

Nos 403928, 403948

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION CITOYENNE POUR
OCCITANIE PAYS CATALAN et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Monteagle
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

M. Vincent Daumas
Rapporteur public

Sur le rapport de la 3ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 7 juillet 2017
Lecture du 19 juillet 2017

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 403928, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 30 septembre 2016, 12 octobre 2016 et 28 mars 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », Mme Renée Soum et M. Jean Becat demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-1264 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de la région Occitanie.

.....

2° Sous le n° 403948, par une requête et deux nouveaux mémoires enregistrés le 3 octobre 2016, le 8 et le 10 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association « Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord » demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-1264 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de la région Occitanie.

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- 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 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la décision du 28 décembre 2016 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan ».
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. François Monteagle, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Vincent Daumas, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Monod, Colin, Stoclet, avocat de l'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », de Mme Soum et de M. Becat ;

Une note en délibéré a été produite le 8 juillet 2017 par l'association « Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord » ;

Une note en délibéré a été produite le 10 juillet 2017 par l'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », Mme Soum et M. Becat.

1. Les requêtes de l'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », de Mme Renée Soum et de M. Jean Becat, d'une part, de l'association « Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord », d'autre part, sont dirigées contre le décret du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de la région Occitanie et pris pour l'application de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections

régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il ressort de leurs écritures que les requérants ne critiquent le décret attaqué qu'en tant qu'il décide, dans son article 1^{er}, de dénommer « Occitanie » la région issue du regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Leurs requêtes doivent être regardées comme demandant l'annulation pour excès de pouvoir de cet article 1^{er}, qui est divisible des autres dispositions du décret attaqué.

3. Le département des Pyrénées-Orientales, le syndicat mixte Canigo-Grand Site, la communauté de communes Roussillon-Conflent, la communauté de communes des Aspres, le syndicat intercommunal pour la promotion des langues occitane et catalane, la communauté urbaine Perpignan-Méditerranée, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, la communauté de communes Capcir - Haut Conflent, la communauté de communes Salanque - Méditerranée, la communauté de communes Agly - Fenouillèdes, la communauté de communes du Haut Vallespir, la communauté de communes du Vallespir, la communauté de communes de Conflent - Canigo et la communauté de communes Sud Roussillon justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Leurs interventions sont recevables.

4. Aux termes de l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015 : « *I.-Lorsqu'une région mentionnée à l'article 1er est constituée par regroupement de plusieurs régions : (...)/3° Son nom et son chef-lieu définitifs sont fixés par décret en Conseil d'Etat pris avant le 1er octobre 2016, après avis du conseil régional de la région (...)* ».

5. Il ressort des pièces du dossier qu'en vue de délibérer sur l'avis relatif au nom de la région constituée par regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, qu'il lui appartenait d'émettre en application des dispositions énoncées ci-dessus, l'organe délibérant de la nouvelle région a, par une délibération de sa commission permanente du 11 mars 2016, décidé d'engager un « processus de détermination du nom ». Ce processus prévoyait le recueil de l'avis de divers institutions et organismes régionaux, notamment celui du conseil économique, social et environnemental régional (CESER), et la constitution d'un « comité du nom de la région », 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 de nom. 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 ».

6. Par une délibération du 15 avril 2016, le conseil régional a 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 leur attache une liste de cinq propositions de nom issues des huit propositions transmises par le « comité du nom de la région », à savoir : « 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 sur un formulaire papier envoyé à la région par voie postale ou sur un formulaire figurant sur le site internet de la région. 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, un pourcentage plus de deux fois supérieur au nom « Languedoc-Pyrénées », arrivé en deuxième position.

7. Par une délibération du 24 juin 2016, dont les visas font mention des délibérations précédentes du 11 mars et du 15 avril 2016 ainsi que de l'avis du CESER du 14 mars 2016, le conseil régional a proposé au Gouvernement de dénommer la nouvelle collectivité : « Région Occitanie ». Par l'article 1^{er} du décret du 28 septembre 2016, le Gouvernement a décidé que la région issue du regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées est dénommée « Occitanie ».

Sur le moyen tiré de ce que le Gouvernement aurait méconnu l'étendue de ses pouvoirs :

8. L'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan » soutient que le Premier ministre s'en est remis purement et simplement à l'avis émis par le conseil régional dans sa délibération du 24 juin 2016 pour retenir le nom « Occitanie », sans exercer son pouvoir d'appréciation. Toutefois, si dans une lettre en date du 9 août 2016 adressée à un parlementaire, le Premier ministre a indiqué que le Gouvernement s'en remettait à l'avis du conseil régional, cette prise de position, au demeurant postérieure à l'émission de l'avis en cause, n'impliquait pas, par elle-même, que le Premier ministre qui, après avoir consulté le Conseil d'Etat, n'a signé le décret litigieux que plusieurs semaines après, ait renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation ou se soit estimé lié par cet avis et ait ainsi méconnu l'étendue de ses pouvoirs. Le moyen tiré de ce que le pouvoir réglementaire aurait méconnu sa compétence doit, dès lors, être écarté.

Sur la régularité de l'avis émis par le conseil régional :

9. Les requérants soutiennent que le décret litigieux est entaché d'irrégularité dès lors qu'il a été pris sur un avis du conseil régional émis dans des conditions irrégulières.

En ce qui concerne l'exercice par le conseil régional de sa propre compétence :

10. Les requérants soutiennent que le conseil régional a méconnu sa compétence en s'estimant à tort lié par les résultats de la procédure de consultation publique mentionnée au point 6. Toutefois, s'il ressort des pièces du dossier que les résultats de la consultation publique ont exercé une influence sur l'avis rendu par le conseil régional dès lors que, notamment, plusieurs membres du conseil régional, dont sa présidente, ont déclaré vouloir « tenir compte » des résultats de cette consultation, ces déclarations n'impliquent pas, à elles seules, que le conseil régional se soit estimé lié par les résultats de celle-ci. Les motifs de la délibération du 24 juin 2016 et de son rapport de présentation ne s'y réfèrent pas. Le sens de la délibération a été acquis à la majorité des voix. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le conseil régional aurait méconnu l'étendue de sa compétence ne peut être accueilli.

En ce qui concerne la consultation publique organisée par le conseil régional :

11. Les requérants soutiennent que le conseil régional a rendu son avis à l'issue d'une procédure viciée en raison de l'irrégularité de la consultation publique qu'il a organisée et au vu des résultats de laquelle il s'est finalement déterminé.

Quant au moyen tiré de ce que les règles fixées aux articles LO. 1112-1 et L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues :

12. Aux termes de l'article LO. 1112-1 du code général des collectivités territoriales : « *L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.* ». L'article L. 1112-15 du même code dispose que : « *Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. (...)* ». Si ces dispositions permettent aux collectivités territoriales de soumettre une question relevant de leur compétence à référendum local ou d'organiser une consultation des électeurs sur un projet de décision, elles n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte en procédant à une consultation du public selon des modalités qu'elles fixent.

13. Il ressort des termes de sa délibération du 15 avril 2016 que, comme il a été dit plus haut, le conseil régional a décidé d'organiser une « large consultation ouverte à toutes les personnes âgées de plus de 15 ans habitant » la « région ou déclarant y avoir » leur « attache » afin d'associer, selon des modalités qu'il a lui-même définies, le public à l'élaboration de l'avis relatif à la fixation du nom de la région par décret. Une telle procédure ne constitue ni un référendum local, ni une consultation des électeurs sur un projet de décision et ne relève pas des dispositions des articles LO. 1112-1 et L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales. Les requérants ne peuvent dès lors pas utilement soutenir que le conseil régional a méconnu ces dispositions.

Quant au cadre juridique de la consultation publique litigieuse et à l'office du juge administratif :

14. Aux termes de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.* ». Aux termes de l'article L. 100-2 du même code, l'administration « *se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial* ». Aux termes de l'article L. 100-3 du même code : « *Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par : 1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs (...); 2° Public : a) Toute personne physique ; b) Toute personne morale de droit privé (...)* ».

15. Il résulte de ces dispositions que les autorités administratives ont la faculté, pour concevoir une réforme ou élaborer un projet ou un acte qui relèvent de leur compétence, de procéder à la consultation du public, notamment sur un site internet. Lorsqu'une autorité administrative organise, sans y être tenue, une telle consultation, elle doit y procéder dans des conditions régulières.

16. Il incombe en particulier à l'autorité administrative qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de l'article L. 131-1 du code des relations du public et de l'administration d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère. L'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion, leur laisser un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la définition du périmètre du public consulté soit pertinente au regard de son objet, et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité. Il incombe enfin à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées.

17. Il appartient au juge administratif, s'il est saisi de moyens critiquant la régularité d'une telle consultation ouverte au soutien de la contestation de l'acte pris à l'issue de la procédure comportant cette consultation, lorsque cette consultation peut être regardée, notamment au vu de son objet, de son calendrier et de ses conditions de réalisation, comme formant partie intégrante d'un même processus décisionnel, d'apprécier si les exigences rappelées au point précédent ont été méconnues et, notamment, si les conditions de mise en œuvre de la consultation ont pu être de nature à en vicier le résultat. Toutefois, dans l'hypothèse où il relèverait l'existence d'une irrégularité, il appartient au juge administratif, avant d'en tirer les conséquences sur la légalité de l'acte pris à l'issue de la procédure comportant cette consultation, d'apprécier si elle a privé les intéressés d'une garantie ou a été susceptible d'exercer une influence sur l'acte attaqué.

Quant aux irrégularités invoquées dans les requêtes :

18. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, ainsi qu'il a été dit aux points 5 et 6, que la consultation du public organisée par le conseil régional avait pour objet d'éclairer l'avis qu'il devait donner au Gouvernement en recueillant les préférences du public entre cinq propositions de nom. Cette consultation doit, compte tenu de cet objet, de son calendrier et de ses conditions de réalisation, être regardée comme faisant partie intégrante de la procédure d'avis, elle-même partie intégrante du processus décisionnel au terme duquel le Premier ministre a pris le décret attaqué.

19. En deuxième lieu, d'une part, il ressort des pièces du dossier et il n'est pas contesté que les modalités d'organisation de la consultation critiquée ont été rendues publiques. Le public a, en particulier, été informé de ce que la région avait souhaité consulter, outre les personnes majeures habitant la région, les personnes mineures et les personnes n'habitant pas la nouvelle région déclarant y avoir leur attache. D'autre part, eu égard à l'objet de la consultation, une telle délimitation du public consulté n'était pas dénuée de pertinence. Enfin, la circonstance que le conseil régional ait désigné cette consultation par l'expression de « consultation citoyenne » n'était pas de nature à induire le public en erreur sur le sens et la portée de la procédure organisée eu égard à l'information donnée préalablement.

20. En troisième lieu, si les requérants critiquent l'utilisation de la « méthode Condorcet » par le conseil régional pour la présentation et l'analyse des résultats de la consultation et relèvent que la délibération du 15 avril 2016 ne prévoyait pas d'y recourir, il ressort des pièces du dossier que l'utilisation de cette méthode, qui permet de rendre compte du résultat d'une consultation portant sur plusieurs propositions, était cohérente avec les modalités d'organisation de la consultation définies par cette délibération, qui permettaient aux personnes intéressées de classer cinq noms par ordre de préférence, et qu'elle n'a pas été susceptible de vicier l'appréciation des résultats ni, par conséquent, l'avis émis par le conseil régional.

21. En quatrième lieu, si les requérants font valoir que le nombre d'avis exprimés, à savoir 203 993, était trop faible pour être représentatif de l'opinion de la population, une telle circonstance n'est pas de nature à entacher la consultation d'un vice, dès lors qu'il est constant que les modalités d'organisation de la consultation permettaient à toutes les personnes concernées de participer et que les résultats de la consultation ont été rendus publics. En outre, il résulte de ce qui est dit aux points 6 et 10 que les autorités régionales organisatrices de la consultation n'ont pas présenté celle-ci comme décisionnelle, mais seulement comme une consultation publique ouverte destinée à les éclairer.

22. Enfin, il ressort des pièces du dossier que le conseil régional a, notamment, exigé des personnes exprimant leur avis sur internet qu'elles renseignent un numéro de téléphone portable français et une adresse électronique, dont la validité était vérifiée. Eu égard à l'objet de la consultation et au public concerné, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ces modalités d'organisation auraient été insuffisantes pour assurer la sincérité du résultat de la consultation.

23. Il résulte de tout ce qui précède que le moyen, tiré de ce que la procédure d'adoption du décret litigieux serait viciée au motif que la consultation publique a été organisée et mise en œuvre par le conseil régional dans des conditions irrégulières, doit être écarté.

Sur le choix du nom « Occitanie » :

24. Les requérants soutiennent que le choix du nom « Occitanie », qui évoque la culture et la langue d'oc, méconnaît le principe constitutionnel d'indivisibilité de la République, le principe affirmé au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution aux termes duquel « *La langue de la République est le français* » et le principe d'égalité. Toutefois, la diversité des cultures et des langues régionales ne saurait, par elle-même, porter atteinte à ces principes. En outre, les moyens des requérants ne sont pas assortis des précisions permettant de déterminer en quoi le choix du nom « Occitanie » porterait atteinte à ces principes. Ils ne peuvent dès lors qu'être écartés.

25. Si le nom « Occitanie » ne correspond pas à celui d'un territoire, d'un pays ou d'une province ayant existé en tant que tel dans l'histoire, mais, évoque, comme il vient d'être dit, une langue et une culture historiques, il est constant que la majeure partie du territoire de la nouvelle région est comprise dans l'aire géographique et historique de cette langue et de cette culture. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué, en ce qu'il donne le nom « Occitanie » à la nouvelle région, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

26. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur à la requête de l'association « Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord », que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'article 1^{er} du décret attaqué.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

27. La région Occitanie a été appelée à produire des observations. Elle aurait eu qualité pour former tierce opposition si elle n'avait pas été mise en cause. Elle doit, par suite, être regardée comme une partie pour l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

28. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », Mme Renée Soum et M. Jean Becat d'une part, du Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord d'autre part, la somme de, respectivement 1 500 euros pour les premiers, 1 500 euros pour la seconde, à verser à la région Occitanie au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions du département des Pyrénées-Orientales, du syndicat mixte Canigo-Grand Site, de la communauté de communes Roussillon-Conflent, de la communauté de communes des Aspres, du syndicat intercommunal pour la promotion des langues occitane et catalane, de la communauté urbaine Perpignan-Méditerranée, de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, de la communauté de communes Capcir - Haut Conflent, de la communauté de communes Salanque – Méditerranée, de la communauté de communes Agly – Fenouillèdes, de la communauté de communes du Haut Vallespir, de la communauté de communes du Vallespir, de la communauté de communes de Conflent – Canigo et de la communauté de communes Sud Roussillon sont admises.

Article 2 : Les requêtes de l'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », de Mme Soum, de M. Becat et du Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord sont rejetées.

Article 3 : Le Comité pour l'autodétermination de la Catalogne Nord versera à la région Occitanie une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : L'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », Mme Soum et M. Becat verseront solidairement à la région Occitanie une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », à Mme Renée Soum, à M. Jean Becat, au Comité pour l'autodétermination de la

Catalogne Nord, à la région Occitanie, au Premier ministre, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, au ministre de la cohésion des territoires, au département des Pyrénées-Orientales, au syndicat mixte Canigo-Grand Site, à la communauté de communes Roussillon-Conflent, à la communauté de communes des Aspres, au syndicat intercommunal pour la promotion des langues occitane et catalane, à la communauté urbaine Perpignan-Méditerranée, à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, à la communauté de communes Capcir - Haut Conflent, à la communauté de communes Salanque – Méditerranée, à la communauté de communes Agly – Fenouillèdes, à la communauté de communes du Haut Vallespir, à la communauté de communes du Vallespir, à la communauté de communes de Conflent – Canigo et à la communauté de communes Sud Roussillon.