

Tous les parents savent qu'il est parfois difficile de s'accorder sur le nom de l'enfant à naître. La décision du Conseil d'État du 19 juillet 2017 révèle que ce fut également le cas pour la dénomination du territoire né du regroupement des anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Pour trancher parmi les différents noms envisagés, le conseil régional avait choisi de consulter la population intéressée.

À l'occasion du contrôle de légalité du décret du 28 septembre 2016 retenant l'appellation Occitanie, le Conseil d'État a d'abord confirmé qu'il exerçait dans cette matière un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Et il a considéré que le choix du nom Occitanie ne relevait pas d'une telle erreur (I).

Mais au-delà de cette solution, qui était attendue, le Conseil d'État a mis en avant le principe nouveau de sincérité des consultations pour poser un cadre juridique aux consultations facultatives décidées par les autorités administratives. Il appartiendra désormais aux collectivités concernées de suivre le mode d'emploi proposé par l'Assemblée du Palais Royal (II).

I. Une solution attendue

Le choix du nom « Occitanie » par le Gouvernement a résulté de l'avis transmis en ce sens par le conseil régional qui reposait lui-même sur le résultat d'une consultation publique. Saisi par des requérants qui estimaient que cette appellation méconnaissait l'identité catalane, le Conseil d'État a étendu aux régions la jurisprudence qu'il avait développée en matière de changement de noms de communes.

A. La question du choix du nom

Le choix du nouveau nom de la collectivité se prêtait assez bien à l'organisation d'une consultation en ligne. Une procédure transparente a dès lors été imaginée par la région pour inciter le public à donner son avis.

1. La solution d'une consultation publique

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 prévu de ramener à 12 le nombre de régions métropolitaines. Sept d'entre elles résultaient du regroupement en une seule collectivité de régions limitrophes. C'était notamment le cas de la nouvelle région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées.

Parmi les enjeux de la réforme de la carte territoriale figurait la question du choix du nom de la nouvelle col-

lectivité. Le législateur avait renvoyé au Gouvernement le soin de déterminer par décret en Conseil d'État le nom définitif de la région, après avoir recueilli l'avis du conseil régional concerné.

Or, pour rendre son avis au Gouvernement, la région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées a choisi de consulter la population.

Cette consultation n'était pas obligatoire. Elle s'est pourtant imposée d'emblée. Il faut dire que les relations entre l'administration et le public ont été profondément modifiées. La logique de participation, déjà connue en droit de l'environnement⁴³, a été étendue au point de devenir un mode de gouvernance à part entière qui veut associer le public à la prise de décision plutôt que de lui imposer une décision « venue d'en haut »⁴⁴.

Certes, en démocratie, l'importance qu'il convient de donner à l'avis du public n'est pas une découverte mais il faut bien avouer que le filtre de la démocratie représentative éloigne nécessairement le citoyen du siège des décisions. Les nouvelles technologies et leur idéal participatif ont cependant réduit cette distance au point que le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision du 10 juin 2009 que les services disponibles sur internet permettaient « la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions » et qu'il convenait désormais de garantir « la liberté d'accéder à ces services »⁴⁵.

C'est ainsi que toutes les collectivités qui devaient émettre un avis sur leur dénomination ont choisi de consulter la population, notamment en permettant de répondre en ligne aux propositions qui étaient formulées. L'administration semble tirer les conséquences, d'une part, de la demande impérieuse du public de contribuer au débat et, d'autre part, de la maîtrise par le plus grand nombre des outils de communication électronique⁴⁶.

2. Les étapes de la procédure

La future région Occitanie a imaginé une procédure de pré-sélection de plusieurs appellations afin de proposer au public de choisir le nom définitif qui serait ensuite envoyé pour avis au Gouvernement.

Par une délibération du 11 mars 2016, le conseil régional lançait ainsi la première étape du processus caractérisé, au cours de la période de février à avril 2016, par la consultation des élus et des institutions locales intéres-

⁴³ M. Prieur, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *RJE* 1988, p. 398 ; Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 12 août 1992, principe n° 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. »

⁴⁴ Sur cette question, il est d'usage de renvoyer au Rapport annuel 2011 du Conseil d'État, « Consulter autrement, participer effectivement ».

⁴⁵ Décision n° 2009-580 DC, 10 juin 2009, cons. n° 12, *JQ*, 13 juin 2009, p. 9675.

⁴⁶ Selon l'ARCEP, le nombre d'abonnements haut et très haut débit a dépassé 28 millions en juin 2017.

sées telles que le Conseil économique, social et environnemental régional ou encore un « Comité du nom » créé pour l'occasion afin de contribuer à la réflexion.

Puis, par une autre délibération du 15 avril 2016, une seconde étape était décidée en vue d'organiser, cette fois entre les mois d'avril et juin 2016, une consultation publique essentiellement par internet. Il était demandé aux participants d'indiquer leur préférence pour l'un ou l'autre des cinq noms proposés : « Languedoc », « Languedoc-Pyrénées », « Occitanie », « Occitanie-Pays Catalan » et « Pyrénées-Méditerranée ».

Parmi les 203 993 votants, le nom « Occitanie » est arrivé largement en tête avec près de 45 % des suffrages.

Le Conseil régional a alors adopté, le 24 juin 2016, une résolution unique qui a été adressée au Premier ministre. Par la suite, le décret n° 2016-1264 du 28 septembre 2016 décidait dans son article 1^{er} que « la région issue du regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées est dénommée "Occitanie" ».

Le choix du nom d'un territoire renvoie aux thèmes de l'identité et de l'unité. Derrière l'idée du patrimoine territorial, ce sont les considérations sensibles qui touchent à la fois à l'enracinement et au projet porté par ses habitants qui sont convoquées. Or, comme on sait, sur le territoire de la région Occitanie coexistent les cultures occitane et catalane. La référence à l'une plutôt qu'à l'autre a heurté les requérants qui ont décidé de porter le débat sur le terrain contentieux.

Sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, une première série de requérants a demandé la suspension du décret du 28 septembre 2016. Par une ordonnance du 10 novembre 2016, le juge des référés du Conseil d'État a cependant rejeté cette requête au motif que la condition d'urgence n'était pas remplie ⁴⁷.

Les mêmes requérants ont ensuite demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015. Il était soutenu qu'en laissant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les noms définitifs des régions constituées par le regroupement de plusieurs régions, le législateur méconnaissait l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte au principe de libre administration des collectivités locales et d'égalité devant la loi.

Le Conseil d'État a toutefois considéré, le 13 décembre 2016, que la question soulevée n'était pas nouvelle et qu'elle ne présentait pas non plus de caractère sérieux ⁴⁸. Restait donc l'examen au fond.

B. Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation

C'est la première fois que le Conseil d'État était appelé à se prononcer sur la régularité du choix du nom d'une région. Cela étant, s'agissant de la dénomination des

collectivités territoriales, sa jurisprudence paraissait fixée. La décision du 19 juillet 2017 confirme que, dans cette matière, l'office du juge se limite à un contrôle restreint de la décision administrative.

Dans les espèces relatives au changement de nom de communes, le Conseil d'État avait vérifié l'exactitude matérielle des motifs de faits, le détournement de pouvoir et l'erreur manifeste d'appréciation ⁴⁹.

Une approche identique devait permettre de considérer que le décret du 28 septembre 2016 n'était entaché d'aucune irrégularité en considération des références culturelles et historiques auxquelles renvoie l'appellation Occitanie. Le Conseil d'État avait d'ailleurs jugé que le nom d'un territoire pouvait trouver son origine « dans la géographie ou la topographie », être « hérité de l'histoire » ou « forgé par les usages » ⁵⁰.

Bien que la zone autrefois couverte par les langues d'oc et l'aire occitane couvre un domaine plus vaste que les anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, il est néanmoins incontestable que le périmètre de la nouvelle région se trouve inclus dans l'espace occitan.

En outre, l'appellation Occitanie rend compte d'une réalité culturelle et géographique qui marque une différence entre les zones situées au nord de la Loire marquées par l'influence des langues d'oïl et les zones situées au sud de la Loire où les langues d'oc ont été plus prégnantes. Au surplus, l'appellation de l'ancienne région Languedoc-Roussillon comportait une référence évidente à cette influence linguistique.

On notera encore que l'aire catalane correspond au 4/5 du département des Pyrénées-Orientales lequel représente environ 8 % de la population totale de la nouvelle région ⁵¹. Par suite, la simple logique pouvait aussi expliquer que le choix du nom puisse refléter un fait majoritaire.

Mais il faut observer que l'autorité administrative s'est pourtant gardée d'opposer l'aire occitane majoritaire à l'aire catalane minoritaire. En effet, la communication institutionnelle de la région a veillé à intégrer les références qui identifient le Roussillon et l'aire catalane.

C'est ainsi que l'appellation Occitanie est systématiquement accompagnée de la mention « Pyrénées Méditerranée ». Et il faut bien admettre que cette référence ne peut désigner que le département des Pyrénées-Orientales, seul territoire de la région à bénéficier d'un tel cadre géographique.

Plus encore, le logo de la région systématiquement associé au nom et à son sous-titre « Pyrénées-Méditerranée » associe harmonieusement, nous semble-t-il, la croix occitane et les quatre pals couleur de sang sur fond d'or qui composent l'étendard catalan ⁵².

⁴⁷ CE, ord. réf., 10 novembre 2016, n° 404418.

⁴⁸ CE 13 décembre 2016, n° 403928.

⁴⁹ CE S. 22 avril 1955, *Commune de Saint-Martin-en-Vercors*; Rec., p. 203; CE 20 janvier 1988, *Commune de Pomerol et autres*, n° 62900; Rec., p. 16.

⁵⁰ CE 26 mars 2012, *Commune de Vergèze*, n° 336459; Rec., p. 127.

⁵¹ 448 000 habitants à rapporter aux 5,8 millions de personnes recensées en 2016 dans la région Occitanie.

⁵² Selon la légende, au soir d'une bataille remportée au IX^e siècle contre les Normands, le roi de France Charles le Chauve aurait trempé ses doigts dans la blessure de son allié Guifred pour dessiner, d'un geste vif, quatre barres rouges sur le bouclier d'or du blessé donnant ainsi à la Catalogne ses armoiries.

En définitive, non seulement les Catalans n'ont pas été ignorés mais leur apport culturel et linguistique a été valorisé à la fois dans la désignation du berceau géographique – grandiose – qui les accueille, mais aussi dans la représentation, à égalité avec le symbole occitan, de l'emblème sang et or qui les rassemble.

Pour en revenir aux critères jurisprudentiels, il est apparu que l'héritage historique était lui aussi un argument indéniable pour justifier le choix du nom Occitanie. En effet, le débat contentieux a notamment permis d'établir que les termes « occitan », « langue occitane » ou « Occitanie » étaient apparus dès le XIII^e siècle et que, jusqu'à leur disparition en 1789, les États du Languedoc frappaient jetons et médailles de la mention « Occitania ».

Le Conseil d'État a par conséquent confirmé sa jurisprudence en retenant au terme de la décision du 19 juillet que le nom Occitanie évoque « une langue et une culture historiques » et 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 ». Par suite, il a écarté le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation.

De cette solution somme toute très classique a cependant émergé une innovation majeure consistant à poser un cadre juridique précis en matière de consultation facultative.

II. Une innovation majeure

Jusqu'alors l'administration disposait d'une grande latitude pour organiser les consultations facultatives destinées à éclairer ses choix. Le Conseil d'État rappelait seulement qu'elle était « tenue de se conformer aux règles de procédure à caractère réglementaire qu'elle a elle-même édictées »⁵³. En cas d'irrégularité ayant exercé une influence sur la décision, le caractère facultatif de la procédure ne pouvait pas être invoqué pour échapper à l'annulation.

La règle selon laquelle la liberté implique la responsabilité se trouvait vérifiée. L'administration étant dans l'obligation, sous le contrôle du juge, de jouer le jeu dans lequel elle était librement entrée. Justifiant cet état du droit, le professeur Chapus rappelait dans une formule célèbre que « la liberté est une chose, la fantaisie une autre »⁵⁴.

Il semblerait que le Conseil d'État ait craint que la fantaisie puisse naître de la variété des procédures imaginées par les collectivités publiques. La valorisation du principe de sincérité des consultations, déjà connu du droit constitutionnel⁵⁵, va être l'occasion d'encadrer cette pratique.

A. La découverte d'un principe général du droit

Les consultations facultatives du public disposent d'un cadre juridique prévu par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration. Le texte prévoit en effet que « 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 ».

L'apport de la décision du 19 juillet tient au fait que le Conseil d'État, qui n'avait jusqu'ici jamais eu l'occasion de procéder à un contrôle de légalité au regard de cet article, a décidé de compléter le cadre juridique existant en ajoutant aux prescriptions législatives susmentionnées les exigences résultant du principe de sincérité de la consultation.

Or, comme l'a montré Vincent Daumas dans ses conclusions, cette notion de sincérité avait jusqu'ici été utilisée par le Conseil d'État de manière accessoire, presque par « inadvertance ».

Désormais, le Conseil d'État impose à l'autorité administrative qui organise une consultation facultative de le faire en se conformant aux dispositions de l'article L. 131-1 précité et « dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère ».

C'est ainsi que la sincérité des consultations paraît prendre la forme d'un principe général du droit. Certes, il n'est pas nommé comme tel mais on sait que le Conseil d'État procède rarement ainsi. La valorisation de la notion de sincérité tient davantage au fait qu'elle résulte directement des principes fondateurs d'égalité et d'impartialité qui sont eux-mêmes des principes généraux du droit⁵⁶. À la suite du président Odent, on peut relever que ces deux principes inspirent notre droit et expliquent nos institutions, ils « se trouvent à la base de notre civilisation politique »⁵⁷.

En ce sens, ils s'imposaient à l'administration bien avant que l'article L. 100-2 du code précité ne prévoit que l'administration « se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial ».

Il en résulte qu'en déduisant l'exigence de sincérité à partir de deux principes généraux du droit, celle-ci revêt logiquement, à son tour, la nature d'un principe général du droit.

Cette approche paraît confirmée par le fait que le principe de sincérité est utilisé pour compléter directement les dispositions législatives de l'article L. 131-1 susmentionné. Or, les principes généraux du droit sont justement

⁵³ CE 15 mai 2000, *Territoire de la Nouvelle-Calédonie*, n° 193725 : Rec., p. 170.

⁵⁴ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, 2001, p. 1031.

⁵⁵ CC, décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987, Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁵⁶ Par exemple, s'agissant du principe d'égalité, CE S. 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire* : Rec., p. 151 ; s'agissant du principe d'impartialité, CE 14 juin 1991, *Association Radio solidarité*, n° 107365 : Rec., p. 232 ; CE S. 30 décembre 2010, *Société Métropole Télévision*, n° 338273 : Rec., p. 544.

⁵⁷ R. Odent, *Contentieux administratif*, Tome II, Dalloz rééd. 2007, p. 330.

ceux qui, à côté des lois écrites posent « des règles dont la reconnaissance [...] est indispensable pour compléter le cadre juridique dans lequel doit évoluer la nation »⁵⁸.

Dans la mesure où le principe de sincérité est présenté sur le même plan que les exigences législatives qu'elles complètent, il semble vérifier la règle selon laquelle « les principes généraux du droit [ont] valeur législative »⁵⁹.

On peut encore soutenir que le principe de sincérité des consultations acquiert la force d'un principe général du droit compte tenu du contexte dans lequel il est apparu. En effet, selon la définition donnée par le président Stirn, de tels principes « sont moins inventés que découverts par le juge, à partir d'un certain état de conscience collective à un moment donné. Ils permettent de rendre, même en l'absence de texte, des décisions qui répondent aux exigences du consensus social »⁶⁰.

Or, le mouvement en faveur d'une plus large consultation du public par l'administration correspond aujourd'hui à une revendication profonde du corps social que les technologies de la communication en ligne sont capables de satisfaire. Le développement des usages participatifs qui caractérisent les services en ligne peut être étendu aux consultations facultatives lancées par l'administration. La possibilité donnée à chacun de s'exprimer traduit à un approfondissement de la réflexion démocratique rendu possible par la facilité d'usage des services de communications électroniques.

Par suite, lorsqu'une autorité administrative souhaite recueillir l'avis du public, il conviendra que la consultation qu'elle organise soit marquée par le principe de sincérité qui suppose, selon les termes de la décision du 19 juillet, de prendre toutes les mesures utiles afin « d'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 ».

B. La proposition d'un mode d'emploi

La décision du 19 juillet 2017 propose aux collectivités publiques un mode d'emploi pour garantir la sécurité juridique des consultations facultatives. La liste des prescriptions qui sont imposées n'a cependant pas été conçue comme un carcan. Le juge entend préserver l'administration de tout formalisme excessif.

1. La liste des exigences

En matière de consultations facultative, les obligations posées à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration doivent être respectées mais il convient encore de garantir le respect des exigences

propres au principe de sincérité. L'autorité administrative doit en conséquence :

- mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités. Il s'agit de permettre aux personnes intéressées de donner utilement leur opinion. On retrouve ici l'obligation de loyauté et de clarté qui caractérise le principe de sincérité de la consultation tel que le Conseil constitutionnel l'a envisagé⁶¹ ;
- laisser aux personnes intéressées un délai raisonnable pour participer à la consultation ;
- veiller à ce que les résultats de la consultation ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

Les conclusions du rapporteur public indiquaient que le principe de sincérité supposait encore de définir le périmètre du public intéressé et de veiller, par une obligation de moyens, à ce que la consultation ne soit pas faussée par les votes multiples d'une seule personne ou la participation de personnes étrangères à l'objet de la consultation. La décision du 19 juillet semble distinguer les deux exigences en rattachant uniquement la seconde au principe de sincérité.

Toujours est-il que dans le cas de consultations facultatives, l'administration doit encore :

- définir le périmètre du public intéressé en s'assurant de sa pertinence au regard de l'objet de la consultation ;
- en fonction du périmètre retenu et de l'objet de la consultation, prendre toute mesure destinée de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une seule personne ou par des avis émanant de personnes extérieures au périmètre délimité ;
- en dernier lieu, veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des règles fixées.

La question du périmètre du public consulté peut donner lieu à des revendications très vives. Ainsi, la consultation ouverte sur le fondement de l'article L. 123-20 du code de l'environnement en ce qui concerne le transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur le territoire de la commune de Notre-Dame-des-Landes⁶² a été vivement critiquée par certains qui considéraient que les personnes intéressées n'étaient pas seulement les habitants du département de la Loire-Atlantique mais ceux de toute la région.

Dans le cas du choix du nom de la région Occitanie, il a été jugé qu'en réservant la consultation aux personnes de plus de 15 ans y résidant ainsi qu'à celles qui déclaraient y avoir leur attache, la délimitation du public qui en résultait « n'était pas dénuée de pertinence » au regard de son objet. La consultation peut ainsi être plus large que l'avis sollicité au titre de l'article L. 123-20 précité qui, sans doute parce qu'il s'agit de se prononcer sur la réalisation d'infrastructures ou d'équipements, limite

⁵⁸ Letourneur, concl. sur CE S. 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*: Dr. soc. 1951, p. 168.

⁵⁹ CE 7 février 1958, *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d'Algérie*: Rec., p. 74.

⁶⁰ B. Stirn, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, LGDJ, 1999, p. 17.

⁶¹ R. Ghevontian, « La notion de sincérité du scrutin », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 13, janvier 2003.

⁶² Décret n° 2016-503 du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes.

la participation aux seules personnes inscrites sur les listes électorales.

De même, conformément au principe de sincérité, l'obligation de moyens tenant à ce que l'autorité administrative s'efforce de limiter le risque de fraude résultant notamment de l'envoi en grand nombre de réponses générées automatiquement depuis la même adresse électronique a été contrôlée par le Conseil d'État.

En l'espèce, le juge a considéré que des garanties suffisantes étaient apportées par la région dès lors que seuls ont été pris en compte les votes des intéressés qui justifiaient d'un numéro de téléphone portable français et d'une adresse électronique valide.

À n'en pas douter, ces deux exigences vont désormais constituer le corps des obligations techniques applicables à toutes les consultations ouvertes. Les garanties techniques du principe de sincérité ont cependant un coût. Le Conseil d'État ne l'ignore pas et a souhaité le limiter en s'en tenant à des exigences sommaires afin de ne pas imposer à l'administration des obligations disproportionnées qui auraient pour conséquence paradoxale de dissuader les collectivités de consulter les populations.

2. Le contrôle du juge

Jusqu'à l'adoption par voie d'ordonnance, en octobre 2015, de la partie législative des dispositions du code des relations entre le public et l'administration – et donc de l'article L. 131-1, seul le résultat comptait en matière de consultation facultative. L'administration restait libre des moyens mis en œuvre pour recueillir l'avis du public. Bien entendu, la procédure imaginée par l'administration devait être suivie sauf à basculer dans la « fantaisie » moquée par le professeur Chapus et sanctionnée par le juge⁶³.

Depuis la décision du 19 juillet 2017, la procédure de consultation facultative est strictement balisée. Elle passe obligatoirement par les étapes qui sont rappelées ci-dessus.

Pour autant, il faut remarquer que les normes qui sont dorénavant prescrites étaient déjà, globalement, celles déjà suivies par les collectivités publiques. Dans le cas de la procédure retenue par la région Occitanie, le rapporteur public a d'ailleurs souligné que le conseil régional avait respecté le cadre légal existant ainsi que les obligations de moyens résultant du principe de sincérité des consultations.

De la même manière qu'il a souhaité ne pas faire peser sur l'administration des obligations techniques disproportionnées, le Conseil d'État n'a pas entendu transformer les consultations facultatives en un parcours d'obstacles juridiques.

C'est la raison pour laquelle, il a pris soin de souligner que les différentes étapes de la consultation telles qu'elles résultent de la liste qu'il a établie formaient « *partie intégrante d'un même processus décisionnel* ». Par

suite, si le formalisme ainsi institué doit être respecté, le juge administratif est appelé à exercer un contrôle de légalité d'essence finaliste afin de ne pas sombrer dans le juridisme.

Le Conseil d'État a en effet entendu se placer dans la perspective de la jurisprudence *Danthony* en indiquant explicitement qu'en cas d'irrégularité au cours de l'une ou l'autre des étapes du processus de consultation, il importait non pas de censurer systématiquement la décision prise à l'issue de la consultation mais de vérifier si le vice de procédure a privé les intéressés d'une garantie ou a été susceptible d'exercer une influence sur l'acte attaqué⁶⁴.

Gageons que la décision du 19 juillet, loin de freiner les collectivités publiques dans leur volonté de consulter le public, produira l'effet recherché, c'est-à-dire un encouragement à la participation grâce à la garantie du cadre juridique précis qu'elle offre.

En facilitant ainsi le recours aux consultations facultatives, le Conseil d'État a pris la mesure de la revendication du public qui entend être davantage associé aux décisions de l'administration. Il conviendra cependant de bien mesurer l'opportunité de procéder à de telles consultations dès lors que leur finalité doit être uniquement de recueillir un avis. En aucun cas, le résultat de la consultation ne peut valoir décision⁶⁵. À défaut, le moyen d'incompétence négative de la collectivité pourra être soulevé⁶⁶.

Dans ce cas, le risque juridique apparaît comme la conséquence du risque politique qu'il y aurait à consulter la population pour, au moment de prendre la décision, s'écarter finalement de l'avis qui aura été sollicité. ■

Grégoire WEIGEL

Avocat à la Cour, SCP Lyon-Caen et Thiriez

⁶³ Par exemple, CE Ass. 22 juin 1963, *Albert*, n° 51115 : Rec., p. 385.

⁶⁴ CE Ass. 23 décembre 2011, *Danthony et autres*, n° 335033 : Rec., p. 649.

⁶⁵ Contrairement au projet soumis à la procédure du référendum local qui se trouve adopté s'il réunit les conditions de participation et de majorité prévues à l'article LO 1112-7 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁶ L'annulation pour ce motif devrait être rare. Le Conseil d'État a en effet jugé que le fait pour l'autorité compétente de manifester, par avance, l'intention de se conformer à un avis « n'impliquait pas que le Gouvernement se soit à tort cru lié par [cet] avis [...] et ait ainsi méconnu l'étendue des pouvoirs » qu'il tient de la loi (CE Ass. 7 juillet 1978, *Croissant*, n° 10079 : Rec., p. 292).