

N° 509205
Commune d'Yrouerre

8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies

Séance du 7 janvier 2026
Décision du 15 janvier 2026

CONCLUSIONS

M. Romain VICTOR, Rapporteur public

1.- Cette affaire concerne la situation – normalement exceptionnelle – dans laquelle le maire d'une commune refuse de délivrer une permission de voirie sur le domaine public routier pour des considérations étrangères à l'intérêt général.

2.- L'article L. 113-2 du code de la voirie routière pose le principe que toute occupation du domaine public routier est soumise à autorisation, sauf si elle est le fait d'un occupant de droit – exploitant d'un réseau de télécommunications ouvert au public ou de distribution d'électricité ou de gaz par exemple – ou si elle est le fait de l'Etat, s'agissant des équipements de sécurité routière. L'autorisation prend la forme d'une permission de voirie en cas d'emprise, c'est-à-dire lorsqu'il sera porté atteinte à l'assiette du domaine occupé, comme l'a précisé votre décision *Préfet de police c/ Sté Galaxie Vendôme*¹, par exemple lorsque des travaux impliquent de creuser une tranchée dans le sol de la voie publique. Elle prend la forme d'un simple permis de stationnement dans les autres cas.

La délivrance d'une permission de voirie se rattache au pouvoir de police de la conservation. Lorsqu'elle concerne une voie du domaine public routier de la commune, c'est le maire qui exerce cette compétence². Le maire est en effet, en vertu de l'article L. 2122-21 du CGCT, chargé de conserver et administrer les propriétés de la commune et de pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale, sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du préfet.

Le législateur a cependant envisagé le cas dans lequel le maire refuserait – pour de mauvaises raisons – de délivrer une permission de voirie. Il a prévu, dans ce cas, de transférer ce pouvoir au préfet. L'article L. 2215-5 du CGCT énonce ainsi : « *Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révoquant sur les voies publiques qui sont placées dans les*

¹ CE, 8^{ème} et 3^{ème} chr, 15 mars 2017, n° 391901, T. pp. 488-492-599, à nos conclusions.

² En application de l'article R. 2241-1 du CGCT.

attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite de l'eau ou du gaz peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le représentant de l'Etat dans le département ».

Ces dispositions, ciblées par la QPC que le TA de Dijon vous a transmise, ne datent pas d'hier puisqu'elles sont issues du quatrième alinéa de l'article 98 de la loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884³. Codifiées, en 1957⁴, au troisième alinéa de l'article 99 du code de l'administration communale, elles ont été transférées en 1977⁵, sans changement, à l'article L. 131-14 du code des communes puis, en 1996⁶, à l'article L. 2215-5 du CGCT.

Ce texte institue donc, au profit du préfet, un pouvoir de substitution spécial dont on peut rappeler la genèse.

L'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale avait prévu que « *Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office (...)* ». Ces dispositions permettaient par exemple au préfet de se substituer au maire qui, saisi d'une demande d'alignement individuel, refusait de l'accueillir alors que l'alignement doit être accordé à tout propriétaire riverain d'une voie publique qui en fait la demande⁷, ce qui lui permet ensuite d'élever sur son fonds des constructions en bordure de cette voie.

Par une décision P... du 10 décembre 1880⁸, vous avez toutefois jugé que le pouvoir de substitution prévu par ce texte n'habilitait pas le préfet à délivrer, en cas de refus du maire, une permission de voirie en vue de l'implantation d'une canalisation d'eau sous la chaussée du chemin vicinal d'une commune, s'agissant d'une autorisation délivrée par le maire de manière facultative, en l'absence de droit légal d'occupation. En outre, vous considérez alors que les refus d'autorisations domaniales – par exemple le refus du maire d'accorder une permission de voirie – n'étaient pas susceptibles d'être attaqués au contentieux⁹

Voilà pourquoi la loi de 1884 a non seulement repris, à l'article 85, les dispositions de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, mais a aussi attribué au préfet, à l'article 98, un

³ JORF du 6 avril 1884. Le texte était le suivant : « *Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet* ».

⁴ Décret n° 57-657 du 22 mai 1957 portant codification des textes concernant l'administration communale.

⁵ Décret n° 77-90 du 27 janvier 1977 portant révision du code de l'administration communale.

⁶ Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

⁷ Selon l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais.

⁸ CE, 10 décembre 1880, P..., n° 55654, p. 981.

⁹ CE, 6 mars 1885, B..., n° 62361, p. 266, avec un commentaire critique en note de bas de page.

pouvoir nouveau : celui de passer outre le refus qui serait opposé par le maire à une demande de permission de voirie. Le texte vise – dans le contexte du développement des réseaux de distribution d'eau potable et d'énergies que connaissait la France à la fin du 19^{ème} siècle – « l'établissement (...) des canalisations destinées au passage ou à la conduite de l'eau ou du gaz » mais, compte tenu du « notamment » qui le précède, toutes les permissions de voirie qui ne relèvent pas de textes spéciaux sont concernées, dès lors qu'elles portent sur la voirie routière relevant des communes¹⁰.

Un commentateur écrit ainsi, en 1886 : « Le législateur de 1884 n'a pas voulu (...) que ce grand principe de l'indisponibilité du domaine public put servir de prétexte à des vexations arbitraires. Des maires, cédant à des sentiments d'hostilité personnelle, sans intérêt pour la conservation de la voie publique et la liberté de la circulation, avaient accordé aux uns et arbitrairement refusé aux autres ces permissions de voirie. L'article 98 § 4 a été fait pour remédier à ces abus »¹¹.

On trouve dans votre jurisprudence, dès 1887¹², une décision par laquelle vous rejetez le recours d'une commune contre l'arrêté d'un préfet ayant délivré à un particulier l'autorisation d'établir une conduite d'eau sous la chaussée afin de lui permettre d'assurer l'irrigation de ses terres, et d'autres illustrations suivent en 1890, 1891, 1908, généralement sur le recours de très petites communes, avant de devenir plus rares¹³, ce que l'on peut expliquer :

i) par l'évolution de votre jurisprudence qui a ouvert le recours en excès de pouvoir contre les décisions de refus d'autorisations d'occupation du domaine public, lesquelles ont cessé d'être regardées comme des refus de mesures discrétionnaires ;

ii) par l'adoption, peu après 1884, de deux lois spéciales : d'une part, la loi du 28 juillet 1885 qui a fait de l'établissement des lignes téléphoniques un monopole d'Etat et dont l'article 2 a prévu que « L'Etat a le droit d'exécuter, sur le sol ou sous le sol des chemins publics et de leurs dépendances, tous travaux nécessaires à la construction et à l'entretien des lignes (...) téléphoniques (...) » et, d'autre part, la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, qui a prévu l'établissement d'ouvrages de transport d'électricité sous le régime des permissions de voirie ou de la concession et renvoyé à un règlement d'application prévoyant en cas de d'opposition d'un conseil municipal, un mécanisme d'arbitrage par le ministre des travaux publics¹⁴.

¹⁰ Alors qualifiée de « petite voirie » et comprenant les rues et chemins des villes et villages, autres que ceux faisant suite aux grandes voies de communication ; cf. J. Gaudry, *Traité du domaine public*, Tome 1, 1862, Paris, p. 453.

¹¹ Th. Ducrocq, *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, Ed. Ernest Thorin, Paris, 1886, p. 58.

¹² CE, 27 mai 1887, *Commune de Pépieux c. Boudet*, n° 62213, 65086, p. 421

¹³ CE, 31 janvier 1890, *Commune de Pétosse*, n° 66842, p. 92 ; CE, 12 juin 1891, *Ville de Maubeuge*, n° 66713, p. 432 ; CE, 3 avril 1908, *Commune d'Estables*, n° 25070, p. 340 ; CE, 5 décembre 1912, *Maire de Thury-Harcourt*, n° 47133, p. 1207 ; CE, 28 janvier 1925, *Maire d'Ille Rousse*, n° 75605, p. ; 91

¹⁴ Cf. article 7 du RAP du 3 avril 1908.

2.- La QPC vous conduira à vérifier que les dispositions contestées, issues d'une loi votée il y a 142 ans, ne méconnaissent pas les droits et libertés garantis par la Constitution.

Yrouerre est une commune rurale de l'Yonne qui compte 147 habitants. Elle a saisi le tribunal administratif d'un recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 13 juin 2025, pris sur le fondement de l'article L. 2215-5, par lequel le préfet de l'Yonne, vu le refus opposé par son maire à la demande de permission de voirie présentée par la société SPEE, agissant en tant que maître d'œuvre pour le compte du Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable d'Annay-sur-Serein et de Môlay (« SIAEP »), en vue de l'exécution de travaux d'établissement de canalisations souterraines d'eau potable sur les voies communales 4 et 5, a délivré l'autorisation demandée.

L'arrêté préfectoral est remarquablement motivé. Il rappelle que les travaux dont le SIAEP a confié la réalisation à la société SPEE font partie d'une opération d'interconnexion de réseaux d'alimentation en eau potable ayant pour but de distribuer aux habitants de communes voisines une eau conforme à la réglementation, alors que l'eau qui leur est distribuée présente aujourd'hui des teneurs en nitrates excessives, ayant conduit la Commission européenne à ouvrir une procédure d'infraction contre la France¹⁵.

On y lit également que les refus opposés par le maire, qui ont provoqué une interruption du chantier, sont notamment motivés par la prétendue inaction fautive de l'Etat pour ne pas avoir limité l'utilisation de produits phytosanitaires et de certaines activités agricoles, par l'absence de réalisation d'une étude d'impact et par le refus du SIAEP, maître de l'ouvrage, de proposer un tracé plus court.

La disposition contestée est bien sûr applicable au litige puisqu'elle constitue le fondement de l'acte attaqué. Elle n'a jamais été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel. Les griefs invoqués n'étant pas nouveaux, il vous appartient seulement d'apprécier leur caractère sérieux.

3.- Le premier grief est tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement qui consacre le droit de toute personne, « *dans les conditions et les limites définies par la loi, (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». La commune reproche en effet à l'article L. 2215-5 du CGCT de ne prévoir aucune procédure de concertation préalable ou d'enquête publique avant que le préfet ne décide, par arrêté, de délivrer une permission de voirie.

¹⁵ La France est mise en cause pour avoir manqué aux obligations résultant de la directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Ce « principe de participation » du public, qui constitue un « droit procédural »¹⁶ institué dans l'intérêt de la protection de l'environnement, figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit¹⁷. Le Conseil constitutionnel déduit de l'article 7 de la Charte qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions¹⁸. Il juge par ailleurs que le principe de participation du public ne trouve à s'appliquer qu'aux décisions, qu'elles soient règlementaires, individuelles ou d'espèce, ayant une incidence « *directe et significative* » sur l'environnement¹⁹.

Au cas présent, et même si l'assiette d'une voie communale est par définition un sol déjà artificialisé, il nous semblerait difficile de juger qu'une permission de voirie n'a jamais d'incidence directe et significative sur l'environnement. Tout dépend de la nature des travaux envisagés sur la voirie, de leur ampleur et de circonstances locales. Creuser une tranchée implique de faire sauter la couche de roulement de la chaussée. Or, votre décision *SA Orange* du 29 juin 2020, relative au règlement de voirie de la Métropole de Lyon²⁰, nous a rappelé que les enrobés bitumeux contiennent assez souvent de l'amiante et que les déblais constituent, au sens de la législation environnementale, des « déchets » qui peuvent être pollués, par des hydrocarbures notamment, dans des proportions justifiant leur traitement par une installation de stockage de déchets dangereux. Les travaux sur la chaussée peuvent en outre avoir d'autres impacts sur l'environnement : émission de poussières, de bruits et de vibrations.

En outre, dans la jurisprudence constitutionnelle et contrairement à l'intuition, l'incidence sur l'environnement d'une décision publique peut être aussi bien négative que positive²¹. Or on ne peut pas non plus exclure que des travaux sur des canalisations d'eau potable ou d'assainissement aient un impact favorable et significatif sur l'environnement.

Toutefois, le grief de la commune perd toute sa force si l'on prend en compte le fait que le législateur a adopté des dispositions, codifiées à l'article L. 123-19-2 du code de

¹⁶ Selon l'heureuse expression de Louis Duthéillet de Lamothe : « *Le droit de l'environnement est en partie un droit de la prise en compte de l'environnement, un droit procédural construit autour de l'accès aux informations environnementales, de l'obligation d'évaluer les effets environnementaux d'un projet et de la participation du public et d'instances spécialisées en matière d'environnement à la prise de décision, pour que celle-ci intègre ces effets* » (conclusions sous CE, 6^{ème} et 1^{ère} ssr, 8 décembre 2017, *Fédération Allier Nature*, n° 404391, aux T.).

¹⁷ CC, décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, cons. 6.

¹⁸ CC, décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, cons. 10.

¹⁹ CC, décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, cons. 16 ; CC, décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016, paragr. 9 ; CC, décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, paragr. 9 ; CC, décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021, paragr. 10 et 11.

²⁰ CE, 8^{ème} et 3^{ème} chr, 29 juin 2020, *SA Orange*, n° 425514, T. pp. 625-728-855-1073, à nos conclusions.

²¹ CC, décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, cons. 16 et commentaires aux cahiers de la décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, p. 8.

l'environnement²², qui définissent une procédure de participation, reposant sur la mise à disposition du public du dossier de demande d'autorisation par voie électronique, applicable aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement et qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions particulières auraient prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent être soumises à participation du public... ce qui est précisément le cas des permissions de voirie, puisque les dispositions du CGCT, du CGPPP ou du code de la voirie routière n'instituent pas de procédure particulière de consultation du public avant qu'elles ne soient accordées et n'excluent pas, par ailleurs, l'application des dispositions supplétives du code de l'environnement.

Or, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 123-19-2, « institue une procédure qui répond aux exigences d'accès du public aux informations relatives à l'environnement et de participation à l'élaboration des décisions publiques prévues à l'article 7 de la Charte de l'environnement » (décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, paragr. 11)²³.

Le grief tiré de ce que l'article L. 2215-5 du CGCT ne prévoit pas lui-même de procédure de participation du public doit donc être écarté pour ce motif et il y a deux avantages à une telle réponse. D'une part, elle est conforme au principe de l'indépendance des législations²⁴. D'autre part, elle obvie au risque majeur qui serait de soumettre toute demande de permission de voirie à une procédure de participation, alors que l'Etat et les collectivités territoriales accordent chaque année un nombre « incalculable » d'autorisations de cette nature.

4.- Le deuxième grief est tiré de l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit de propriété des communes concernées.

Si l'Etat et les autres personnes publiques bénéficient du droit constitutionnel de propriété et si, dans un premier temps, le Conseil constitutionnel était allé jusqu'à considérer que la Constitution protégeait, « à un titre égal », la propriété privée des particuliers et la propriété des personnes publiques²⁵, il a cessé de faire référence, par la suite²⁶, à une

²² elles figuraient auparavant à l'article L. 120-1-1 de ce code.

²³ Par ailleurs, l'article L. 123-19-2 est issu en dernier lieu de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018, de sorte qu'il est satisfait à l'exigence constitutionnelle que les conditions et limites de la procédure participation du public sur les décisions ayant une incidence sur l'environnement soient « définies par la loi ».

²⁴ En vertu duquel la délivrance de l'autorisation d'occuper le domaine public ne dispense jamais le pétitionnaire de respecter les autres obligations qui résultent pour lui, notamment, du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement.

²⁵ CC, décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 58 ; CC, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 47 ; CC, décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, cons. 3.

²⁶ CC, décision n° 2008-56 DC du 24 juillet 2008, cons. 25.

protection strictement équivalente et admet que le législateur porte au droit de propriété des personnes publiques des atteintes qui ne seraient sans doute pas admises dans le cas de personnes privées²⁷.

En l'espèce, en tant qu'il est fondé sur la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789, le grief n'est manifestement pas sérieux. Le pouvoir de substitution du préfet n'emporte en effet aucune privation de propriété au sens de ces dispositions, la réalisation de travaux sur une voie communale n'entraînant aucune dépossession pour la commune qui reste propriétaire avant, pendant et après les travaux.

Ne sont en cause que des limitations au droit de propriété dont le contrôle relève de l'article 2 de la Déclaration de 1789. Selon un motif classique de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel retient en effet qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de l'article 17, il résulte néanmoins de l'article 2 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi²⁸.

En l'espèce, même sous l'angle de l'article 2, le grief est à la limite de l'opérance.

La délivrance des permissions de voirie se rattache à la police administrative spéciale de la conservation. Or, Philippe Yolka a démontré, dans sa thèse consacrée à la propriété publique, que si « *La police de la conservation revêt une apparence patrimoniale* », en ce qu'elle « *conduit à préserver l'intégrité matérielle des biens qui en relèvent* » et si « *elle est généralement attribuée à l'autorité propriétaire* », « *en déduire que cette police est attachée à la propriété serait inexact* ». En effet, « *il est plus juste de considérer qu'elle vise, à travers cette protection matérielle, à sauvegarder certaines affectations dont l'utilité collective s'avère éminente et qui sont exposées à des atteintes susceptibles de compromettre la jouissance normale des biens qui en forment le support* »²⁹.

A supposer le grief opérant, il n'est pas sérieux.

i) le préfet ne peut utiliser son pouvoir de substitution que dans la mesure où un refus est opposé par le maire pour des considérations étrangères à l'intérêt général. L'inspiration de la disposition apparaît ainsi fort raisonnable : permettre à celui qui sollicite une permission de voirie de remonter au préfet les cas de refus « indéfendables », alors qu'il s'agit de réparer ou

²⁷Ainsi, s'il juge que la Constitution fait obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine, il a admis que, lorsqu'il est décidé dans l'intérêt général, le transfert de dépendances du domaine public entre personnes publiques puisse s'opérer à titre gratuit (CC, décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, cons. 15 : à propos du transfert de dépendances du domaine public entre le STIF et la RATP qui sont deux établissements publics ; CC, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. 44 : à propos du transfert de biens de communes à une métropole).

²⁸ CC, décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, cons. 3 ; CC, décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, cons. 3 ; décision n° 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, cons. 3.

²⁹ Ph. Yolka, *La propriété publique, Eléments pour une théorie*, LGDJ, 1997, p. 465.

d'entretenir des canalisations souterraines qui concourent à l'exécution du service public, de l'assainissement ou de l'alimentation en eau potable.

ii) Le pouvoir du préfet ne trouve à s'exercer qu'au cas par cas, c'est-à-dire refus par refus. Les dispositions contestées n'entraînent, par elle-même, aucune mise sous tutelle des propriétés communales et le maire n'est pas dessaisi, pour la durée restant à courir de son mandat, de sa compétence en matière de conservation du domaine public routier.

iii) La permission de voirie délivrée par le préfet est, comme toute autorisation d'occupation du domaine public, par nature précaire et révocable.

iv) Elle n'implique aucun changement d'affectation de la dépendance du domaine public routier qui reste (après travaux) l'affectation à la circulation terrestre.

v) Les dispositions contestées s'appliquent sans préjudice de celles de l'article L. 2125-1 du CGPPP, selon lequel toute occupation du domaine public est en principe payante. Sur ce point que vous avez jugé, en 1935³⁰, que la substitution au maire ne permet pas au préfet de fixer lui-même les redevances d'occupation. La décision retient que « *lorsque le préfet est amené à user de la faculté que lui confère l'article 98 de [la loi du 5 avril 1884] de délivrer aux lieu et place du maire les permissions de voirie à titre précaire ou révocable, il ne saurait le faire que dans les conditions imposées au maire, c'est-à-dire 'moyennant le paiement des droits fixés par un tarif dûment établi' »*, c'est-à-dire fixés par un tarif établi par le conseil municipal de la commune, seul compétent en la matière³¹.

vi) Le préfet exerce son pouvoir de substitution sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir que la commune peut saisir en défendant la conformité à l'intérêt général de son refus. Elle peut en outre saisir le juge des référés, statuant en urgence, d'une demande de suspension.

Il résulte de tous ces éléments – dont le Conseil constitutionnel ferait masse pour porter une appréciation sur le grief – que la limitation au pouvoir d'administration des dépendances communales, attribut du droit de propriété de la commune, repose sur un motif d'intérêt général et n'est clairement pas disproportionnée à l'objectif poursuivi.

5.- En dernier lieu, la commune considère qu'il résulterait des dispositions contestées une entrave à la libre administration des collectivités territoriales, qui figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 de la Constitution³².

³⁰ CE, Section, 28 juin 1935, *Commune de Corneilles-en-Parisis et autres*, n° 20370, 23341, p. 735.

³¹ En application de l'article L. 2241-1 du CGCT, il revient au conseil municipal de délibérer sur la gestion des biens de la commune. Il résulte également des articles L. 2125-1-1 et L. 2125-1-2 du CGPPP que l'organe délibérant de la commune est compétent pour décider par délibération de délivrer à titre gratuit certaines AOT. Cf. également CE, 6^{ème} et 2^{ème} ssr, 8 juillet 1996, *M...*, n° 121520, p. 272.

³² CC, décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, cons. 4 ; décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, cons. 4.

En dehors de sa dimension financière, le principe de libre administration³³ implique essentiellement que toute collectivité territoriale dispose d'une assemblée élue³⁴ et soit dotée par la loi d'attributions effectives³⁵.

On peut se demander un instant si le pouvoir de substitution reconnu au préfet, qui porte atteinte à une compétence exercée par le maire, est susceptible de constituer une entrave à la libre administration « par des conseils élus ».

Mais nous croyons que tel est le cas.

Indépendamment des fonctions qu'il exerce au nom de l'Etat, le maire est non seulement l'exécutif de la commune mais aussi le président de son organe délibérant³⁶.

En outre, le CGCT prévoit que ses attributions en matière de conservation et d'administration du domaine public routier sont exercées « *sous le contrôle du conseil municipal* ».

Ainsi, lorsqu'il accorde une permission de voirie, le maire agit au nom et pour le compte de la commune.

Toutefois, si les dispositions contestées affectent la libre administration, il va de soi que le législateur pouvait, en considération du but d'intérêt général poursuivi, conférer ce pouvoir au préfet qui, pour les différentes raisons que nous avons rappelées, n'est pas de nature à entraver ou à dénaturer la libre administration.

On est, somme toute, assez loin du précédent qu'invoque la commune, dans lequel le Conseil constitutionnel a jugé que des dispositions du CGCT applicables en Polynésie française méconnaissaient la libre administration en ce qu'elles autorisaient le haut-commissaire de la République à déclarer, à toute époque, nuls de droit des arrêtés du maire qui porteraient sur un objet étranger à ses attributions ou qui seraient pris en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique³⁷.

³³ Qui découle du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution et de son article 34, lequel place les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et de leurs compétences dans le domaine de la loi.

³⁴ CC, décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, cons. 6.

³⁵ CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, cons. 10 ; décision n° 2016-565 QPC du 16 sept. 2016, paragr. 4

³⁶ Le Conseil constitutionnel a aussi jugé que la méconnaissance du principe de libre administration pouvait être invoquée pour contester une disposition législative qui prévoit que le Gouvernement peut, en cas de manquements graves, sanctionner un maire en le suspendant ou en le révoquant de ses fonctions, alors même que cette sanction produit des effets « *pour l'ensemble des attributions du maire* », c'est-à-dire y compris en sa qualité de président du conseil municipal (CC, décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, cons. 7).

³⁷ CC, décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, cons. 6. Le Conseil constitutionnel a considéré que « *par la généralité des pouvoirs de contrôle ainsi conférés au représentant de l'État sur les actes du maire quelles que soient leur nature et leur portée, ces dispositions privent de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration des communes de la Polynésie française* ».

PCMNC à ce que vous disiez n'y avoir lieu de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.