

ANALYSE

Le statut des villes-capitales : le délicat compromis
entre intérêt local et intérêt national

Les capitales ne sont pas des villes comme les autres : symboles de l'unité d'un pays, centres de l'activité diplomatique, elles se trouvent au cœur d'une tension entre l'intérêt local et l'intérêt national. L'étude des règles applicables à certaines villes-capitales étrangères (Berlin, Bruxelles, Londres, Madrid et Washington), si elle ne permet pas de dégager un compromis idéal entre ces intérêts antagonistes, suggère néanmoins quelques pistes d'évolution statutaire pour Paris.

En 1883, à l'occasion du débat sur la loi municipale, Pierre Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur, défendait le maintien d'un statut dérogatoire pour Paris en ces termes : « *Paris ne peut jouir des honneurs d'une capitale et des prérogatives laissées aux municipalités* »¹. Cette position peut étonner de nos jours, à l'heure où prévaut plutôt l'opinion inverse. Il est en effet indéniable que depuis la loi du 31 décembre 1975 ayant supprimé la Ville de Paris en tant que collectivité territoriale à statut particulier et rétabli la fonction de maire de Paris, le législateur a considérablement rapproché les règles applicables à Paris de celles applicables aux autres collectivités territoriales². Dans le cadre du statut actuel, la capitale française est ainsi à la fois une commune, la commune de Paris, et un département, le département de Paris, auxquels sont par principe applicables les règles du droit commun. L'alignement de Paris sur le droit commun est cependant encore limité par un certain nombre d'éléments qui donnent au statut de la capitale française **une physionomie particulière**³ : les pouvoirs de police municipale restent principalement attribués au préfet de police ; la brigade des sapeurs-pompiers demeure un corps d'État ; l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris reste placée sous la double tutelle des ministres chargés de la Santé et du Budget ; les services administratifs et les organes politiques de la commune et du département de Paris sont pour la plupart communs.

La raison généralement avancée par le législateur pour justifier de telles dérogations ne tient pas, contrairement à ce qu'on lit parfois, à l'importance de la population parisienne mais plutôt au rang de capitale de Paris : ce dernier supposerait certaines dispositions spécifiques. À l'heure où le débat sur le Grand Paris se trouve relancé⁴, il a paru opportun de **tenter de dépasser l'argumentation de principe selon laquelle, Paris étant la capitale, il est logique que le droit qui lui est applicable diffère, en totalité ou sur certains points, de celui applicable aux collectivités territoriales de droit commun**. La présente note se propose ainsi de s'interroger sur le droit applicable aux villes-capitales en portant le regard sur certaines capitales de grandes démocraties occidentales comparables à Paris en raison de

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

² Voir les textes suivants : loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris (*JO* 3 janvier 1976, p. 143) ; loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon (*JO* 1^{er} janvier 1983, p. 3) ; loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la Ville de Paris (*JO* 30 décembre 1986, p. 15773) ; loi n° 02-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JO* 28 février 2002, p. 3808).

³ Voir Olivier Gohin, *Institutions administratives*, LGDJ, 5^e éd., 2006, p. 435.

⁴ Le président de la République a annoncé qu'un Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires sera consacré au Grand Paris fin 2008. Une mission relative à l'avenir institutionnel du Grand Paris a par ailleurs été confiée début octobre par l'Observatoire de la décentralisation du Sénat à Philippe Dallier, sénateur de Seine-Saint-Denis.

leur importance démographique⁵. Une étude en trois temps est envisagée : d'abord, revenir sur la définition problématique de la capitale ; ensuite, identifier l'enjeu que constitue le statut de la capitale ; enfin, dessiner des pistes d'évolution statutaire pour Paris.

La capitale : une définition problématique

Le terme de capitale est d'usage si courant que l'on pourrait penser que sa définition est aisée. Ce n'est pas le cas : il n'est que de se reporter aux dictionnaires usuels pour s'en convaincre. La capitale y est définie tantôt comme la ville principale d'un État⁶, tantôt comme la ville où siège le gouvernement d'un État⁷. Il arrive parfois que ces deux éléments soient compris dans une seule et même définition : *Le Robert* évoque ainsi la « ville qui occupe le premier rang dans un État, une province et qui est le siège du gouvernement »⁸. On comprend dès lors qu'un auteur ait pu affirmer à propos de la notion de capitale qu'il s'agissait de « l'une des plus mal définies du vocabulaire politique et administratif »⁹. En vérité, la définition de la capitale d'un État comme la ville principale de celui-ci encourt deux critiques. La première tient à son imprécision : de multiples critères, d'ordre démographique, économique ou socioculturel, sont en effet susceptibles d'être utilisés pour identifier celle qui occupe le premier rang parmi les villes d'un État ; il y a ainsi autant de classements possibles que de critères envisageables. La seconde critique tient à son manque de rigueur : **de nombreuses capitales ne peuvent être considérées comme les principales villes de l'État ; c'est le cas en particulier des villes-capitales des États fédéraux, comme Washington, Canberra ou Brasilia**. Il convient donc d'écarter la définition fondée sur la notion de ville principale pour lui préférer celle fondée sur la notion de siège des pouvoirs publics : **la capitale peut ainsi être définie comme la ville où siègent de manière permanente les plus hautes autorités de l'État**.

Deux fonctions apparaissent alors attachées à la notion de capitale telle qu'elle vient d'être définie. La première est celle de **symbole de l'unité nationale**. La capitale n'est en effet pas seulement le centre de l'activité politique, c'est également, au même titre que le drapeau ou l'hymne national, l'incarnation même de l'État. On peut en donner deux illustrations. D'abord, que la structure politique de l'État soit fédérale ou unitaire, la capitale est le lieu où est définie la politique nationale. Elle est de manière parallèle le lieu où l'on s'y oppose, sous les formes les plus diverses, de la simple pétition à la manifestation revendicative d'envergure, voire à une contestation plus radicale. Ensuite, la capitale joue un rôle important au regard de l'unité nationale. Dans un État en voie de construction ou engagé dans de profondes réformes institutionnelles, le choix par les gouvernants de la ville-capitale peut témoigner de leur volonté de consolider l'union d'un pays : ce fut notamment le cas du choix, en 1960, de Brasilia comme capitale du Brésil ou de celui, en 1989, de Berlin comme capitale de l'Allemagne réunifiée. La seconde fonction attachée à la notion de capitale tient à l'activité diplomatique qui s'y déploie : siège permanent des organes suprêmes de l'État, la capitale est aussi celui des diplomates qui représentent les États étrangers ; à ce titre, elle peut être considérée comme **un centre de l'activité diplomatique**. Il convient en effet de rappeler qu'à la différence des consulats, il n'existe qu'une seule mission diplomatique pour chaque État auprès d'un autre État. Il est dès lors logique qu'elle réside au même endroit que le chef de l'État et le ministre des Affaires étrangères de l'État accréditaire, lesquels sont des interlocuteurs privilégiés pour les diplomates ; les missions diplomatiques aux Pays-Bas se trouvent ainsi non pas à Amsterdam mais à La Haye, résidence de la famille royale et siège du gouvernement.

Les règles applicables à la capitale : un enjeu politique, administratif et financier

Une fois définies la capitale et ses fonctions, on comprend mieux l'enjeu que constitue son statut : **il s'agit de savoir si la présence des pouvoirs publics et des représentations diplomatiques sur le territoire de la ville-capitale doit entraîner l'adoption de règles spécifiques**. À cette interrogation deux réponses sont envisageables.

⁵ L'ouvrage de référence sur le statut des villes-capitales est le suivant : Charles W. Harris, *Congress and the Governance of the Nation's Capital. The Conflict of Federal and Local Interests*, Washington, Georgetown University Press, 1995. On peut par ailleurs citer les deux articles suivants : Caroline Van Wynsberghe, « Les capitales fédérales, une comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, 2003, p. 63-77 et Luciano Vandelli, « Paris-Londres-Berlin-Rome-Madrid », *Pouvoirs*, n° 110, 2004, p. 101-114.

⁶ *Dictionnaire étymologique de la langue française*, PUF, 2^e éd., 2004, p. 106 et *Le nouveau Littré*, Garnier, 2005, p. 242.

⁷ *Dictionnaire de la langue française*, Flammarion, 1999, p. 171 ; *Dictionnaire encyclopédique Quillet*, 1956, tome I, p. 321 et *Grand dictionnaire encyclopédique Larousse*, 1982, tome II, p. 1756.

⁸ *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 2^e éd., Le Robert, 1985, p. 333. Pour une définition similaire, voir le *Dictionnaire de l'Académie française*, Imprimerie nationale-Fayard, 9^e éd., 2005, p. 669.

⁹ Xavier Prétôt, « Le statut des villes-capitales », *Revue française d'administration publique*, 1986, p. 709.

La première, la plus respectueuse des libertés locales, consiste à considérer que la présence des pouvoirs publics n'a aucune incidence sur la distinction entre les affaires d'intérêt local et les affaires d'intérêt national¹⁰ : des règles spécifiques à la ville-capitale ne sont donc pas nécessaires et le droit commun peut trouver à s'appliquer. Bruxelles peut illustrer cette conception. Bruxelles est à la fois la capitale d'un État fédéral et une entité fédérée à part entière. Il convient en effet de rappeler que la région de Bruxelles-Capitale est l'une des trois régions qui composent la Belgique. Elle est formée de 19 communes dont les habitants élisent les 89 membres du Parlement bruxellois, lesquels désignent les ministres et secrétaires d'État du gouvernement bruxellois, organe exécutif de la région mais également de l'agglomération, qui dispose de pouvoirs analogues à ceux des autres gouvernements régionaux. Si l'on met de côté les spécificités liées aux questions linguistiques, on peut affirmer que Bruxelles-Capitale est soumise au droit commun. Tout au plus peut-on remarquer qu'en 2001, le législateur fédéral a décidé la création d'un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles¹¹.

La seconde réponse consiste au contraire à considérer que la présence des pouvoirs publics provoque un rétrécissement des affaires d'intérêt local au profit des affaires d'intérêt national : « *Que Paris soit troublé, qu'il y ait une émotion, un désordre, qui oserait affirmer que le reste de la France sera tranquille ?* »¹² ; ainsi revient-il à l'État de pourvoir aux affaires de la capitale sur le fondement de règles spécifiques. Washington D.C. est l'illustration emblématique de cette seconde conception. Défini par la loi fédérale du 24 décembre 1973, le statut de Washington consacre une véritable autonomie administrative au profit de la capitale fédérale. La ville est ainsi administrée par un conseil municipal (*D.C. Council*) composé de treize membres et un maire (*D.C. Mayor*), tous élus au suffrage universel direct pour quatre ans : le *D.C. Council* constitue ainsi à la fois le législateur et l'assemblée délibérante de la capitale, tandis que le *D.C. Mayor* cumule l'ensemble des fonctions exécutives et administratives correspondantes. Le texte prévoit cependant de nombreuses limitations à cette autonomie au profit de l'État fédéral. Les lois votées par le *D.C. Council* doivent être transmises au président de chacune des deux chambres du Congrès : elles n'acquiescent force exécutoire que dans la mesure où, dans les trente jours suivant leur transmission, la Chambre des Représentants et le Sénat n'ont pas adopté une résolution concurrente de désapprobation. En dépit de la délégation accordée au *D.C. Council* en matière législative, le Congrès a le pouvoir d'édicter toute disposition législative concernant n'importe quel sujet relatif au district fédéral. Le budget adopté par le *D.C. Council* doit être transmis au président des États-Unis, lequel est chargé de le soumettre au Congrès pour approbation. Ce n'est qu'une fois approuvé par le Congrès par le biais d'une loi fédérale que le budget du district devient exécutoire. Le président conserve le droit de nommer tous les juges des tribunaux du district. Il faut ajouter que si les habitants de Washington ont le droit de vote s'agissant des élections municipales et présidentielles, ils n'ont pas de représentation dotée du droit de vote au Congrès : ils élisent un représentant à la Chambre des Représentants mais celui-ci n'a pas le droit de vote ; ils n'élisent personne au Sénat¹³.

Le choix en faveur de l'une ou l'autre de ces réponses a bien entendu des incidences sur le plan politique puisqu'il détermine la répartition des compétences entre, d'un côté, les représentants de l'État et, de l'autre, les autorités locales élues. Il a par ailleurs des incidences sur le plan financier : il déterminera très largement la répartition des coûts entre les différentes personnes publiques, étatiques et locales, pour l'exercice de telle ou telle compétence.

Les pistes d'évolution statutaire envisageables pour Paris

D'un point de vue statutaire, Paris ne se singularise certainement pas, parmi les villes-capitales, par la manière dont y est arbitré le conflit entre intérêt local et intérêt national. En la matière, il est en effet difficile d'identifier un point d'équilibre absolu : il existe plutôt des points d'équilibre relatifs, propres à chaque État, à sa culture, à son histoire et à sa tradition juridique. La capitale française paraît en revanche plus isolée s'agissant de son architecture institutionnelle : alors que la plupart des autres

¹⁰ Il est certainement difficile de dégager un critère objectif permettant de distinguer avec précision l'intérêt local et national. On peut néanmoins affirmer qu'ils se différencient l'un de l'autre du point de vue de leur étendue d'application et des personnes concernées (voir en ce sens Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 21^e éd., 2006, p. 37).

¹¹ Loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

¹² Pierre Waldeck-Rousseau, *JO*, débats, Chambre des députés, 18 janvier 1884, p. 79.

¹³ Bien qu'il ne soit pas représenté au Congrès lors du vote du budget fédéral, le district paye des impôts fédéraux. Cette situation est résumée par la formule « *des impôts sans représentation électorale* » (*Taxation without representation*), qui figure sur les plaques des véhicules immatriculés dans le district et qui fait référence à l'un des grands principes de la Révolution américaine : « *Pas d'impôt sans représentation électorale* » (*No taxation without representation*). Sur ce point, voir J. A. Raskin, « *Is This America ? The District of Columbia and the Right to Vote* », *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 39, n° 1, 1999, p. 39-97.

capitales sont engagées dans des dispositifs métropolitains de grande envergure, Paris n'a que des contacts épisodiques avec les autres collectivités franciliennes. Pour remédier à cette situation et permettre à Paris de « *changer d'échelle* »¹⁴, on évoque généralement la **création d'une communauté urbaine** comme il en existe dans les grandes métropoles régionales françaises (Lyon, Marseille, Bordeaux, etc.). Les exemples étrangers suggèrent aussi des pistes d'évolution intéressantes.

La première est la transformation de la région Île-de-France en Grand Paris sur le modèle de la communauté autonome de Madrid ou sur celui de la ville-État de Berlin. L'État espagnol est fondé sur le principe de l'autonomie territoriale : son territoire est ainsi divisé en communes, provinces et communautés autonomes qui « *jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts respectifs* »¹⁵. Madrid présente la particularité d'être une communauté autonome composée d'une seule province, dont l'une des communes est tout à la fois la capitale de l'État¹⁶, le chef-lieu de la communauté autonome et celui de la province. À ce titre, il est affirmé dans la loi sur le statut de la communauté autonome de Madrid qu'« *en raison de sa spécificité comme capitale de l'État, il pourra être prévu des transferts et des délégations de compétence en faveur de la seule commune de Madrid* »¹⁷. À cela il faut ajouter que le président, élu, de la communauté exerce d'importantes fonctions en matière de planification, de coordination et de gestion des services métropolitains comme l'urbanisme, l'environnement ou les transports.

Capitale de l'Allemagne réunifiée depuis la loi dite « Berlin-Bonn » du 26 avril 1994, Berlin se présente comme une ville-État (*Stadt-Land*)¹⁸ au sein de laquelle les administrations communale et étatique se confondent. Cette formule permet à Berlin de disposer, comme les autres Länder, d'une constitution et de pouvoirs législatifs et administratifs étendus. Berlin est ainsi gouverné par une assemblée de 141 membres élus au scrutin proportionnel, qui détient la plupart des pouvoirs législatifs et délibérants. C'est également à cette assemblée qu'il revient de nommer le *Regierende Bürgermeister*, lequel exerce à la fois les fonctions de maire de la ville et de Premier ministre du Land. Sur proposition de ce dernier, elle nomme également les huit sénateurs qui composent le gouvernement du Land (*Senat von Berlin*). Il faut enfin préciser que la Constitution de Berlin prévoit une décentralisation territoriale importante avec les districts (*Bezirke*) qui sont régis par des autorités élues.

La seconde piste d'évolution est la création d'une structure *sui generis* souple sur le modèle du Grand Londres. Après avoir été longtemps maintenue sous une étroite tutelle de l'État, Londres s'est vu doter en 1999¹⁹ d'une assemblée élue de 25 membres et d'un maire également élu par les citoyens au cours d'un vote spécifique. En collaboration avec l'assemblée, le maire de Londres est, selon les dispositions de la loi de 1999, chargé d'élaborer les stratégies métropolitaines dans les domaines suivants : aménagement de l'espace, développement économique, transports, protection de l'environnement, santé, culture, lutte contre l'incendie et protection civile. Certaines de ces missions sont confiées à des agences locales comme la *London Development Agency* ou la *Transport for London*, dont les responsables sont nommés par le maire et les budgets approuvés par l'assemblée. Les autres missions sont directement exercées par le gouvernement du Grand Londres, à savoir l'organe formé par le maire de Londres et l'assemblée. Il convient néanmoins de préciser qu'une tutelle financière demeure, dès lors que 80 % des ressources du Grand Londres proviennent de subventions de l'État central.

*
* *

L'étude du statut de certaines capitales étrangères ne permet pas de faire émerger un modèle de conciliation entre l'intérêt local et l'intérêt national. Elle permet en revanche de confirmer l'isolement de la capitale française à l'égard des autres collectivités franciliennes. Le « désenclavement » de Paris apparaît ainsi comme un défi de l'action publique territoriale qu'il est urgent de relever. Il convient cependant de veiller à ce que la formule choisie ne soit pas une source de complexité administrative : la répartition des compétences doit rester lisible pour le citoyen.

> Olivier Renaudie, *Département Institutions et Société*

¹⁴ Jean-Marc Offner (dir.), *Le Grand Paris, Problèmes politiques et sociaux*, n° 942, La Documentation française, 2007, p. 15.

¹⁵ Article 137 de la Constitution espagnole.

¹⁶ C'est l'article 5 de la Constitution espagnole qui prévoit que « *la capitale de l'État est la ville de Madrid* ».

¹⁷ Article 139 de la loi organique n° 6 de 1983 sur le statut d'autonomie de la communauté autonome de Madrid.

¹⁸ Berlin est une ville-État depuis la réunification du 3 octobre 1990. Il en existe deux autres : Hambourg et Brême.

¹⁹ Loi sur le gouvernement du Grand Londres du 11 novembre 1999. Voir Céline Hiscock-Lageot, « La fin d'une anomalie : la reconnaissance d'une autonomie de gestion pour Londres », *Revue française de Droit administratif*, 2001, p. 855-871.