

**Nos 403928, 403948**  
**Association citoyenne « Pour**  
**Occitanie Pays Catalan » et autres**

**Assemblée du contentieux**  
**Séance du 7 juillet 2017**  
**Lecture du 19 juillet 2017**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent DAUMAS, rapporteur public**

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a réduit à douze le nombre de régions en France continentale, par regroupement de certaines d'entre elles. L'article 2 de la loi avait prévu, à titre transitoire, que les nouvelles régions seraient dénommées par juxtaposition des noms des régions regroupées<sup>1</sup>. Quant aux noms définitifs des nouvelles régions, ils devaient être fixés, toujours aux termes de l'article 2 de la loi, par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du conseil régional de la nouvelle région concernée<sup>2</sup>. Ce même article 2 a par ailleurs modifié les dispositions figurant à l'article L. 4121-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour prévoir qu'à l'avenir, la modification du nom d'une région ne requerrait plus l'intervention du législateur mais se ferait par décret en Conseil d'Etat – tout comme la modification du nom d'une commune<sup>3</sup> ou d'un département<sup>4</sup>.

En application de l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015, le conseil régional de la nouvelle région issue du regroupement des anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon s'est prononcé en faveur de la dénomination « région Occitanie ». Et c'est effectivement le nom retenu par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2016-1264 du 28 septembre 2016. Une première association et deux particuliers par une première requête, une seconde association par une seconde requête, vous demandent d'annuler cette disposition. La première association a été constituée pour défendre une autre dénomination que celle retenue par le décret qu'elle attaque : « Occitanie - Pays Catalan ». La seconde association requérante défend, plus largement, un objectif d'autodétermination des populations catalanes vivant au nord de la frontière franco-espagnole.

Disons immédiatement que ces deux requêtes sont recevables et que la fin de non-recevoir soulevée par le ministre de l'intérieur à l'encontre de la seconde, tirée d'une

---

<sup>1</sup> A l'exception de la région issue de la Haute-Normandie et de la Basse-Normandie, pour laquelle le nouveau nom a paru s'imposer...

<sup>2</sup> Vous avez refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité présentée, dans le cadre du présent contentieux, à l'encontre de cette disposition (CE 3<sup>e</sup> chambre jugeant seule, 13 décembre 2016, n° 403928, inédite au Recueil).

<sup>3</sup> Article L. 2111-1 du CGCT.

<sup>4</sup> Article L. 3111-1 du CGCT.

insuffisante motivation, n'est pas fondée. Disons aussi que de nombreux intervenants viennent à l'appui de la première : le département des Pyrénées-Orientales, la quasi-totalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre du département, un syndicat mixte, ainsi que le syndicat intercommunal pour la promotion des langues occitane et catalane. En guise de motivation, les intervenants se bornent à déclarer qu'ils s'approprient tous les moyens présentés par l'association requérante ; c'est suffisant, toutefois, pour que leurs interventions soient regardées comme motivées<sup>5</sup> et donc, à cet égard, recevables<sup>6</sup>. Par ailleurs, ils nous paraissent tous disposer d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la demande d'annulation du décret. Vous pourrez admettre ces interventions.

1. Les moyens critiquant le choix du nom « Occitanie », tous soulevés à l'appui de la première requête, ne sont pas les plus difficiles.

1.1. Certains ne sont pas sérieux, voire non assortis des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé.

Ainsi de l'invocation d'une méconnaissance, par le choix du nom « Occitanie », de « l'unité linguistique de la République ». Contrairement à ce que la requête paraît suggérer, il n'existe pas, dans le bloc de constitutionnalité, une telle règle ou un tel principe. Aux termes de l'article 2 de la Constitution, certes, la langue de la République est le français. Mais le choix du nom incriminé ne porte en rien atteinte à ce principe. Au demeurant, l'invocation de « l'unité linguistique de la République » se distingue mal, dans la requête, du moyen selon lequel le décret attaqué porterait atteinte à l'indivisibilité de la République.

L'existence du principe constitutionnel d'indivisibilité de la République ne fait quant à elle aucun doute<sup>7</sup>. Mais son invocation est selon nous inopérante à l'appui d'un recours contre un décret nommant une région. Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>8</sup> que l'indivisibilité de la République est un principe d'organisation institutionnelle impliquant une forme unitaire de l'Etat et de l'exercice de la fonction législative. Or aucun nom de région, quel qu'il soit, ne peut avoir pour effet, par lui-même, de modifier l'équilibre des institutions. Le Conseil constitutionnel a par exemple jugé, en ce sens, que la dénomination « pays d'outre-mer », dès lors qu'elle n'emporte aucun effet de droit, n'est pas contraire à la Constitution (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, cons. 13).

Le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité n'est pas davantage sérieux. Il confine lui aussi à l'inopérance puisque le décret attaqué traite de la même manière tous les habitants de la région. On comprend, bien sûr, la logique de la requête : à partir du moment où le décret fait le choix d'une dénomination dont la connotation est moins géographique ou même historique que linguistique et culturelle, il aurait dû retenir un nom faisant référence, à la fois, à l'ensemble occitan et à l'ensemble catalan. Mais cette argumentation rejoint la

---

<sup>5</sup> Voir par exemple CE 7 avril 2004, M. F..., n° 250187, aux tables du Recueil sur un autre point.

<sup>6</sup> CE section, 12 juin 1981, M. G..., et autres, n° 13173, 13175, au Recueil p. 256.

<sup>7</sup> Voir en ce sens la décision du Conseil constitutionnel n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, cons. 5.

<sup>8</sup> Voir notamment les décisions du Conseil constitutionnel n° 84-177 DC du 30 août 1984, cons. 6-7 ; n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, cons. 21 ; n° 99-412 DC du 15 juin 1999, cons. 6 et 10 ; n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, cons. 17-20.

critique de l'appréciation portée sur les faits par l'auteur du décret. Elle ne nous paraît pas revêtir une portée utile sur le terrain du principe d'égalité.

1.2. L'argumentation présentée sous la double bannière de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation donne davantage matière à discussion.

Les requérants critiquent le choix d'un nom qui, selon eux, n'aurait aucun lien avec une réalité historique ou géographique, en méconnaissance de ce qu'ils identifient comme une règle gouvernant la dénomination des régions.

Sous l'angle de l'erreur de droit, la critique ne peut être accueillie car la règle dont se prévalent les requérants n'existe pas. S'il est vrai que les noms de régions ont, jusqu'à présent, principalement fait référence à des entités géographiques ou à des provinces historiques, il ne s'en déduit pas l'existence d'une règle – il est même difficile d'y voir, tant la collectivité territoriale régionale est de création récente, une habitude. Au demeurant, comme le fait remarquer la région en défense, le nom « Occitanie » n'est pas dépourvu de racines historiques : les Etats généraux du Languedoc, sous l'ancien régime, se réunissaient sous l'appellation – latine – *Comitia Occitaniae*.

Reste l'erreur manifeste d'appréciation invoquée par les requérants.

Vous confirmerez d'abord, ce que vous n'avez jamais eu l'occasion de juger, que le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur l'appréciation portée par l'autorité compétente pour nommer une région se limite bel et bien à l'erreur manifeste. Cette appréciation n'est guidée par aucune règle expresse, pas davantage que celle que porte l'autorité administrative lorsqu'elle nomme une commune, sur laquelle vous n'exercez qu'un contrôle restreint (voyez CE section, 22 avril 1955, Commune de Saint-Martin-en-Vercors, n° 21262 et autres, au Recueil p. 203 ; CE 20 janvier 1988, Commune de Pomerol, n° 62900, au Recueil).

Eu égard à ce contrôle restreint, nous ne croyons pas possible de censurer le choix fait par le décret attaqué. Certes, comme le font valoir les requérants, l'aire linguistique et culturelle occitane est loin de correspondre exactement aux limites administratives de la région : d'autres contrées marquées par la langue et la culture d'oc s'étendent au-delà de ces limites, principalement dans les régions Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur ; et à l'inverse, la quasi-totalité du territoire correspondant au département des Pyrénées-Orientales, inclus dans la nouvelle région, est marquée par la langue et la culture catalane, et non par l'occitan. Il n'en reste pas moins que la plus grande partie du territoire de la nouvelle région est incluse dans ce qui correspond, historiquement, au cœur de l'aire linguistique et culturelle occitane. Et ce constat suffit, à notre sens, pour considérer que l'appellation « Occitanie » retenue par le décret attaqué n'est pas entachée d'une erreur d'appréciation manifeste.

Bien sûr, en opportunité, il est permis d'estimer, avec les requérants, qu'un nom plus neutre, faisant exclusivement référence à la géographie, eût été préférable ; ou que, le parti ayant été pris d'y refléter la marque imprimée par une langue et une culture régionale, il aurait été bon de faire une place à l'autre ensemble linguistique et culturel régional présent dans le ressort de la nouvelle collectivité territoriale. Mais ce débat, tout à fait légitime, ne nous paraît pas avoir sa place devant le juge.

2. Ce qui fait l'essentiel de l'intérêt de l'affaire, et ce qui justifie son examen par votre assemblée, ce sont les moyens critiquant les conditions dans lesquelles est intervenu le choix du nom « Occitanie ».

Pour en apprécier la portée, quelques mots tout d'abord des circonstances dans lesquelles le conseil régional de la nouvelle région s'est prononcé en faveur de ce nom.

En vue de rendre sur ce point l'avis prévu par l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015, le conseil régional a, par une délibération de sa commission permanente du 11 mars 2016, décidé d'adopter un calendrier et une méthode générale du « processus de détermination du nom » de la région, comportant une « phase institutionnelle » et une « phase citoyenne ». Il s'est agi, dans un premier temps, de recueillir l'avis de divers institutions et organismes régionaux, notamment celui du conseil économique, social et environnemental régional, et de constituer un « comité du nom de la région », composé de diverses personnalités locales et chargé d'assister le conseil régional dans sa réflexion. Par une résolution du 4 avril 2016, ce comité a transmis au conseil régional une liste de huit propositions et il a recommandé l'organisation d'une consultation ouverte « au plus grand nombre » sur ces propositions, afin « d'éclairer la collectivité régionale » « aux côtés des avis exprimés dans le cadre de la consultation institutionnelle ».

Par une délibération du 15 avril 2016, le conseil régional a clôturé la phase institutionnelle du processus et décidé de soumettre à une consultation publique, ouverte à toutes les personnes âgées de plus de 15 ans habitant la région ou déclarant y avoir leurs attaches, une liste de cinq propositions de nom issues des huit propositions transmises par le « comité du nom de la région ». Ces propositions étaient les suivantes : « Occitanie », « Languedoc-Pyrénées », « Pyrénées-Méditerranée », « Occitanie - Pays Catalan » et « Languedoc ». Dans le cadre de cette consultation, les personnes intéressées ont pu, du 9 mai au 10 juin 2016, faire connaître leur ordre de préférence entre les cinq noms proposés, soit en se connectant sur le site internet de la région, soit en renvoyant à ses services un formulaire papier. Les résultats de la consultation ont été publiés sur le site internet de la région. Le nom « Occitanie » a été placé au premier rang par 44,90 % des avis exprimés, très nettement devant le nom « Languedoc-Pyrénées », arrivé en deuxième position des propositions placées au premier rang.

C'est au vu du déroulement de l'ensemble de ce processus, et notamment des résultats de la consultation publique organisée, que le conseil régional s'est prononcé, par une délibération du 24 juin 2016, en faveur de la dénomination « région Occitanie ».

Les moyens soulevés par les requérants autres que ceux déjà examinés tournent tous, d'une manière ou d'une autre, autour de la consultation publique organisée à l'initiative du conseil régional – que celui-ci n'a pu s'empêcher d'affubler de l'épithète « citoyenne ». Résumons-les très brièvement : les requérants reprochent d'abord au Premier ministre, informé des résultats de la consultation, d'avoir abdiqué son pouvoir d'appréciation et ainsi méconnu l'étendue de sa compétence en s'en remettant entièrement à l'avis du conseil régional ; ils soulèvent ensuite un moyen tiré de ce que l'avis du conseil régional est entaché d'irrégularité, cette assemblée ayant selon eux commis la même erreur au vu des résultats de la consultation ; ils soutiennent enfin que la procédure de consultation du public organisée en amont de l'avis rendu par le conseil régional est irrégulière à plusieurs titres.

Ces différentes critiques, et tout particulièrement la dernière d'entre elles, posent la question du cadre juridique dans lequel s'inscrivent les différentes formes de consultation du public, lorsqu'elles interviennent à titre facultatif, en dehors des hypothèses prévues par des dispositions législatives ou réglementaires particulières. Elles invitent également à se pencher sur l'office du juge administratif lorsqu'il est saisi, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte pris à la suite d'une telle consultation, de moyens tirés de ce que cette consultation est irrégulière.

2.1. Avant d'explorer ces questions, il faut se faire une idée des pratiques auxquelles correspond le recours, à titre facultatif, à la consultation du public.

Ces pratiques, bien qu'elles ne soient pas nouvelles, suscitent un intérêt croissant. L'assemblée générale du Conseil d'Etat s'est penchée de manière approfondie sur le sujet à l'occasion de l'adoption du rapport annuel 2011, en adoptant l'étude intitulée « Consulter autrement, participer effectivement ». Le conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative a adopté tout récemment, en novembre dernier, un document consacré aux consultations ouvertes sur internet organisées par les administrations. Enfin une mission d'information du Sénat a déposé, il y a moins de deux mois, un rapport dont l'objet est plus large<sup>9</sup> mais qui consacre d'importants développements à la problématique de l'association du public aux décisions des autorités administratives. Les données dont font état ces différents rapports, complétées par les recherches effectuées par votre 3<sup>e</sup> chambre, reflètent une réalité bouillonnante, contrastée et évolutive.

Une réalité bouillonnante, d'abord : le recours à la consultation du public est de plus en plus fréquent. Le constat se vérifie quelle que soit l'administration concernée. C'est vrai de l'Etat, y compris dans l'exercice de la fonction législative. Le projet de loi pour une République numérique, devenu la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, a par exemple donné lieu à une consultation de grande ampleur sur internet, mobilisant plus de 20 000 contributeurs, qui ont voté près de 150 000 fois et déposé plus de 8 500 arguments. C'est vrai aussi, bien sûr, des collectivités territoriales. Il est ainsi frappant de constater que parmi les nouvelles régions dont l'organe délibérant devait, en application de l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015, émettre un avis sur leur dénomination, toutes ont eu recours à des procédures

---

<sup>9</sup> « Démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017 », rapport enregistré à la présidence du Sénat le 17 mai 2017.

préalables de consultation du public. Certaines pratiques de consultation acquièrent en outre un caractère permanent, à l'image des « budgets participatifs » mis en place par certaines collectivités territoriales, qui permettent aux habitants de proposer ou de commenter des projets et parfois de les soutenir en votant en leur faveur – une trentaine de communes sont dotées de telles procédures, articulées avec leur calendrier budgétaire, dont plusieurs agglomérations importantes comme Paris, Rennes, Grenoble, Dijon et Metz. Ce bouillonnement s'explique facilement : consultation et participation du public apparaissent, à tort ou à raison, et non sans ambiguïtés, comme de possibles remèdes à la crise de la démocratie représentative et plus globalement de l'action publique.

Une réalité contrastée, ensuite : la consultation du public recouvre des enjeux et revêt des formes très diverses. Les enjeux peuvent être extrêmement variés, aussi bien au regard du sujet de la consultation que de sa proximité avec la décision. Les sujets sont aussi diversifiés que les domaines d'action de l'administration, et vont du plus anodin – par exemple les horaires d'ouverture qui arrangent le mieux les usagers de la crèche municipale – au plus sensible – on pense à la consultation organisée sur le projet de transfert, sur la commune de Notre-Dame-des-Landes, de l'aéroport de Nantes-Atlantique. Mais l'enjeu dépend aussi de la plus ou moins grande proximité de la consultation par rapport à la décision : très en amont de toute décision, certaines consultations se bornent à recueillir le sentiment du public sur l'action de l'administration ; d'autres, à l'opposé, sont organisées en vue d'éclairer une décision particulière. Les formes de la consultation sont également variées, aussi bien au regard des moyens utilisés que de la nature de l'avis sollicité. Parmi les moyens utilisés pour recueillir l'avis du public, internet et les technologies qui l'accompagnent côtoient d'autres instruments plus classiques que sont, notamment, l'enquête publique au moyen d'un registre et d'un rapport, les panels de citoyens, les réunions publiques ou la consultation des électeurs par l'organisation d'un scrutin. Quant à la nature de l'avis sollicité, il est souvent davantage qualitatif que quantitatif : il s'agit de recueillir des observations, des idées, voire des propositions, et plus rarement de compter les avis favorables ou défavorables à un projet. Les deux aspects, qualitatif et quantitatif, peuvent au demeurant être présents simultanément lorsque les personnes consultées sont en mesure aussi bien d'émettre une suggestion que d'appuyer celle proposée par un autre participant à la consultation – ce que permettent les technologies d'internet.

Une réalité évolutive, enfin : l'usage privilégié d'internet pour consulter le public suscite l'innovation. Cet usage d'internet a été rendu possible par ce que l'on a appelé le « Web 2.0 », c'est-à-dire, au risque de simplifier à l'excès, l'évolution d'internet vers davantage d'interactivité, grâce au déploiement de technologies permettant aux usagers du réseau non seulement de recevoir, mais aussi de produire, partager et exploiter des données. Les consultations du public sur internet font ainsi souvent appel à des prestataires privés qui mettent à la disposition des administrations des services inspirés des réseaux sociaux ou des outils de travail collaboratif développés sur internet. Et en retour, les exigences de fiabilité et de sécurité formulées par les administrations qui recourent à ce type de consultation incitent ces prestataires privés à élaborer de nouveaux moyens techniques permettant de vérifier l'authenticité des avis émis et de sauvegarder l'intégrité des données recueillies. C'est ainsi un véritable « marché de la consultation » qui est en train d'émerger. Il est sans doute trop tôt pour prédire son avenir. Mais il n'est pas invraisemblable qu'au regard de l'intérêt général qui

s'attache à l'utilisation, par l'administration, de services propres à garantir le déroulement dans de bonnes conditions des consultations qu'elles organisent, des formes de certification finissent par être mises en place.

2.2. Ce rapide tour d'horizon achevé, il est temps de se pencher sur le cadre juridique applicable aux consultations du public organisées à titre facultatif.

Ces consultations sont, en toute première analyse, parfaitement légales. Vous jugez depuis fort longtemps qu'en principe, une autorité administrative est libre de recueillir, avant de prendre sa décision, tous les éléments d'information qui lui paraissent utiles, et notamment de solliciter des avis, à la condition toutefois de ne pas s'estimer liée par ces avis (CE 19 février 1904, Chambre syndicale des fabricants constructeurs de matériel pour chemins de fer et tramways, n° 7497, au Recueil p. 132, avec résumé des conclusions Romieu ; CE section, 27 avril 1956, Sieur M..., n° 77398, au Recueil p. 171 ; CE 6 mars 1957, Sieur R..., et autres, n° 94675, au Recueil p. 147 ; CE section, 3 juillet 1981, Mme J..., n° 16496, au Recueil p. 295 ; plus récemment CE 18 juin 2014, Communauté urbaine du Creusot-Montceau, n° 369377, aux tables du Recueil, point 7). On tire ainsi, de votre jurisprudence ancienne et constante, une première condition de légalité qui vient encadrer le recours à une procédure de consultation du public : ce recours ne doit pas s'accompagner d'une abdication par l'administration de sa compétence. A la différence d'un référendum, dont la portée est décisionnelle, la consultation du public, quelle qu'en soit la forme, ne dessaisit pas l'administration, qui ne peut renoncer à son pouvoir d'appréciation et de décision<sup>10</sup>.

A cette prohibition de l'incompétence négative s'ajoute, il est bon de le rappeler, la prohibition de toute incompétence positive. L'autorité administrative qui organise une consultation du public ne peut légalement le faire que lorsque l'objet de cette consultation ressortit à son champ de compétence. Une région ne pourrait ainsi organiser une consultation portant sur le nom d'une région voisine. Un département ne pourrait organiser une consultation sur les orientations souhaitables en matière de développement économique de son territoire – compétence qui n'appartient qu'à la région. Une commune ne pourrait organiser une consultation sur la politique migratoire, qui relève de l'Etat. En revanche, n'encourt aucune critique d'incompétence l'autorité administrative qui organise une consultation du public sur un sujet à propos duquel, sans être compétente pour prendre aucune décision, elle est invitée à exprimer un avis. Cette solution vaudrait aussi bien, selon nous, lorsque le recueil de cet avis est prévu par un texte<sup>11</sup> que lorsqu'il est sollicité, à titre facultatif, par l'autorité administrative compétente pour prendre une décision.

Comme pour toute autre procédure suivie à titre facultatif, il faut encore que la consultation du public soit, au vu des règles de procédure applicables, possible dans son principe, à défaut d'être légalement requise. Il est en effet des hypothèses dans lesquelles les textes régissent étroitement la procédure préalable à l'édiction d'un acte administratif, à telle enseigne que l'ajout d'un élément de procédure non prévu par ces textes est susceptible de se

<sup>10</sup> Ce rappel dissipe une des ambiguïtés qui, très souvent, accompagnent le recours aux mécanismes de consultation du public : ils ne sont pas la manifestation d'une forme de démocratie directe.

<sup>11</sup> C'est l'hypothèse de la présente affaire.

traduire par un contournement, un affaiblissement ou un gauchissement de ceux qu'ils imposent. Vous aurez reconnu le courant jurisprudentiel illustré, notamment, par la décision de section *SARL « Chocolat de régime Dardenne »* du 8 janvier 1982 (n° 17270, au Recueil p. 1 ; voir dans le même sens CE section, 26 janvier 1951, *Sieur D...*, de Rosière, n° 88059 et autres, au Recueil p. 43 ; CE 7 février 1968, *Sieur B...*, n° 65771 et 65797, aux tables du Recueil pp. 827-1021 ; CE 19 mai 1993, *M. W...*, n° 86743, au Recueil ; plus récemment CE 18 juin 2014, *Communauté urbaine du Creusot-Montceau*, n° 369377, précitée). Les autorités administratives doivent donc faire montre de prudence lorsqu'elles sont amenées à prendre des actes selon des modalités procédurales précisément prévues par les textes applicables, et d'autant plus que celles-ci incluent une forme de consultation du public<sup>12</sup>. Prétendre, dans une telle hypothèse, y ajouter une autre forme de consultation du public aurait toutes les chances de se heurter à la jurisprudence précitée.

Enfin, et toujours suivant votre jurisprudence la plus classique, lorsque l'autorité administrative décide, sans y être légalement tenue, de recueillir un avis destiné à l'éclairer, elle doit procéder au recueil de cet avis dans des conditions régulières (CE section, 14 novembre 1969, *Sieur D...*, n° 72330, au Recueil p. 499 ; CE section, 15 mars 1974, *Syndicat national CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix*, n° 85703, au Recueil p. 188 ; pour une illustration récente, CE 4 juin 2012, *Société BT France*, n° 351976, aux tables du Recueil). Les conditions de régularité de cette consultation sont faciles à déterminer lorsque l'autorité administrative décide de recourir à une procédure qui, même si elle ne s'impose pas à elle, est définie par les textes<sup>13</sup> : il lui revient alors de respecter ces textes. Lorsqu'au contraire – et c'est l'hypothèse qui nous intéresse – l'autorité administrative organise une procédure de consultation *sui generis*, non prévue par les textes, cela ne signifie pas qu'elle peut agir à sa guise, de manière arbitraire. Elle reste soumise aux principes généraux qui régissent l'action administrative – nous pensons notamment aux principes d'égalité et d'impartialité, rappelés par les dispositions de l'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Elle doit également respecter les modalités de la procédure qu'elle a elle-même arrêtée – voyez en ce sens votre décision du 10 octobre 1994 *Ville de Toulouse* (n° 108691, aux tables du Recueil). Et elle doit, évidemment, ne pas détourner la procédure de consultation de son objet : alors même qu'elle serait organisée compétemment et légale dans son principe, une autorité administrative qui utiliserait une consultation du public non pour être éclairée sur un sujet mais dans un autre but – par exemple afin d'influencer, grâce aux résultats de la consultation, une décision relevant d'un tiers – entacherait cette consultation d'illégalité par détournement de pouvoir.

En outre, lorsqu'une autorité administrative décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires particulières, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle se trouve soumise à une série d'obligations prévues par les dispositions de l'article L. 131-1 du CRPA, issues de

---

<sup>12</sup> On pense au premier chef aux procédures préalables aux décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement, qui mettent en œuvre le principe constitutionnel et conventionnel de participation du public à l'élaboration de ces décisions (art. 7 de la charte de l'environnement ; convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement).

<sup>13</sup> Par exemple lorsqu'elle consulte sans y être tenue une commission administrative dont l'existence, la composition et les modalités de fonctionnement sont prévues par les textes.

l'ordonnance du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives de ce code<sup>14</sup>. Ces dispositions constituent l'ensemble du chapitre I<sup>er</sup> (« Principes généraux ») du titre III (« L'association du public aux décisions prises par l'administration ») du livre I<sup>er</sup> (« Les échanges avec l'administration ») du CRPA. Il s'agit de dispositions nouvelles, entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>15</sup>, dont les autorités administratives et les requérants n'ont sans doute pas encore totalement pris la mesure – relevons que, dans le présent litige, aucune des parties n'en fait mention. Leur genèse mérite d'être rappelée : il ressort du rapport au Président de la République sur le projet d'ordonnance que les principes directeurs qu'elles énoncent traduisent la prise en compte de recommandations émises par le Conseil d'Etat dans le rapport public annuel pour 2011 que nous évoquions tout à l'heure. Ces principes directeurs sont les suivants : il incombe à l'autorité administrative qui organise la procédure d'en rendre publiques les modalités, de mettre à la disposition des personnes concernées les informations utiles, de leur assurer un délai raisonnable pour participer et de veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

Au-delà de ces principes généraux énoncés par l'article L. 131-1 du CRPA, au-delà des règles déjà explicitées par votre jurisprudence en matière de procédures non obligatoires, nous croyons également que toute procédure de consultation du public, même suivie à titre facultatif, est soumise à une exigence de sincérité.

Il vous est déjà arrivé à plusieurs reprises, presque par inadvertance, et très naturellement, de faire mention de cette idée de sincérité de la consultation dans vos décisions. Voyez par exemple, à propos de la consultation d'organes délibérants de collectivités territoriales, préalablement à la décision de création d'un parc national, CE assemblée, 29 juin 1973, Sieur R..., et autres, n° 81768, au Recueil p. 447 : vous y vérifiez qu'aucune manœuvre n'a été commise qui serait de nature à « vicier la sincérité de [la] consultation ». Voyez aussi, à propos d'une procédure de concertation organisée en application du code de l'environnement, CE 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migne-Auxances et autres, n° 330256 et a., aux tables du Recueil p. 967 sur un autre point : vous y vérifiez l'absence « d'irrégularités entachant la sincérité de la consultation du public ». Voyez encore, à propos de l'avis du comité d'entreprise sollicité sur le projet de licenciement de l'un de ses membres, CE 1<sup>er</sup> février 1995, Mme C..., n° 136334, inédite au Recueil : vous y censurez une décision d'autorisation de licenciement au motif que le comité d'établissement « ne s'est pas prononcé dans des conditions de nature à assurer la sincérité de sa consultation ». La circonstance que ces décisions aient été rendues dans des hypothèses de consultations organisées à titre obligatoire est à nos yeux sans incidence et nous croyons l'exigence de sincérité de la consultation tout aussi valide lorsque cette dernière est organisée à titre facultatif. Car l'exigence dont il s'agit se déduit de l'objet même de toute consultation, qui est, comme le rappelle votre jurisprudence, d'« éclairer » l'administration, ainsi que des principes d'égalité et d'impartialité qui s'imposent, en toute hypothèse, à son action. Le respect de cet objet et de ces principes implique, à notre sens, que la consultation du public soit organisée afin de parvenir à un résultat de nature à éclairer l'autorité administrative, sans qu'une partie du

---

<sup>14</sup> Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

<sup>15</sup> Voir l'article 10 de l'ordonnance.

public consulté, voire des personnes extérieures à celui-ci, puissent avoir la possibilité de biaiser ce résultat, ni que l'autorité administrative puisse elle-même l'influencer dans un sens conforme à ses attentes.

Ces implications de l'exigence de sincérité vont loin.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il nous semble s'en déduire, tout d'abord, que l'autorité administrative qui organise la consultation doit retenir une définition du public consulté qui soit en rapport avec l'objet de la consultation et de nature, au regard de cet objet, à lui permettre de recueillir un avis utile. Pourrait ainsi, à nos yeux, être regardée comme insincère une procédure pour laquelle le public consulté a été défini de telle sorte que son résultat est à coup sûr déjà acquis, par exemple parce qu'il ne peut, compte tenu de cette définition, qu'être favorable ou défavorable au projet qui lui est soumis.

De l'exigence de sincérité de la consultation découle encore la nécessité, pour l'autorité administrative qui l'organise, de se doter des moyens propres à empêcher que son résultat soit vicié, notamment par des avis à répétition ou par des avis émis par des personnes extérieures au public qu'elle a choisi de consulter. Il faut toutefois se garder, sur ce point, de faire peser des obligations disproportionnées sur l'administration. Le risque serait de mettre un coup d'arrêt au développement des procédures de consultation : non seulement parce que la sécurisation de ces procédures a toujours un coût pour l'administration ; mais aussi parce que cette sécurisation se traduit, en général, par davantage de contraintes pour le public consulté, en termes par exemple de renseignements à fournir, de sorte qu'un surcroît de précautions tend à décourager sa participation. C'est pourquoi – ce point est important à nos yeux – les moyens mobilisés par l'administration pour assurer la sincérité de la consultation doivent être adaptés en fonction de l'objet de cette consultation et de la délimitation du public consulté. Le critère de l'objet de la consultation permet, entre autres, de faire le départ entre les consultations purement qualitatives et celles qui revêtent une dimension quantitative : dans le cas des premières, qui tendent seulement à recueillir des idées ou des propositions, il importe assez peu qu'une même personne puisse réitérer la même contribution un très grand nombre de fois – car seule compte, au final, la pertinence de cette contribution ; inversement, dans le cas des secondes, il est au contraire nécessaire de faire échec à des pratiques de « vote multiple » qui pourraient en fausser les résultats. Quant au critère de la délimitation du public consulté, il permet de prendre en compte la plus ou moins grande précision que l'autorité organisatrice a choisi de donner au périmètre de la consultation. Il s'agit, en recourant à ces deux critères, d'assurer une exacte adaptation des moyens de contrôle déployés par l'autorité qui organise la consultation aux enjeux de cette dernière.

2.3. Une fois campé le cadre juridique des consultations du public organisées à titre facultatif, quelques précisions méritent d'être apportées sur l'office du juge.

Indiquons tout d'abord, à ce propos, que le juge peut se trouver saisi, directement, d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision prise par l'autorité administrative d'organiser une consultation du public – ce qui n'est pas la configuration de la présente affaire. L'examen d'un tel recours par le juge ne pose pas de difficulté particulière hormis celle tenant à la question de sa recevabilité. Même si la décision d'organiser une consultation

ne sera sans doute pas toujours formalisée, nous pensons qu'en général, ce recours devrait être jugé recevable au regard de son objet. Car une fois identifiée une telle décision, il paraît difficile de la ravalier au rang de simple mesure préparatoire, insusceptible de recours<sup>16</sup>. L'expression, par une autorité administrative, de la volonté de recourir à une procédure de consultation du public nous paraît revêtir un caractère décisive et produire des effets propres – notamment parce que la consultation a des implications, parfois importantes, en termes de dépenses pour l'autorité qui l'organise. Il est possible de tenter une analogie, sur ce point, avec la délibération prescrivant l'adoption ou la révision d'un plan local d'urbanisme, délibération qui porte, d'une part, sur les objectifs généraux poursuivis par le projet d'élaboration ou de révision de ce document d'urbanisme et, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants et les associations locales : vous jugez cette délibération susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir (CE section, 5 mai 2017, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, n° 388902, à publier au Recueil).

Il est encore possible d'imaginer un recours direct contre les résultats de la consultation – ou du moins contre l'acte constatant ces résultats. Mais pour le coup, il n'est guère douteux qu'un tel recours serait irrecevable car dirigé contre un acte purement préparatoire ou, en tout cas, non décisive, et à l'un ou l'autre de ces titres insusceptible de recours. De manière constante, et si l'on met de côté l'encoche très circonscrite résultant de vos récentes décisions d'assemblée *Fairvesta* et *Numericable*<sup>17</sup>, vous rejetez comme irrecevables les recours dirigés contre de simples avis, dès lors qu'ils sont véritablement dépourvus de caractère décisive et ne produisent pas d'effets juridiques<sup>18</sup>. Et tel doit être le cas de l'avis qui ressort des résultats d'une consultation du public, qui ne peut légalement avoir d'autre portée que d'éclairer l'autorité administrative.

La configuration contentieuse qui nous intéresse plus particulièrement est toute autre : c'est celle dans laquelle le juge est saisi d'une demande d'annulation d'un acte, à l'appui de laquelle il est soutenu qu'une consultation du public organisée à titre facultatif, et intervenue en amont de cet acte, est irrégulière.

Dans une telle configuration, il y a lieu de s'interroger, en tout premier lieu, sur l'opérance du moyen soulevé. Lorsqu'une consultation, quelle qu'elle soit, est prévue à titre obligatoire, autrement dit lorsqu'elle constitue une condition de légalité de l'acte administratif pris en aval et dont il est demandé au juge de prononcer l'annulation, l'opérance du moyen tiré de l'absence ou de l'irrégularité de cette consultation ne fait aucun doute : il s'agit d'un moyen de légalité externe critiquant la procédure préalable à l'adoption de l'acte attaqué. En revanche, lorsque la consultation critiquée a été organisée à titre facultatif, l'opérance du moyen est moins évidente : le lien entre la consultation et l'acte attaqué n'étant pas affirmé par un texte, il doit être apprécié par le juge. Celui-ci devra vérifier, au vu des circonstances

---

<sup>16</sup> Voir sur cette notion CE 12 octobre 1979, *Ministre de la santé et de la sécurité sociale c/ M. M...*, n° 10756, aux tables du Recueil ; CE 30 octobre 1987, *Bureau d'aide sociale de Paris*, n° 59268, aux tables du Recueil ; CE 23 février 2000, *Syndicat national CGT du ministère des affaires étrangères*, n° 205261, aux tables du Recueil ; CE assemblée, 26 octobre 2001, *M. et Mme E...*, n° 216471, au Recueil.

<sup>17</sup> CE assemblée, 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres*, n° 368082 et autres, au Recueil ; CE assemblée, 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, n° 390023, au Recueil.

<sup>18</sup> Voir par exemple, illustrant cette jurisprudence, CE 27 mai 1987, *SA Laboratoires Goupil*, n° 83292, au Recueil p. 181.

de l'espèce, si la consultation critiquée fait bien partie intégrante du processus ayant conduit à l'adoption de l'acte attaqué, si elle s'insère dans la procédure suivie préalablement à cette adoption. En règle générale, cette vérification ne devrait pas poser de difficulté et l'opérance du moyen tiré de l'irrégularité de la consultation se déduira sans peine de son objet même – car la consultation aura été organisée précisément en vue de l'adoption de l'acte attaqué. Devraient en revanche être écartés comme inopérants les moyens critiquant des consultations qui ne présentent pas de lien suffisant avec l'acte attaqué – nous pensons notamment aux consultations organisées très en amont de celui-ci ou dont l'objet est très général, par exemple parce qu'elles visent à recueillir les observations du public sur la qualité d'un service ou les orientations souhaitables d'une politique publique.

D'autres questions d'opérance – mais aussi de recevabilité – des moyens par lesquels est critiquée la régularité d'une procédure préalable de consultation du public, suivie à titre facultatif, sont susceptibles de se poser. L'autorité qui a organisé la consultation aura normalement adopté, en amont de celle-ci, une décision formelle fixant l'objet et précisant les modalités de la consultation. Une critique soulevée à l'appui du recours dirigé contre l'acte adopté à l'issue de la consultation et tirée, par exemple, du caractère insuffisant des moyens de contrôle prévus pour en assurer la sincérité pourra alors s'analyser, selon la manière dont elle est formulée, comme un moyen critiquant, par la voie de l'exception, la légalité de la décision préalable arrêtant l'objet et les modalités de la consultation. Dans cette dernière hypothèse, il nous semble que devraient être admises, tout à la fois, l'opérance et la recevabilité de l'exception d'illégalité, nous pas en recourant au cadre général, nécessairement strict, fixé par votre décision de section *Sodemel* du 11 juillet 2011<sup>19</sup>, mais en retenant l'existence d'une opération complexe – réserve d'ailleurs rappelée par votre avis de section *Mme O...*, du 30 décembre 2013<sup>20</sup>. Lorsqu'une autorité administrative organise une consultation du public précisément en vue de prendre un acte donné et arrête, avant d'y procéder, l'objet et les modalités de cette consultation, les actes successifs qu'elle adopte, depuis la décision de recourir à une consultation jusqu'à l'acte final pris au vu de ses résultats, en passant par la définition du cadre de la consultation et les opérations matérielles de déroulement de cette consultation, entretiennent entre eux un lien tel qu'ils méritent à notre avis cette qualification d'opération complexe<sup>21</sup>.

Enfin, toute irrégularité entachant l'une ou l'autre des étapes de cette procédure administrative complexe que constitue l'organisation d'une consultation du public est-elle de nature à entraîner l'illégalité de l'acte pris à son issue ? La réponse est négative : s'agissant d'irrégularités de procédure<sup>22</sup>, il incombera au juge de les passer au crible de votre jurisprudence *D...*<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> CE section, 11 juillet 2011, Société d'équipement du département de Maine-et-Loire (*Sodemel*), n° 320735, au Recueil.

<sup>20</sup> CE section, avis, 30 décembre 2013, *Mme O...*, n° 367615, au Recueil.

<sup>21</sup> La solution CE section, 5 mai 2017, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, n° 388902, à publier au Recueil, paraît à cet égard un cas particulier.

<sup>22</sup> Y compris lorsque se trouve critiquée, par la voie de l'exception, l'illégalité interne de la décision par laquelle l'administration fixe, tout au début de la procédure, l'objet et les modalités de la consultation (voir en ce sens CE 14 novembre 2012, Association France Nature Environnement Réseau Juridique, n° 340539, aux tables du Recueil).

<sup>23</sup> CE assemblée, 23 décembre 2011, *M. D...*, et autres, n° 335033, au Recueil p. 649.

Rappelons qu'au terme du considérant de principe adopté en 2011 par votre assemblée, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

Ce considérant loge à la même enseigne les procédures obligatoires et les procédures facultatives. Et pourtant, nous confessons avoir été tenté, et plus qu'un instant de raison, de vous proposer de préciser, à l'occasion de la présente affaire, qu'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable suivie à titre facultatif n'entache d'illégalité l'acte pris à son issue que s'il est susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de cet acte. Autrement dit, de regarder l'hypothèse de la privation d'une garantie comme inapplicable, par construction, aux procédures suivies à titre facultatif.

Cette tentation était motivée par deux principales considérations. La première est que, dans l'état de votre jurisprudence antérieure à *D...*, vous ne tiriez les conséquences d'irrégularités éventuellement commises dans le déroulement d'une procédure suivie à titre facultatif que lorsque ces irrégularités avaient exercé, en fait, une influence sur l'acte pris à son issue (CE section, 19 mars 1976, *Ministre de l'économie et des finances c/ Sieur B...*, n° 98266, au Recueil p. 167<sup>24</sup>). Vous ne vous intéressiez donc qu'à l'influence sur le sens de l'acte. La seconde considération expliquant notre tentation tient au caractère à première vue paradoxal de la notion de garantie appliquée à une procédure suivie à titre facultatif. Pas toujours évidente à cerner lorsqu'une règle de procédure est prévue à titre obligatoire<sup>25</sup>, cette notion apparaît d'autant plus fuyante lorsqu'une autorité administrative se soumet d'elle-même à une procédure que rien ne lui impose : puisqu'elle peut à tout moment y renoncer, où est la garantie ?

Néanmoins, à la réflexion, nous croyons que la notion de garantie peut avoir une pertinence en matière de procédures suivies à titre facultatif – et c'est vrai tout particulièrement des procédures complexes telles qu'une consultation préalable du public. Tout dépend, au fond, de l'échelle à laquelle on se place pour apprécier cette notion de garantie. Il est possible de se demander si la procédure suivie à titre facultatif est, prise dans son ensemble, une garantie – ce à quoi il est tentant de répondre, nous l'avons dit, par la négative. Mais il est possible aussi d'adopter une échelle d'analyse plus fine et d'envisager la notion de garantie au regard de chacune des règles dont l'ensemble constitue la procédure suivie à titre facultatif. A ce niveau d'analyse, certaines de ces règles peuvent apparaître comme des garanties. Ainsi, dans le cas d'une procédure de consultation du public suivie à

---

<sup>24</sup> Voir aussi, pour des décisions plus récentes, CE 20 mars 1992, *Epoux P...*, n° 105321, aux tables du Recueil ; CE 30 octobre 1996, *Centre de perfectionnement et de voltige aérienne et autres*, n° 162136 et 162269, aux tables du Recueil ; CE 11 juin 1999, *Mme G...*, et autres, n° 177970, inédite au Recueil ; CE 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Dié-des-Vosges et autres*, n° 314236, au Recueil ; CE 3 décembre 2010, *Société SMP Technologie et autres*, n° 332540 et 332679, aux tables du Recueil sur un autre point.

<sup>25</sup> Voyez par exemple la solution retenue dans CE section, 23 octobre 2015, *Société CFA Méditerranée*, n° 369113, au Recueil, éclairée par les conclusions contraires de Benoît Bohnert.

titre facultatif, comme celle en cause dans la présente affaire, il est difficile de ne pas regarder certains des principes énoncés par l'article L. 131-1 du CRPA comme des garanties – garanties données au public et tendant à assurer que la consultation, certes suivie à titre facultatif, sera sincère.

Il est difficile de retirer, de l'examen de vos décisions faisant application de la jurisprudence *D...*, une orientation claire quant à l'échelle à laquelle il convient de se placer pour apprécier la notion de garantie au sens de cette jurisprudence. S'agissant de procédures prévues à titre obligatoire, il vous est arrivé d'adopter une approche plutôt analytique : dans le cas de l'obligation de consulter un organisme collégial avant d'infliger à un militaire une sanction du 3<sup>e</sup> groupe, vous avez regardé la méconnaissance d'une des règles régissant la composition de cet organisme comme constituant, en elle-même, une garantie (CE 22 février 2012, *M. S...*, n° 343052, aux tables du Recueil). Inversement, dans le cas de procédures obligatoires complexes comme la réalisation préalable d'une étude d'impact ou celle d'une enquête publique, vous avez adopté une approche plus synthétique, allant jusqu'à reformuler le considérant de principe *D...*, dans son volet « garantie », en fonction de l'objectif principalement poursuivi par la procédure en cause : l'information complète de la population dans le cas d'une étude d'impact en matière d'environnement (CE 30 janvier 2013, *Société Nord Broyage*, n° 347347, aux tables du Recueil sur un autre point<sup>26</sup>) ; l'information et la participation de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération envisagée dans le cas d'une enquête publique (CE 3 juin 2013, *Commune de Noisy-le-Grand*, n° 345174, aux tables du Recueil). Toutefois, dans le cas de l'enquête publique, vous avez récemment rappelé, alors qu'était en cause la méconnaissance d'une règle n'ayant pas principalement pour objet d'assurer l'information et la participation du public, que le considérant de principe *D...*, restait entièrement pertinent (CE 28 avril 2017, *Ministre du logement et de l'habitat durable c/ Mme C...*, et autres, n° 397015, aux tables du Recueil sur un autre point).

Il est permis de voir, dans cette obscure clarté qui émane de la notion de garantie au sens de la jurisprudence *D...*, une manifestation du pragmatisme du juge. Tout en permettant d'éviter des annulations trop mécaniques, elle demeure aussi une épée de Damoclès, un aiguillon destiné à rappeler à l'administration, constamment, que les procédures ne doivent pas être prises à la légère. Vrai pour les procédures suivies à titre obligatoire, il nous semble que ce l'est tout autant pour celles suivies à titre facultatif, et en particulier pour les procédures de consultation du public. Lorsque l'administration décide, même à titre facultatif, de s'engager dans une telle démarche de consultation, elle doit le faire sérieusement, en respectant scrupuleusement l'ensemble des règles qui alors s'imposent à elle. Au final, nous sommes d'avis qu'il n'est pas souhaitable d'envoyer, à l'occasion de la présente affaire, un signal qui serait nécessairement perçu comme un assouplissement, en cantonnant l'annulation à la seule hypothèse où les irrégularités commises ont été susceptibles d'exercer une influence sur le sens de l'acte contesté.

2.4. Il reste à appliquer le cadre général ainsi défini à la résolution de l'affaire.

---

<sup>26</sup> Solution reprenant celle dégagée, avant l'intervention de la jurisprudence *D...*, par CE 14 octobre 2011, *Société Océral*, n° 323257, aux tables du Recueil.

Vous aurez relevé d'emblée qu'elle se présente dans une configuration un peu particulière au regard du cadre général que nous avons dessiné.

La procédure suivie à titre facultatif que critiquent les requêtes n'a pas été organisée immédiatement en amont de l'acte attaqué, par l'autorité administrative qui a pris cet acte ; elle a été organisée par une autre autorité administrative, avant de rendre un avis que l'autorité qui a pris l'acte attaqué était tenue de recueillir. Vous êtes donc en présence d'une imbrication de deux procédures administratives, la première dans l'ordre chronologique ayant été suivie à titre facultatif, la seconde à titre obligatoire, l'enchaînement des deux débouchant sur l'acte attaqué. Cela ne rend pas pour autant inopérante par principe la critique de la première : à partir du moment où le Premier ministre devait consulter le conseil régional, une éventuelle irrégularité de l'avis émis par celui-ci est susceptible d'avoir une incidence sur la légalité du décret attaqué ; et à partir du moment où le conseil régional a choisi de procéder à une consultation du public, une éventuelle irrégularité de cette consultation est susceptible de retentir sur la régularité de son avis.

Ceci précisé, voyons plus en détail les moyens qui vous sont soumis.

2.4.1. Le premier est tiré de ce que le Premier ministre se serait cru, à tort, lié par l'avis du conseil régional, et aurait ainsi entaché le décret attaqué d'incompétence négative.

A l'appui de ce moyen, les requérants se prévalent, principalement, d'une lettre signée du Premier ministre du 9 août 2016, adressée à un parlementaire, ainsi que d'une lettre signée du chef de cabinet du Premier ministre du 23 août 2016, adressée au président du syndicat intercommunal pour la promotion des langues occitane et catalane. Ces lettres, rédigées en termes identiques, rappellent la consultation organisée à l'initiative du conseil régional, sur la base de laquelle un débat s'est tenu en son sein, avant d'indiquer : « Aussi, le gouvernement s'en remet à la décision qui en est issue ». Ces termes sont pour le moins maladroits, c'est certain, en particulier lorsqu'ils font mention d'une décision là où il n'y avait qu'un simple avis. Pour autant, nous ne croyons pas que cela suffise pour établir que le Premier ministre aurait abdiqué sa compétence en renonçant à exercer tout pouvoir d'appréciation.

Il est exact que vous avez déjà annulé, pour ce motif, une décision de sanction d'un magistrat prise par le garde des sceaux, parce qu'il s'était entièrement remis à un simple avis du Conseil supérieur de la magistrature (CE section, 20 juin 2003, M. S..., n° 248242, au Recueil). Mais dans cette affaire, le garde des sceaux avait annoncé publiquement, avant même de connaître cet avis, qu'il le suivrait quel que fût son sens, position ensuite confirmée par le directeur des services judiciaires dans ses déclarations devant le Conseil supérieur de la magistrature, et encore confortée par la circonstance que la décision de sanction s'appropriait sans réserve le contenu de son avis. C'est au vu de l'ensemble de ces circonstances que vous avez jugé apportée la preuve de la renonciation du ministre à l'exercice du pouvoir qui lui appartenait. Inversement, par une décision plus ancienne rendue à l'occasion d'un recours contre un décret d'extradition, vous aviez refusé de juger, au vu de la seule circonstance que le Gouvernement avait l'intention de se conformer en principe à l'avis de la chambre d'accusation, qu'il s'était à tort cru lié par l'avis favorable que celle-ci avait ultérieurement émis (CE 7 juillet 1978, Sieur C..., n° 10079, au Recueil sur un autre point).

Comme le soulignait Francis Lamy dans ses conclusions sur l'affaire S..., n°304962, le moyen tiré de ce que l'auteur d'un acte administratif a renoncé à tort à exercer sa compétence pose avant tout une question de preuve. Celle-ci n'est pas facile à apporter puisqu'elle suppose de mettre au jour quelle a été l'intention de l'auteur de cet acte à la date de son édicton. Comme le soulignait encore votre commissaire du gouvernement, de simples déclarations antérieures à cet acte sont à cet égard, en général, insuffisantes : indiquer s'en remettre à un tiers constitue alors, le plus souvent, un moyen commode d'éviter le débat ; de telles déclarations reflètent une posture davantage que la réalité des choses. En l'espèce, les déclarations du Premier ministre dont les requérants se prévalent, qui sont antérieures de plus d'un mois au décret attaqué, nous paraissent relever de cette catégorie. On trouve en outre au dossier une lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2016 du chef de cabinet du ministre de l'intérieur, contresignataire du décret attaqué, dans laquelle les rôles respectifs du conseil régional et du Gouvernement apparaissent pour ce qu'ils sont : simple avis d'un côté, pouvoir de décision de l'autre. Enfin, le Conseil d'Etat a été consulté sur le projet de décret, et l'on peut raisonnablement penser qu'il a rappelé au Premier ministre, avant que celui-ci y appose sa signature, que le pouvoir de décision lui incombait.

2.4.2. Un deuxième moyen, similaire au premier, est tiré de ce que le conseil régional, lorsqu'il a émis son avis, se serait lui-même cru à tort lié par les résultats de la consultation.

Le moyen n'est assurément pas fondé. Le rapport de la présidente du conseil régional sur le projet de délibération exprimant l'avis donné au Gouvernement ne fait apparaître, contrairement à ce qui est soutenu, aucune abdication par le conseil régional de sa propre compétence – pas plus que les motifs de cette délibération. Soulignons que le sens de cette dernière a été acquis par une majorité de 85 voix sur 158, ce qui manifeste qu'un débat s'est tenu. Quant aux déclarations de divers membres du conseil régional dans la presse, dont sa présidente, il en ressort seulement l'intention de tenir compte des résultats de la consultation – ce qui était la moindre des choses. Là encore, les éléments de preuve avancés à l'appui du moyen nous paraissent insuffisants pour établir que le conseil régional aurait renoncé à son pouvoir d'appréciation.

2.4.3. Toutes les critiques ensuite formulées sont tirées de l'irrégularité de la procédure de consultation du public.

Disons tout d'abord que ces critiques nous paraissent opérantes, sans aucun doute, dès lors que la consultation organisée en l'espèce, bien qu'intervenue à titre facultatif, fait partie intégrante du processus ayant conduit à l'adoption de l'avis du conseil régional. Cette consultation facultative constitue par conséquent une procédure préalable à cet avis et les requérants peuvent utilement soutenir que la consultation est irrégulière, pour en déduire l'irrégularité de l'avis en question.

La première critique soulevée est une critique de principe. Selon le Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord (CACN), le conseil régional ne pouvait légalement décider d'organiser la procédure de consultation litigieuse dans d'autres conditions que celles prévues par les dispositions, soit de l'article LO. 1112-1 du CGCT, soit de l'article L. 1112-15

du même code. Les premières sont relatives au référendum local, les secondes à la consultation locale des électeurs. La question est d'importance puisque l'argumentation de l'association requérante revient à soutenir que les collectivités territoriales ne peuvent recourir à aucune forme de consultation du public en dehors de ces deux procédures prévues par le CGCT – il s'agit, au fond, d'une critique formulée sur le terrain de la jurisprudence « *Chocolat de régime Dardenne* », mais d'une critique de portée structurelle puisqu'elle affecte l'ensemble des consultations du public organisées par l'ensemble des collectivités territoriales. Nous n'éprouvons guère de doute, cependant, à écarter cette argumentation. Les dispositions précitées du CGCT offrent aux collectivités territoriales la possibilité de recourir, pour régler une affaire relevant de leurs compétences, soit à un référendum local, soit à une consultation de leurs électeurs, selon les modalités qu'elles précisent. Elles ne peuvent pas être lues comme interdisant aux collectivités territoriales de mettre en œuvre d'autres formes d'association du public à l'exercice de leurs compétences. Il est envisageable, bien sûr, de contrôler un éventuel détournement de procédure<sup>27</sup>. Mais ce qu'a voulu faire le conseil régional en l'espèce, en consultant toutes les personnes âgées de plus de 15 ans habitant la région ou déclarant y avoir leurs attaches, s'inscrit très clairement en dehors du cadre des dispositions des articles LO. 1112-1 et L. 1112-15 du CGCT.

Les autres critiques formulées par les requérants à l'encontre de la procédure de consultation du public portent moins sur le principe de cette consultation que sur les modalités selon lesquelles elle s'est déroulée.

En premier lieu, les requérants critiquent le choix de n'avoir pas consulté les seules personnes inscrites sur les listes électorales dans une commune de la région – c'est-à-dire les seules personnes ayant la qualité d'électeur dans la région. La critique procède directement de l'idée que la région aurait dû respecter les dispositions du CGCT relatives au référendum local et à la consultation des électeurs – idée que nous venons d'écarter. Mais on peut aussi y voir un moyen tiré de ce que la définition par la région du public qu'elle a choisi de consulter n'était pas adaptée au regard de l'objet de la consultation. Vous écarterez ce moyen. La définition de ce public est certes large et, comme le souligne le CACN, elle inclut des personnes n'ayant pas le droit de vote – des mineurs, des étrangers, des personnes privées de leurs droits civiques –, ainsi que des personnes qui n'habitent pas la région. Pour autant, la définition du public consulté – toutes les personnes de plus de 15 ans habitant la région ou déclarant y avoir leurs attaches – est en rapport avec l'objet de la consultation et elle n'est pas de nature, au regard de cet objet, à en avoir affecté la sincérité. Par ailleurs, l'utilisation du terme « consultation citoyenne » n'est pas davantage constitutive d'une irrégularité, alors même, comme y insiste le CACN, qu'ont pu participer des personnes n'ayant pas la qualité de citoyen. Eu égard à l'information donnée au public sur les modalités de la consultation, l'appellation utilisée n'était pas de nature à induire quiconque en erreur.

En deuxième lieu, les requérants critiquent l'utilisation de la « méthode de Condorcet » pour la présentation et l'analyse des résultats de la consultation, et relèvent que la délibération du conseil régional du 15 avril 2016 fixant les modalités de la consultation ne

---

<sup>27</sup> Plusieurs jugements de tribunaux administratifs offrent des exemples d'un tel contrôle : par exemple TA Grenoble, 23 décembre 2009, Préfet de l'Isère, n° 0904415 ; TA Melun, 30 mars 2016, Préfet du Val-de-Marne, n° 1508263.

prévoyait pas d'y recourir. Toutefois, l'utilisation de cette méthode n'a pas abouti en l'espèce au paradoxe éponyme. Et elle était particulièrement adaptée compte tenu des modalités de consultation retenues par la région, puisqu'elle permet de dégager le résultat d'un vote consistant à classer plusieurs choix possibles dans un ordre de préférence – c'était précisément ce qui était demandé au public consulté. Il n'était donc pas besoin, comme le soutient le CACN, sans préciser d'où il tire une telle exigence, d'organiser un « second tour » entre les deux noms ayant été classés par le plus grand nombre de participants en première position.

En troisième lieu, les requérants font valoir que le nombre d'avis exprimés, à savoir un peu plus de 200 000, était trop faible pour être représentatif de l'opinion de la population. Il est exact que ce chiffre paraît peu élevé si on le compare aux quelques 5,8 millions d'habitants de la région. Mais une telle circonstance est en elle-même sans incidence sur la régularité de la consultation. Il est constant que la région a fait le nécessaire pour permettre à toutes les personnes concernées d'y participer – par le biais de publications dans la presse régionale et sur son site internet. Il est constant également que la région a rendu publics les résultats, sans occulter le chiffre de la participation. Enfin, elle n'a nullement présenté la consultation comme revêtant une portée décisionnelle mais, au contraire, comme destinée à éclairer son choix, parmi d'autres éléments d'appréciation.

En quatrième lieu, les requérants soutiennent que les conditions dans lesquelles la consultation s'est déroulée ne permettaient pas d'en garantir la sincérité. Bien qu'elle ne soit guère précise, il est possible de voir dans cette critique un moyen tiré de ce que la région ne s'est pas dotée de moyens de contrôle adéquats, propres à empêcher que le résultat de la consultation soit vicié, notamment par des avis à répétition ou par des avis émis par des personnes extérieures au public consulté. Nous avons dit tout à l'heure que ces moyens de contrôle devaient être proportionnés et qu'il y avait lieu d'apprécier ce rapport de proportionnalité au regard de l'objet de la consultation et de la délimitation du public consulté. La consultation organisée en l'espèce a revêtu un caractère essentiellement quantitatif. Il s'agissait de voter, selon des modalités un peu particulières certes – en exprimant un ordre de préférence –, mais seulement de voter. Il était donc nécessaire pour la région de prévoir des mesures de nature à faire échec à d'éventuelles pratiques de vote multiple. Quant à la définition du public consulté, elle était volontairement très ouverte puisque pouvaient participer, notamment, les personnes « déclarant avoir leurs attaches » dans la région. Un tel critère ne permettait pas d'identifier *a priori* les personnes concernées par la consultation. Il n'était donc pas possible pour la région d'arrêter l'équivalent d'une liste électorale, et par conséquent il était inutile de mettre en place un système consistant à vérifier l'identité des personnes participant à la consultation. Il ressort des pièces du dossier qu'il était notamment exigé des personnes exprimant leur avis sur internet qu'elles renseignent un numéro de téléphone portable valable en France et une adresse électronique, dont la validité était vérifiée, et qui étaient utilisés pour contrôler l'absence de doublons. De tels moyens de contrôle étaient suffisants, eu égard à l'objet de la consultation et au public concerné, pour prévenir les pratiques de vote multiple et donc assurer la sincérité de cette consultation.

Au final, aucune des critiques soulevées par les requérants ne permet de considérer que la consultation organisée par la région serait entachée d'irrégularité.

Parvenu au terme de l'examen des requêtes, nous croyons que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'article 1<sup>er</sup> du décret attaqué. La région présente des conclusions au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Nous pensons qu'elle aurait eu qualité pour former tierce opposition contre votre décision si elle n'avait pas été mise en cause et qu'elle doit, en conséquence, être regardée comme une partie au sens de ces dispositions<sup>28</sup>. Vous pourrez faire droit partiellement à sa demande.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Admission des interventions ;
2. Rejet des requêtes ;
3. Mise à la charge des requérants, dans chacune des deux affaires, d'une somme de 1 500 euros au bénéfice de la région, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

---

<sup>28</sup> Voir sur ce point CE 10 janvier 2005, Association Quercy-Périgord contre le projet d'aéroport de Brive-Souillac et ses nuisances, n° 265838, aux tables du Recueil.