



Intitulé de la chronique

AVIS RENDUS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT EN 2023 CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

Cette chronique débutera par une remarque similaire à celle qui ouvrait le document pour l'année 2022. Lorsqu'on examine l'activité consultative du conseil d'État portant sur les collectivités territoriales, durant l'année 2023, on relève l'aspect relativement limité des avis rendus, au regard de leur nombre (quatre). 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 et la sécurité (dans une perspective financière d'ailleurs). De l'autre, la juridiction consacre deux avis à l'outre-mer.

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 2023. 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 verte, soit sur une réponse particulière un événement, en l'occurrence des émeutes survenues au début de l'été 2023.

A/ L'industrie verte, une place encadrée des collectivités territoriales

Dans sa séance du 11 mai 2023, l'assemblée générale du conseil d'État a examiné un projet de loi relatif à l'industrie verte.

Ce projet ne porte pas à titre principal sur les collectivités territoriales. Toutefois, dans le point 28, le conseil évoque l'élargissement du champ de la déclaration de projet aux implantations industrielles vertes. Cette modification du code de l'urbanisme a des conséquences sur les documents d'urbanisme qui pourraient y faire obstacle. Selon le conseil, une telle modification ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales puisqu'elle est restreinte aux seuls aspects prévus par le projet. Il tient toutefois à souligner le nombre important de dérogations à cette compétence, au fil du temps.

De la même manière, il souligne la recentralisation des autorisations d'urbanisme concernant des travaux, installations, constructions et aménagements d'un projet d'intérêt national majeur. Selon lui, cette recentralisation est nécessaire pour coordonner et unifier l'instruction, est limitée à des projets exceptionnels, ce qui ne porte pas non plus atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. On remarque ici que le conseil revient sur la protection constitutionnelle des collectivités territoriales pour en valider les limites.

B/ les réponses financières ponctuelles



Lors de sa séance du 11 juillet 2023, la commission permanente du conseil d'État pour les sections des travaux publics, des finances et de l'administration, a rendu un avis sur un projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 et au traitement des copropriétés dégradées.

Suite aux violences urbaines intervenues entre le 27 juin et le 5 juillet, le gouvernement a souhaité mettre en place une législation pour faciliter le travail de reconstruction. Le texte prévoit la possibilité pour le gouvernement d'agir par ordonnance (article 38 de la constitution) en dérogeant ainsi aux règles d'urbanisme, de commande publique et de soutien financier concernant les travaux publics des collectivités territoriales.

Le conseil reconnaît d'abord l'urgence et ses conséquences, valide ensuite les finalités, tout en s'inquiétant des délais et de la méthode gouvernementale. Les collectivités territoriales, à titre principal ici les communes, sont concernées au regard du financement des travaux. Le conseil examine la possibilité de verser des attributions aux collectivités territoriales au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. La juridiction administrative précise ici que, dans ce cadre, il faut veiller à ne pas empiéter sur la compétence exclusive de la loi de finances, ce qui peut être fait en restreignant l'habilitation aux modalités particulières de versement des attributions. L'autre élément important concerne la suspension des règles visant les participations financières des personnes publiques pour faciliter l'intervention en la matière.

Le caractère d'urgence, les aspects circonstanciels de cette politique et les choix effectués par le gouvernement expliquent cette validation. On relève toutefois la critique sous-jacente du conseil au regard d'une certaine légèreté du gouvernement en ce qui concerne les ordonnances et leur contenu.

II/ Deux avis en matière d'outre-mer

En raison de l'actualité, il est logique que la Nouvelle-Calédonie s'invite de nouveau dans les avis consultatifs du conseil. Celui-ci évoque aussi un texte plus général sur l'outre-mer.

A/ La suite de l'évolution concernant la Nouvelle-Calédonie

Dans sa séance du 7 décembre 2023, l'assemblée générale du conseil d'État a examiné un avis concernant la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie. Rappelons qu'il a été saisi par le premier ministre au regard du processus d'autodétermination et de son évolution. Le conseil répond point par point aux éléments de la question.

Tout d'abord, en ce qui concerne le cadre juridique qui doit désormais prévaloir, à l'issue du processus, le conseil constate que le processus est achevé au sens de l'accord de Nouméa. En revanche, en application de l'article 77 de la constitution, assorti de l'analyse du conseil constitutionnel, un cadre juridique persiste en application de la loi organique du 19 mars 1999 qui continue d'exister en tant que telle.

Ensuite, sur la question du régime électoral des assemblées de province et du congrès, le conseil rappelle que l'article 77 permet de définir le corps électoral conformément à la vision défendue au moment de l'accord de Nouméa. L'organisation politique qui concerne justement le régime électoral survit donc à la fin du processus. Il faut une révision de la constitution pour en modifier le contenu. Cette révision pourrait porter entre autres sur la réintégration d'un certain nombre de personnes installées en Nouvelle-Calédonie en dehors des délais prévus par le texte constitutionnel et la loi organique. Il y a bien une dérogation significative au principe d'universalité et d'égalité du suffrage, mais seule une évolution constitutionnelle peut remédier à cette approche. Par exception, le législateur organique peut intervenir pour remédier à certaines conséquences dommageables de cette application, dans le cadre de la conciliation avec les principes d'universalité et d'égalité du suffrage. En l'absence de modification de la constitution, l'intervention du législateur organique sera nécessaire.

Concernant le report des élections provinciales prévues en mai 2024, la prolongation avait été prévue



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

par le législateur organique à condition d'être légitimé par un but d'intérêt général. Selon le conseil d'État, le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle ou d'un projet de loi organique concernant le régime électoral des assemblées de province et du congrès constitue un but d'intérêt général suffisant.

B/ un projet concernant l'outre-mer

Dans sa séance du 12 avril 2023, la section des finances du conseil d'État a examiné un projet de loi de ratification des ordonnances liées à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer.

Le conseil valide les modifications instituées par les ordonnances en particulier concernant les services bancaires. Il n'apporte pas de modifications significatives en la matière.

Les limites évidentes de l'activité consultative pour les années 2022 et 2023 ne doivent pas cacher l'importance de certaines évolutions en attente. Les prochaines chroniques, y compris au cours de l'année, concerneront sans doute l'évolution de certains statuts, comme la Corse ou la Nouvelle-Calédonie, entre autres.