



Intitulé de la chronique

AVIS RENDUS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT EN 2022 CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Arnaud Coutant,
Professeur de droit public,
Directeur du centre de recherche droit et territoire (URCA)

Lorsqu'on examine l'activité consultative du conseil d'État portant sur les collectivités territoriales, durant l'année 2022, on relève immédiatement une différence avec les années précédentes : l'aspect relativement limité des avis rendus, au regard de leur nombre. Il suffit de les parcourir pour relever une autre différence notable : une restriction qui concerne le fond. On peut les classer en deux catégories distinctes. D'un côté, le conseil d'État aborde la place des collectivités territoriales dans des politiques plus générales qui portent sur l'énergie, l'environnement et la sécurité. De l'autre, la juridiction consacre un avis unique à une question en lien avec une collectivité singulière, la Polynésie française.

I/ Des avis sur le rôle des collectivités territoriales dans des politiques générales

Il s'agit de l'axe principal de l'activité consultative en 2022. Lorsque le conseil d'État se prononce à propos du rôle des collectivités territoriales, c'est très fréquemment à l'occasion de l'étude d'une législation plus générale qui porte soit sur des questions d'énergie et d'environnement, soit sur l'organisation des politiques en matière de sécurité.

A/ L'énergie et l'environnement, la place des collectivités territoriales

Il est nécessaire de lier les deux thématiques car les deux avis rendus sont en réalité consacrés à la politique énergétique.

Dans le premier, qui date du 2 novembre 2022 (section des travaux publics, n° 405 769), le projet de loi concernée vise à « *accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité des sites nucléaires existants* ». La question des collectivités territoriales intervient lorsque le projet mentionne la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. La loi vise à alléger cette procédure en prévoyant le passage par un décret en conseil d'État, et non par un arrêté préfectoral, et un pilotage de la mise en compatibilité par l'État avec modification par décret. C'est une évolution majeure puisque le régime de droit commun prévoyait une mise en compatibilité par les établissements publics compétents en matière d'urbanisme ou par les communes. La question soulevée concerne l'atteinte possible à la libre administration des collectivités territoriales. Le conseil d'État précise que, selon lui, ce principe n'est pas menacé, puisqu'il ne s'agit pas d'une atteinte « excessive au regard de l'objet d'intérêt général poursuivi ». On peut toutefois ajouter que, dans ce même avis, le conseil semble plus dubitatif au regard de l'évaluation du gain de temps que constituerait une telle mesure... Dans le second avis, qui date du 26 septembre 2022 (assemblée générale, section des travaux publics et section sociale, n° 405 732), les thématiques environnementales et énergétiques sont liées dans un projet de loi visant à accélérer les énergies renouvelables. Les collectivités territoriales apparaissent



lorsque le projet aborde l'installation d'ouvrages de production d'énergie solaire le long des autoroutes et des voies à grande circulation. De nouveau, nous retrouvons une volonté de faciliter la construction, en revenant sur les limites posées par l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme. Le conseil précise que cette mesure ne remettant pas en cause le plan local d'urbanisme s'il est concerné ne remet pas non plus en question le principe de libre administration des collectivités territoriales.

B/ les politiques en matière de sécurité

Cette fois, nous avons affaire à un avis rendu le 10 mars 2022 (assemblée générale, n° 404 913), concernant le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur et portant diverses dispositions en matière pénale et sur la sécurité intérieure.

Cet avis nous semble plus intéressant au regard du cadre revendiqué, des critiques apportées par le conseil et des conséquences générales sur les collectivités territoriales.

En premier lieu, concernant le cadre revendiqué, l'idée de répondre aux crises par une organisation plus cohérente est saluée par le conseil. Celui-ci y voit une réponse bienvenue aux conclusions de son étude annuelle de 2021 sur les états d'urgence, étude qui s'inquiétait de la multiplication, à côté de la représentation de l'État par l'administration préfectorale, des structures territoriales spécialisées, pouvant conduire à une approche incohérente. Dans ce même rapport, il appelait d'ailleurs de ses vœux à mettre en place une unité de commandement au niveau local pour permettre rapidité, efficacité et intelligibilité des décisions. Le préfet lui semblait être l'acteur indispensable et adapté pour une telle politique. À cet égard, le conseil souligne l'intérêt de la mesure de mise en cohérence pour faciliter une coordination entre les opérations liées à la gestion des crises et les opérations de secours au sens large. Le projet de loi a bien pour intérêt de substituer aux autorités diverses l'action préfectorale pour renforcer les opérations de sécurité civile et faciliter les prises de décision.

En second lieu, et la critique est beaucoup plus dérangeante, le conseil met en avant deux arguments qui viennent considérablement réduire l'intérêt du projet. D'abord, et ce n'est pas un hasard, il s'étonne de l'expression « gestion territoriale des crises » qui renvoie beaucoup plus à une volonté d'affichage qu'à une réalité juridique concrète. De fait, le cadre juridique n'est pas modifié et continue de renvoyer à des dispositions diverses du code de la sécurité intérieure, du code général des collectivités territoriales, du code de la santé publique, du code rural et de la pêche ou encore du code de l'environnement. On pourrait considérer cette critique comme limitée si elle n'avait pas des conséquences de fond. En effet, ensuite, le conseil considère que la nouvelle mesure conduisant à renforcer les pouvoirs préfectoraux dans un souci de cohérence s'avère en pratique très réduite. Contrairement à l'exposé des motifs du projet de loi, et également contrairement aux motivations avancées en lien avec la situation sanitaire récente, la mesure ne s'applique pas aux crises qualifiées de menaces sanitaires graves, à l'état d'urgence sanitaire ni même à la gestion de la sortie de crise sanitaire. Il regrette le caractère excessivement prudent en la matière.

Enfin, et cet aspect nous intéresse beaucoup plus, le conseil revient sur les collectivités territoriales. Il estime que, dans le cadre de la gestion de crise, une cohérence politique centrée sur le préfet est largement préférable, et ne limite pas la libre administration des collectivités, en raison de la gravité des risques.

Comme on le voit, cet avis s'insère aussi dans un ensemble plus large de propos qui visent à encadrer la libre administration des collectivités territoriales.

II/ Un avis territorial central : la question de l'exécutif en Polynésie française

Le 25 octobre 2022, le conseil (section de l'intérieur) a rendu un avis relatif aux conditions de cumul dans le temps du mandat de président de la Polynésie française. Il s'agissait de répondre à la première ministre sur une question précise portant sur la durée du mandat de ce président. Le troisième alinéa de l'article 74 de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui a été



introduit en 2011, précise que le président de la Polynésie française ne peut exercer plus de deux mandats de cinq ans successifs.

La difficulté principale réside dans la survenue d'un incident en cours de mandat. Lorsqu'un président est démis d'office de ses fonctions, son remplaçant est élu jusqu'à la fin du mandat de l'assemblée territoriale. Il est donc élu pour une durée inférieure à cinq ans. Il peut être réélu à l'issue de ce premier mandat. La question est donc logique : dans cette situation, doit-on considérer que ce président a effectué ses deux mandats successifs, au sens de l'article 74 ?

Le conseil d'État se contente de faire référence aux débats parlementaires, et aux propos des rapporteurs de la loi organique qui, devant les deux assemblées, avaient précisé : « il va de soi que les deux mandats successifs s'entendent comme deux mandats complets ». La conclusion s'impose : un président qui aurait remplacé un prédécesseur en cours de mandat peut briguer un troisième mandat.

On peut préciser que cette demande qui avait été faite en raison de la situation particulière, à ce moment précis, en Polynésie française, n'a pas conduit à sa réalisation pratique puisque le président sortant, qui était justement dans cette hypothèse, n'a pas été réélu au cours des élections d'avril 2023. La réalisation de l'avis ne porte que sur la candidature du président sortant.

Bien que le bilan de l'activité consultative soit restreint en 2022, on relèvera toutefois une tendance, un recours à la libre administration non pas pour en garantir les pleins effets mais pour en encadrer la mise en œuvre et les conséquences.