

Note juridique relative à la consultation populaire sur « La Poste »

Le Parti socialiste a consulté un cabinet d'avocat sur la légalité d'une série d'opérations, envisagées par des municipalités socialistes , visant à organiser une forme de consultation populaire relative à l'évolution du statut juridique de la Poste.

1- Il s'agit en premier lieu d'apprecier si l'opération présente un intérêt communal. La généralité des termes employés par le code général des collectivités territoriales amène, en effet, le juge administratif à avoir une appréciation relativement extensive des actions qui relèvent des compétences du conseil municipal dès lors qu'elles n'empêtent pas sur la compétence d'une autre autorité.

Le principe même d'une consultation des citoyens, longtemps toléré par la jurisprudence, est, de plus, aujourd'hui expressément prévu par le code général des collectivités territoriales en son article L 2142-1. "Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune (...)" Si ces consultations s'intitulent souvent, et prennent en général la forme, de référendum locaux, cette forme n'est en rien imposée par le texte et peut, de ce fait, si le conseil municipal en décide ainsi puisque l'article L 2142-2 lui attribue la compétence de déterminer les modalités de la consultation, revêtir toutes les formes envisageables.

La jurisprudence rendue en application de cet article insiste évidemment sur le fait que les questions soumises à la consultation doivent être en rapport avec les compétences de la commune. Ainsi sont illégales des consultations à propos de questions relatives à l'immigration (Conseil d'Etat, 21 juin 2000 COMMUNE DE CHARVIEU-CHAVAGNEUX N° 198237 aux Tables), au maintien d'une population étrangère sur le territoire (CE, 16 novembre 1994, Commune d'Awala-Yalimapo, p. 498), au tracé d'une ligne à grande vitesse (Conseil d'Etat, 14 avril 1995 COMMUNE DE VENTABREN N° 150163 aux Tables du Recueil) à l'extension du trafic d'un aéroport local (CAA de Lyon, 6 mars 1997, Commune de Mandelieu La Napoule n° 96LY01804) ou à l'accroissement du trafic du Tunnel du Mont Blanc (CAA de Lyon 27 décembre 2001, Commune des Houches, req. n° 01LY02226).

A l'inverse sont légales des consultations relatives à un permis de construire (Conseil d'Etat, section 29 décembre 1995 M Geniteau N° 154028 au Recueil) ou à l'implantation d'un important centre commercial qui relève pour une part importante des compétences de la commune (Conseil d'Etat 1 mars 1996 l'Association de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre ville de Saint-Michel de Maurienne n° 161197 au Recueil)

Il nous semble résulter de cette jurisprudence que la légalité d'une telle consultation s'apprécie en fonction des thématiques abordées et, même si cette condition ne résulte pas de la lettre des arrêts précités, du caractère plus ou moins agressif des questions vis à vis d'autres collectivités publiques. Les censures relevées plus haut sont en effet intervenues dans un contexte où les autorités municipales organisaient la consultation dans le but quasi explicite de s'opposer à une ou plusieurs décisions de l'Etat alors même qu'il était possible de les rattacher pour partie à des compétences municipales (et les arrêts précités évoquent ces possibles rattachements pour les écarter). A l'inverse, alors que la décision d'autorisation d'une grande surface ne relève pas de la compétence de la commune, le conseil d'Etat a validé la consultation en la rattachant à des compétences municipales là aussi évidentes (permis de construire, voirie, circulation). La nature des problématiques soumises à la concertation et les modalités de leur présentation en liaison avec des compétences municipales sont donc déterminantes pour apprécier la légalité de l'opération.

L'évolution du statut juridique et du capital d'une entreprise publique, question qui relève de la compétence du législateur et du pouvoir réglementaire ne nous semble donc pas pouvoir se rattacher à un intérêt local. Nous ajouterons que le rattachement à une ou plusieurs compétences municipales et de plus, au contraire des arrêts précités, totalement inexistant. Le seul lien est qu'aucune commune ne peut se désintéresser de son bureau de poste. Mais il s'agit là non pas d'une compétence au sens juridique du terme mais d'un intérêt ou d'un sujet de préoccupation. La motivation de cette consultation est, de plus, clairement destinée à peser sur les décisions de l'Etat.

Les délibérations décidant ces consultations et les organisant seraient donc certainement illégales et le juge administratif, s'il en était saisi, par exemple sur déféré préfectoral, les annulerait certainement.

Quant à l'hypothèse d'organiser, hors des textes et sans délibérations, de telles opérations elle ne nous semble pas plus envisageable.

Avant l'intervention de la loi de 1992 qui, la première a donné un statut au référendum local, le juge administratif exerçait déjà un contrôle identique à celui qu'il exerce aujourd'hui. Et le CGCT apporte à la situation antérieure en confiant au conseil municipal la compétence en la matière. Une décision prise par le maire serait donc, de ce fait, doublement critiquable : pour ne pas intervenir dans une compétence municipale, d'une part, pour empiéter sur les compétences du conseil municipal d'autre part.

Et la circonstance que la décision du maire ne serait pas matérialisée, par exemple par un arrêté, ne nous semble pas interdire de suivre ce raisonnement. Même si nous ne disposons pas de précédent totalement pertinent, la pratique du juge administratif est, en la matière, très pragmatique, et accepte d'identifier une décision que révèle un comportement ou des actes (par exemple un communiqué de presse ou une information publique annonçant l'opération) et, par suite permet le recours pour excès de pouvoir.

Ajoutons que le Préfet, en la matière dispose d'une procédure de référé suspension qui doit être jugée dans les 48 heures de la saisine.

Pour être complet on ajoutera que le juge administratif estime que les référendums locaux ne constituent pas des consultations électorales et que, par suite, leur résultat, qui n'est qu'un simple avis, ne peut être contesté au contentieux (CE, 29 décembre 1995, commune de Saint Palais sur mer, req. n° 154 028 au recueil)

2- Nous ajouterons que ces opérations pourraient, si elles se déroulent dans les périodes visées par ces articles, tomber sous le coup des articles L 52-1 et L 52-8 du Code électoral.

L'appréciation de cette question nécessiterait néanmoins d'examiner finement chaque opération et les conditions d'utilisation et de diffusion de ses résultats.

3- Il nous semble en revanche que si une ou plusieurs associations organisaient, dans le champ de leurs compétences statutaire, une telle opération, elles seraient légitimes à demander aux communes de mettre à leur disposition les locaux publics, dès lors que cette mise à disposition n'emporterait pas de conséquences néfastes pour le service public.