<i>préfet</i>)
L. 123-3	Obligation de travaux d'établissements recevant du public	Préfet de police (<i>maire</i>)
L. 123-4	Fermeture d'établissements recevant du public	Préfet de police (<i>maire ou préfet</i>)
L. 129-5	Police des immeubles collectifs à usage principal d'habitation	Préfet de police (<i>maire</i>)
L. 511-2	Police des édifices menaçant ruine	Préfet de police (<i>maire</i>)
R. 122-19 et R. 123-27 (complété par l'article 55 du décret n° 95-260)	Exécution des mesures de protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public.	Préfet de police (<i>maire</i>)

Articles	Polices spéciales	Détenteur du pouvoir en l'état du droit
Code de la santé publique		
L. 3213-10	Admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'État	Préfet de police (<i>préfet</i>)
L. 3332-15	Fermeture des débits de boissons et des restaurants	Préfet de police (<i>préfet</i>)
Code de l'environnement		
L. 581-4	Interdiction de la publicité sur les immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque	Maire de Paris (<i>maire</i>)
L. 512-16 et suivants	Police des installations classées pour la protection de l'environnement	Préfet de police (<i>préfet</i>)
R. 541-50 et R. 541-55	Police de la collecte, du transport, du négoce et du courtage de déchets dangereux et non dangereux	Préfet de police (<i>préfet</i>)
Code rural		
L.211-28	Police des animaux dangereux et errants	Préfet de police (<i>maire</i>)
Code des transports		
R. 3121-16	Délivrance de la carte professionnelle des chauffeurs de taxis	Préfet de police (<i>préfet</i>)
R. 3122-12	Délivrance de la carte professionnelle de conducteur de voitures de transport avec chauffeur	Préfet de police (<i>préfet</i>)
R. 3123-1	Délivrance de la carte professionnelle de conducteur de véhicules motorisés à deux ou trois roues	Préfet de police (<i>préfet</i>)
Code du commerce		
R. 123-166-1	Agrément des personnes morales exerçant l'activité de domiciliation d'entreprises	Préfet de police (<i>préfet</i>)
Code de la route		
R. 433-1 et suivants	Police des transports exceptionnels de marchandises, d'engins ou de véhicules	Préfet de police (<i>préfet</i>)
Code du sport		
L. 312-5 et R. 312-10	Homologation des enceintes sportives	Préfet de police (<i>préfet</i>)

Articles	Polices spéciales	Détenteur du pouvoir en l'état du droit
Autres		
Art. 5 du décret n°72-678 du 20 juillet 1972	Délivrance de la carte professionnelle des professions immobilières	Préfet de police <i>(préfet)</i>
Cour administrative d'appel de Paris, 16 mars 1999, <i>Sarl Ciné Forum</i> (sur la base de l'ordonnance n° 59-28 du 5 janvier 1959)	Interdiction d'accès des mineurs à certains établissements offrant des distractions ou spectacles	Préfet de police <i>(préfet)</i>

ANNEXE 2 - RÉPARTITION DU POUVOIR DE POLICE DANS SIX GRANDES VILLES

1. Régimes de police de droit commun

	Force de police municipale			Articulation avec les autres forces de police
	Dénomination	Fonctions	Responsable	
Berlin	<i>Berliner polizei</i>	Assurer les missions de police, à l'exception de celles confiées à la police fédérale (police des chemins de fer, des aéroports, etc.)	Président de police, placé sous l'autorité du membre du gouvernement du land responsable des affaires intérieures	Peu de compétences partagées avec la police fédérale. Appui de cette dernière pour les affaires criminelles dépassant le territoire du land
Bruxelles	Police Bruxelles-Capitale-Ixelles	Assurer, avec la police fédérale, les fonctions de police dans le cadre d'un système intégré. Appuyer la police fédérale pour la sécurisation des événements internationaux	Gouverneur de Bruxelles-capitale, nommé par le Gouverneur de Bruxelles	Application des principes de subsidiarité et de spécialité, la police fédérale étant responsable des missions supra-locales ou spécifiques
Madrid	<i>Policía municipal de Madrid</i>	Protéger les édifices communaux, assurer la police de la circulation, faire respecter les arrêtés municipaux, assister les populations en cas d'accidents, participer au maintien du bon ordre	Maire de Madrid	Collaboration à travers le conseil local de sécurité, présidé par le maire

2. Régimes de police spécifiques

	Force de police municipale			Articulation avec les autres forces de police
	Dénomination	Fonctions	Responsable	
Tokyo	Département de police métropolitaine	Protéger la vie, les personnes et la propriété. Maintenir l'ordre et la sécurité publics	Commissaire général, nommé par la commission nationale de sécurité publique après avis du Premier ministre	Coordination par la commission régionale de la sécurité publique
Washington	-	Assurer la protection de la « <i>national capital service area</i> » comprenant notamment la Maison blanche	<i>Director</i> , nommé par le Président des États-Unis	Gestion directe de la zone par l'État fédéral
Londres	<i>Metropolitan police</i>	Maintenir l'efficacité de la force de police sur son territoire. Préparer un plan local de police annuel	<i>Commissionner</i> , nommé par le Premier ministre	Contrôle de la <i>Metropolitan police</i> par l'État

Source : commission des lois du Sénat à partir de l'ouvrage La préfecture de police d'Olivier Renaudie (2008, Lextenso édition)

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p align="center">Code général des collectivités territoriales</p>	<p align="center">Proposition de loi tendant à modifier le régime applicable à Paris en matière de pouvoirs de police</p>	<p align="center">Proposition de loi tendant à modifier le régime applicable à Paris en matière de pouvoirs de police</p>
	<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
	<p align="center">Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p align="center">1° L'article L. 2512-13 est ainsi rédigé :</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 2512-13.</i> - Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié ainsi que par les articles L. 2512-7, L. 2512-14 et L. 2512-17.</p>	<p><i>« Art. L. 2512-13. – Dans la commune de Paris, le maire de Paris exerce les pouvoirs de police qui sont conférés au maire aux chapitres II et III du titre I^{er} du livre II de la présente partie, dans les conditions fixées aux articles L. 2214-3 et L. 2214-4.</i></p>	<p><i>« Art. L. 2512-13. – Dans la commune de Paris, le maire de Paris exerce les pouvoirs de police qui sont conférés au maire <u>par l'article L. 2212-2, dans les conditions fixées à l'article L. 2214-3 et aux deux premiers alinéas de l'article L. 2214-4.</u></i></p>
	<p align="center"><i>« Les services correspondant aux missions de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, de bruits de voisinage ainsi que de maintien du bon ordre dans les foires et les marchés demeurent mis à la disposition de la mairie de Paris par l'État.</i></p>	<p align="center">Amt Com-1</p>
		<p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
		<p align="center"><i>« <u>En outre, dans les conditions définies au présent code, au 3° de l'article L. 2215-1 et aux articles L. 3221-4 et L. 3221-5, le maire est chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris.</u></i></p>
		<p align="center"><i>« <u>Par ailleurs, le maire de Paris assure, dans les conditions définies par le présent code, les mesures de sûreté sur les monuments funéraires exigées en cas de danger grave ou imminent et prescrit, dans les conditions définies</u></i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>par l'article L. 511-4-1 du code de la construction et de l'habitation, la réparation ou la démolition des monuments funéraires menaçant ruine.</p>	<p>« Le pouvoir de substitution conféré au représentant de l'État dans le département est exercé, à Paris, par le préfet de police. » ;</p>	<p><u>par l'article L. 511-4-1 du code de la construction et de l'habitation, la réparation ou la démolition des monuments funéraires menaçant ruine.</u></p>
<p>Pour l'application des deuxième, troisième et quatrième alinéas du présent article, le pouvoir de substitution conféré au représentant de l'Etat dans le département est exercé, à Paris, par le préfet de police.</p>	<p>2° L'article L.2512-14 est ainsi modifié :</p>	<p>Amt Com-1 <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 2512-14.</i> – Les pouvoirs conférés au maire par le premier alinéa de l'article L. 2213-1 et par les articles L. 2213-2 à L. 2213-6 sont, à Paris, exercés par le maire de Paris sous réserve des dispositions ci-après.</p>	<p>a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Pour les motifs d'ordre public ou liés à la sécurité des personnes et des biens ou pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques, le préfet de police détermine, de façon permanente ou temporaire, des sites où il réglemente les conditions de circulation et de stationnement dans certaines voies ou portions de voies, ou en réserve l'accès à certaines catégories d'usagers ou de véhicules.</p>	<p>« Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs de police qui sont conférés au représentant de l'État dans les communes où la police est étatisée en application des articles L. 2214-1 à L. 2214-4. » ;</p>	<p>« Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs de police qui sont conférés au représentant de l'État dans les communes où la police est étatisée. » ;</p>
	<p>b) Au début du deuxième alinéa, les mots : « Pour les motifs d'ordre public ou liés à la sécurité des personnes et des biens ou » sont supprimés ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>c) Les troisième et quatrième alinéas sont ainsi rédigés :</p>	<p>Amt Com-2 <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
		<p>c) <i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Des dispositions de même nature et à caractère temporaire peuvent également être arrêtées par le préfet de police, après avis du maire de Paris, en cas de manifestation de voie publique à caractère revendicatif, festif, sportif ou culturel.</p>	<p>« Pour l'application du présent article, le contrôle administratif et le pouvoir de substitution sont exercés, au nom de l'État, par le préfet de police.</p>	
<p>Sur les axes permettant d'assurer la continuité des itinéraires principaux dans l'agglomération parisienne et la région d'Ile-de-France, dont la liste est fixée par décret, les règles de circulation et de stationnement sont déterminées par le maire de Paris après avis conforme du préfet de police. Lorsque cet avis est défavorable, il est motivé au regard des enjeux du projet présenté par le maire de Paris.</p>	<p>« En outre, les pouvoirs conférés par le code de la route au représentant de l'État dans le département sont exercés à Paris par le préfet de police. » ;</p>	
<p>Pour l'application des dispositions du présent article, le contrôle administratif et le pouvoir de substitution sont exercés, au nom de l'Etat, par le préfet de police.</p>	<p>d) Les cinquième et avant-dernier alinéas sont supprimés ;</p>	<p>d) (Sans modification)</p>
<p>En outre, les pouvoirs conférés par le code de la route au préfet sont exercés à Paris par le préfet de police.</p>		
<p>L'exécution des dispositions des alinéas précédents est assurée par les fonctionnaires de la police nationale ou, le cas échéant, en matière de circulation ou de stationnement, par des agents de la ville de Paris placés sous l'autorité du préfet de police.</p>	<p>e) Après le mot : « nationale », la fin du dernier alinéa est supprimée.</p>	<p>e) (Sans modification)</p>
Code de la sécurité intérieure	Article 2	Article 2
	<p>Le code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Art. L. 131-1. – Le pouvoir de police du maire est défini aux chapitres II et III du titre Ier du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, sous réserve à Paris des dispositions de l'article L. 2512-13 du même code et dans la métropole de Lyon des dispositions de</p>	<p>1° À la première phrase de l'article L. 131-1, les mots : « à Paris des dispositions de l'article L. 2512-13 du même code et » sont supprimés ;</p>	<p>1°(Sans modification)</p>

Texte en vigueur

l'article L. 3642-2 du même code. Pour les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ce pouvoir est défini à la première section du chapitre II du titre IV du livre V de la deuxième partie du même code.

Art. L. 131-2. – À Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs de police définis aux articles L. 2512-13 et L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales

Art. L. 532-1. – Les agents de surveillance de Paris placés sous l'autorité du préfet de police peuvent constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du préfet de police et du maire de Paris relatifs au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité sur la voie publique ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux interdictions de manifestation sur la voie publique.

Art. L. 211-28. – Conformément à l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales, les compétences dévolues au maire en application des articles L. 211-11,

Texte de la proposition de loi

2° L'article L. 131-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « À Paris, il s'exerce dans les conditions définies à la sous-section 1 de la section 2 du chapitre II du titre I^{er} du ~~livre V de la deuxième partie du même code.~~ » ;

3° L'article L. 131-2 est abrogé ;

4° Au premier alinéa de l'article L. 532-1, les mots : « sous l'autorité du préfet de police » sont remplacés par les mots : « sous l'autorité du maire de Paris ».

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

2° L'article L. 131-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « À Paris, il s'exerce dans les conditions définies à la sous-section 1 de la section 2 du chapitre II du titre I^{er} du même livre. » ;

Amt Com-3

3° (*Sans modification*)

4° (*Sans modification*)

Article 3 (nouveau)

À l'article L. 211-28 du code rural et de la pêche maritime, les mots : « Conformément à l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales, » sont supprimés.

Amt Com-4

Texte en vigueur

—

L. 211-13-1, L. 211-14, L. 211-14-1, L. 211-14-2, L. 211-21, L. 211-22 et L. 211-27 sont, à Paris, exercées par le préfet de police et les formalités devant être accomplies en mairie doivent l'être à la préfecture de police.

Texte de la proposition de loi

—

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—