

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

NOR : TERX1917292L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 17 juin 2019 d'un projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Ce projet de loi a été modifié par quatre saisines rectificatives, reçues respectivement les 25 juin, 28 juin, 4 juillet et 15 juillet 2019.

2. Le projet de loi comprend trente-deux articles, répartis en quatre titres :

- Titre I Libertés locales : conforter chaque maire dans son intercommunalité
- Titre II Libertés locales : renforcer les pouvoirs de police du maire
- Titre III Libertés locales : simplifier le quotidien du maire
- Titre IV : Renforcer et reconnaître aux élus de véritables droits

Les dispositions du projet tendent notamment à conforter la place des maires et élus des communes dans l'intercommunalité, à donner davantage de libertés aux communes pour faire évoluer, si nécessaire, le périmètre des communautés de communes et des communautés d'agglomération, à renforcer les pouvoirs des maires, à alléger et simplifier un certain nombre de formalités pesant sur les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et à faciliter les conditions d'exercice de leur mandat par les élus.

L'étude d'impact, qui a fait l'objet d'une saisine rectificative le 28 juin, répond aux exigences de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, sous réserve de certaines des observations qui suivent. Elle sera complétée avant la présentation du projet de loi au conseil des ministres par les cinq indicateurs de résultats dont le principe est prévu par la circulaire du premier ministre du 5 juin 2019.

Renforcement de la place du maire et des élus de la commune dans leur intercommunalité

3. Le projet de loi crée au sein du code général des collectivités territoriales une sous-section nouvelle consacrée aux relations des communes avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle prévoit que, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le conseil communautaire devra débattre pour décider d'élaborer un pacte de gouvernance, ce pacte pouvant, notamment, prévoir :

- un conseil des maires - obligatoire dans les métropoles -, des commissions spécialisées associant les maires, et des conférences territoriales des maires,
- les conditions dans lesquelles le maire peut, par délégation de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, décider de certaines dépenses courantes, ou encore disposer de certains services de l'EPCI.

Le projet prévoit que si l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre décide l'élaboration d'un pacte, il l'adopte dans le délai de trois mois qui suivent le renouvellement général. Le Conseil d'Etat propose de porter ce délai à six mois, le délai de trois mois lui paraissant trop court.

Le Conseil d'Etat estime que le pacte de gouvernance envisagé par le projet de loi est de nature à permettre une meilleure association des maires aux travaux de l'intercommunalité et à remédier au sentiment de « *dévitilisation de leur mandat* » dont il est fait état dans l'exposé des motifs.

Il considère que les dispositions créant ce pacte, le conseil des maires, les commissions spécialisées, et les conférences territoriales des maires, au sein desquels chaque maire dispose d'une voix, ne portent pas atteinte au principe selon lequel, au sein des instances de gouvernance des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la représentation des communes repose sur une base essentiellement démographique (décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995). En effet - à l'instar de la conférence métropolitaine des maires instituée par la loi du 29 janvier 2014 - le conseil des maires, les commissions et conférences du pacte de gouvernance ont des attributions exclusivement consultatives qui n'empiètent pas sur les compétences des instances légales des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

S'agissant de la disposition du projet selon laquelle le pacte peut prévoir les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pourra déléguer au maire l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires, le Conseil d'Etat relève que cette délégation sera possible même si le maire de la commune membre n'est pas lui-même membre de l'organe délibérant de l'établissement.

4. Le Conseil d'Etat considère que les dispositions prévoyant, pour les communes de moins de 1000 habitants, qu'en cas de cessation par le maire de l'exercice de ses fonctions, pour quelque cause que ce soit, il est mis fin au mandat des conseillers communautaires de la commune et il est procédé à une nouvelle désignation, ne se heurtent à aucun obstacle. En effet, à la différence des conseillers communautaires des communes de 1000 habitants et plus, ces conseillers communautaires ne sont pas élus au suffrage universel, mais désignés dans l'ordre du tableau des élus de la commune.

A propos de la possibilité pour le membre d'une commission d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'être remplacé, en cas d'absence, par un conseiller municipal de sa commune, le Conseil d'Etat propose de préciser que celui-ci est désigné par le maire dans l'ordre du tableau mentionné à l'article L.2121-1.

Le Conseil d'Etat estime enfin que les dispositions du projet prévoyant l'envoi systématique par voie dématérialisée à l'ensemble des conseillers municipaux des communes

membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre :

- de l'ordre du jour,
- des notes de synthèse dans le cas où l'établissement comprend une commune de plus de 3500 habitants,
- et du compte rendu de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale,

donnant ainsi aux conseillers municipaux non conseillers communautaires le même degré d'information que celui dont disposent les conseillers communautaires, améliore utilement l'information de tous les élus du ressort de l'EPCI.

Transfert et exercice des compétences dans les domaines de l'eau et de l'assainissement

5. Les articles 64 et 66 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République attribuent à titre obligatoire les compétences dans le domaine de l'eau et celui de l'assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1er janvier 2020. Toutefois, l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre de ces compétences, a introduit un mécanisme de minorité de blocage ouvrant aux communes d'une communauté de communes qui n'exercent pas à la date de la publication de la loi, à titre optionnel ou facultatif, les compétences dans ces domaines ou dans l'un d'entre eux, la faculté de reporter le transfert obligatoire de la ou des compétences au 1^{er} janvier 2026, si 25% des communes membres représentant 20% de la population intercommunale s'opposent à l'un ou aux deux transferts avant le 1^{er} juillet 2019. Cette possibilité de blocage a été étendue, par la même loi, aux cas où seule la compétence relative au service public d'assainissement non collectif aurait été transférée à la communauté de communes.

6. Le projet de loi propose d'ouvrir à nouveau la possibilité de faire jouer cette minorité de blocage jusqu'au 1^{er} janvier 2020 dans les communautés de communes qui n'exerçaient pas au 5 août 2018 la compétence dans le domaine de l'eau ou de l'assainissement ou aucune de ces deux compétences ainsi qu'à celles ayant pris seulement une partie de la compétence eau ou de la compétence assainissement à cette date. Cette disposition, qui cherche à répondre à des préoccupations de souplesse dans la mise en œuvre du transfert de ces compétences, à mieux prendre en compte de leur caractère « *sécable* » (assainissement collectif et non collectif, production, traitement, stockage, distribution de l'eau...) et s'adapter aux diversités des territoires, n'appelle pas dans son principe d'objection juridique de la part du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat écarte la disposition validant les délibérations des communes qui auraient pour objet de bloquer tout ou partie du transfert de compétences entre le 2 juillet 2019 et la promulgation de la loi dans les communautés de communes qui n'exerçaient pas au 5 août 2018 les compétences dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en tout ou en partie. Cette validation ne répond en effet à aucun motif impérieux d'intérêt général identifié, qui est une des conditions exigées par le Conseil Constitutionnel pour admettre la conformité à la Constitution des validations législatives (Décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014). Le Conseil d'Etat lui propose d'insérer à sa place une disposition prévoyant que toutes les délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2020 dans les conditions requises au premier alinéa de l'article 1 de la loi n°2018-702 ayant pour objet de s'opposer au transfert des compétences

relatives à l'eau ou à l'assainissement, de l'une d'entre elles ou d'une partie d'entre elles, ont pour effet de reporter le transfert de compétence au 1^{er} janvier 2026. Cette disposition permettra aux communes qui souhaitent de s'engager, avant la promulgation de la loi commentée dans le présent avis, dans la procédure de mise à jeu de la minorité de blocage.

7. Le projet de loi introduit la faculté, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de déléguer, par convention, les compétences en matière d'eau et d'assainissement ou une partie d'entre elles à l'une des communes membres qui a, par délibération, adopté un plan des investissements qu'elle entend réaliser à cet effet et s'engage à respecter les prescriptions d'un cahier des charges édictées dans un objectif de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures. Ces dispositions n'appellent pas d'observation de principe du Conseil d'Etat. Il est suggéré toutefois de supprimer celles qui précisent le contenu du cahier des charges, car elles ne relèvent pas du domaine de la loi, et de renvoyer à un décret le soin de fixer les clauses principales figurant dans ce cahier des charges.

Création d'un établissement public national à caractère industriel et commercial du Mont-Saint-Michel

8. Le projet de loi prévoit la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial ayant pour mission d'assurer le rayonnement national et international du site du Mont-Saint-Michel. Cet établissement, dont le périmètre s'étendra sur trois communes, a vocation à coordonner les interventions des différents acteurs publics et privés sur ce site et à gérer des ouvrages appartenant à l'Etat et aux collectivités territoriales, à l'exclusion de l'abbaye et des remparts, confiés au Centre des monuments nationaux.

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives à « *la création de catégories d'établissements publics* ». Selon une analyse constante, doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue. Le législateur est alors seul compétent pour définir les règles constitutives d'une nouvelle catégorie d'établissements publics (décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 sur les établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel).

Le Conseil d'Etat estime que ce nouvel établissement public, créé en vue de valoriser un site à caractère naturel, touristique, culturel et patrimonial, d'en gérer les équipements et de coordonner l'intervention des différents acteurs publics et privés de son ressort ne constitue pas à lui seul une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existe déjà d'autres établissements publics nationaux créés par la loi dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'Etat et ayant une spécialité analogue, comme l'établissement public de Chambord (article 230 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux), chargé de gérer, préserver, mettre en valeur et assurer le rayonnement national et international du site et qui inclut dans son périmètre le territoire de la commune de Chambord. Il relève par ailleurs que les règles constitutives de l'établissement public envisagé, telles qu'elles sont énoncées dans le projet en ce qui concerne la composition de son conseil d'administration, ne diffèrent pas de celles du conseil d'administration de l'établissement public de Chambord où siègent des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des personnalités qualifiées et des représentants des salariés.

Le Conseil d'Etat estime en conséquence que cet article ne présente pas, en l'état et au vu des informations figurant dans l'étude d'impact, de caractère législatif.

Périmètres des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre

9. Le Gouvernement entend supprimer l'obligation de réviser tous les dix ans les schémas départementaux de coopération intercommunale dont l'élaboration est prévue à l'article L 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, la prochaine échéance étant prévue au printemps 2022. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à la suppression du caractère obligatoire de cette révision. La révision des schémas est une opération lourde et complexe, alors que la dernière révision a permis d'atteindre les objectifs poursuivis, c'est-à-dire la couverture de tout le territoire et la rationalisation des périmètres.

Toutefois le projet supprime également la procédure de révision des schémas mise en œuvre par les représentants de l'Etat, les schémas n'étant plus susceptibles d'évoluer qu'à l'initiative des collectivités territoriales, à la suite du retrait d'une commune d'une communauté de commune ou - mesure rendue possible par le projet - d'une communauté d'agglomération, ou encore – comme le permet le projet pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération – à la suite de la division d'un EPCI. Or les schémas continueront à produire des effets, par exemple pour la création des syndicats de communes visés à l'article L. 5212-1 ou des syndicats mixtes visés à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5721-1, qui ne peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département que si elle est compatible avec le schéma en application de l'article L. 5111-6.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de maintenir explicitement dans la loi la possibilité de la révision des schémas, selon une procédure qui doit être la même que celle prévue pour leur élaboration.

10. Le projet de loi permet d'étendre aux communautés d'agglomération la procédure de retrait d'une commune aujourd'hui permise seulement pour les communautés de communes, avec pour limite de ne pas faire baisser la population de la communauté d'agglomération en dessous des seuils mentionnés à l'article L. 5216-36. Le Conseil d'Etat estime cette souplesse utile pour permettre des ajustements nécessaires ou opportuns, notamment en cas de blocage au sein de l'EPCI. Il considère toutefois que l'étude d'impact devrait indiquer les raisons pour lesquelles les communautés urbaines et métropoles en sont exclues.

11. Le code général des collectivités territoriales permet la fusion d'EPCI mais non leur division. Le projet comporte une disposition nouvelle autorisant une division de communautés de communes ou de communautés d'agglomération. La procédure prévue comporte deux phases successives : l'avis de l'organe délibérant de l'EPCI existant, puis la création des EPCI s'y substituant selon les règles fixées à l'article L. 5211-5.

Le Conseil d'Etat relève que la réalisation de l'opération est subordonnée, d'une part, au respect des règles présidant à la création des EPCI –seuils de population, cohérence spatiale, règles de majorité notamment – et, d'autre part, à l'aboutissement de la procédure de création de tous les établissements issus de la division. Cette seconde exigence garantit que la division de l'EPCI existant repose sur large accord entre ses communes membres.

Le Conseil d'Etat considère toutefois que l'étude d'impact devrait indiquer les raisons

pour lesquelles les communautés urbaines et métropoles sont exclues du champ ouvert par les dispositions du projet de loi.

Le projet de loi prévoit enfin la réalisation d'une étude d'impact sur les incidences financières d'une modification du périmètre d'un EPCI, à la charge de la collectivité qui en est à l'origine. Ces incidences étant susceptibles d'être importantes, il apparaît utile de les mesurer avant cette modification pour éclairer l'EPCI et les communes concernées.

Renforcement des pouvoirs de police du maire et du préfet en matière de sécurité des établissements recevant du public et des immeubles menaçant ruine.

12. Lorsque la méconnaissance des règles de sécurité dans des établissements recevant du public impose la fermeture de ceux-ci par le maire ou le préfet, le projet rend cette mesure plus efficace en donnant la possibilité à ces autorités de l'assortir d'une astreinte journalière et d'ordonner l'exécution d'office de l'arrêté de fermeture. S'agissant des immeubles menaçant ruine, le projet étend la procédure de réalisation sous astreinte de travaux de mise en sécurité prescrits par un arrêté de péril, actuellement limitée aux seuls bâtiments à usage principal d'habitation, à l'ensemble des bâtiments faisant l'objet d'un tel arrêté. Ces dispositions s'inscrivent dans le renforcement des pouvoirs de police spéciale engagé par la loi dite « ALUR » (loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) et poursuivi par la loi dite « ELAN » (loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) et ne soulèvent pas d'objection de la part du Conseil d'Etat.

Délégation au maire de certaines prérogatives de la police spéciale de la fermeture des débits de boissons et des restaurants, ainsi que des établissements fixes ou mobiles de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place

13. Le projet de loi permet à un maire de demander au représentant de l'Etat dans le département d'exercer, au nom de l'Etat, les prérogatives prévues par le 2 de l'article L. 3332-15 du code de la santé publique et par l'article L. 332-1 du code de la sécurité intérieure. Ces dispositions visent à renforcer les pouvoirs de police du maire en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, et permettent au maire d'ordonner, le cas échéant, la fermeture d'un débit de boissons, d'un restaurant ou d'un établissement de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place, pour une durée maximale de deux mois dans les deux premiers cas ou de trois mois dans le troisième.

Le représentant de l'Etat dans le département apprécie, au vu des circonstances locales, l'opportunité de donner suite à la demande de transfert. Cette mesure est cohérente avec les prérogatives exercées par le maire en matière d'autorisation d'ouverture des débits de boissons et lui confère des moyens d'intervention adaptés et proportionnés aux enjeux concrets auxquels les élus locaux sont confrontés. Après avoir relevé que les pouvoirs de police constituaient des pouvoirs propres du maire et que ce dernier exercerait les prérogatives transférées en tant qu'agent de l'Etat, le Conseil d'Etat écarte la disposition prévoyant la consultation préalable par le maire du conseil municipal, qui ne peut valablement délibérer en matière de police.

Exercice des fonctions d'agents de police municipale sur le territoire de la ville de Paris

14. Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure

relevant du domaine de la loi visant à définir les conditions dans lesquelles des fonctionnaires territoriaux peuvent exercer, sur le territoire de la Ville de Paris, les fonctions d'agent de police municipale. Cette habilitation n'a pas pour objet de modifier la répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris, dont le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2016 sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, a estimé qu'elle conciliait de manière satisfaisante, d'une part, l'objectif de rapprochement du régime juridique applicable à Paris en matière de police municipale avec le droit commun et, d'autre part, la prise en compte des contraintes d'ordre et de sécurité publiques inhérentes à la capitale, en n'incluant pas dans les attributions de police municipale du maire de Paris les compétences de maintien du bon ordre et de répression des atteintes à la tranquillité publique que l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales accorde à l'ensemble des polices municipales.

15. Le Conseil d'Etat veille, dans la rédaction de l'article, à définir avec une précision suffisante les finalités et le domaine d'intervention des mesures envisagées, sans cependant les détailler de manière trop contraignante au regard des finalités poursuivies. L'habilitation a pour finalités de rendre possible, dans le cadre rappelé au point précédent, le recrutement des agents qui exerceront la fonction de policiers municipaux et de définir leurs missions, ainsi que d'étendre à la collectivité parisienne, tout en les adaptant à ses singularités, les dispositions du code de la sécurité intérieure qui fixent les conditions de recrutement, d'agrément, d'équipement, d'organisation et de formation des policiers municipaux.

16. Le Conseil d'Etat relève que l'article d'habilitation dispose que l'ordonnance est chargée de déterminer « *les conditions de création des corps de fonctionnaires chargés de la police municipale.* ». Or, aux termes de l'article 31 du décret du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes, pris sur le fondement de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la création de corps de fonctionnaires de la Ville de Paris relève de délibérations de cette collectivité. Par suite, le Conseil d'Etat écarte cette disposition du projet.

Possibilité, pour un EPCI à fiscalité propre, de passer des marchés publics pour le compte de ses communes membres

17. Le projet de loi crée dans le code général des collectivités territoriales un article L. 5211-4-4 qui permet à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de passer des marchés publics pour le compte d'un groupement de commandes composé de communes membres, quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées.

18. Ces dispositions ne se heurtent à aucune objection juridique. Toutefois pour mieux refléter l'intention du Gouvernement, le Conseil d'Etat propose de dissiper une ambiguïté rédactionnelle en prévoyant notamment qu'un EPCI ne peut passer des marchés publics que pour le compte de ses seules communes membres.

Intervention des départements en faveur d'entreprises frappées par les catastrophes naturelles

19. La région dispose aujourd'hui, en application de l'article L.1511-2 du code général des

collectivités territoriales, d'une compétence exclusive pour définir les aides et régimes d'aides aux entreprises tandis que le bloc communal dispose d'une compétence exclusive dans le domaine des aides à l'immobilier d'entreprises, en application de l'article L.1511-3 du même code.

20. Le projet prévoit, par dérogation à ces dispositions, que le département peut, par convention avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent au titre des dispositions des mêmes articles L. 1511-2 et L. 1511-3, accorder des aides aux entreprises dont au moins un établissement se situe dans une commune visée par un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et dont l'activité est significativement affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production. Le projet précise utilement que l'aide a pour objet de permettre à l'entreprise de remettre en état ses locaux et moyens de production, de reconstituer un stock, d'indemniser une perte de revenu et de redémarrer son activité, en complément des autres dispositifs d'aides et d'indemnisation. Ces dispositions n'appellent aucune objection juridique. Sous réserve de préciser que l'aide du département ne s'exercera qu'à l'égard d'entreprises ayant leur siège dans le département, ces dispositions n'appellent aucune objection juridique.

Institution d'une demande de prise de position formelle des collectivités auprès du préfet

21. Le projet de loi comporte une disposition prévoyant que les collectivités territoriales peuvent, avant de prendre un acte entrant dans le champ de ceux pouvant faire l'objet d'un déféré, saisir le représentant de l'Etat d'une « *demande de prise de position formelle* » relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leurs exécutifs. Si la décision est conforme à la prise de position formelle de l'Etat au titre de la question de droit soulevée, son représentant ne pourra, sauf changement de circonstances, la déférer devant le juge administratif au titre du contrôle de légalité.

22. Le Conseil d'Etat constate, en premier lieu, que l'étude d'impact devrait être complétée sur ce point en vue d'exposer les moyens, notamment humains, que l'administration envisage d'affecter à la mise en œuvre de cette mesure qui doit conduire à renforcer les capacités d'expertise et de conseil des préfetures.

Il observe, en deuxième lieu, que le projet subordonne la recevabilité de la question de droit soulevée non seulement à ce qu'elle soit écrite, précise et complète mais aussi à la fourniture par la collectivité du projet d'acte susceptible d'être déféré. Il appartiendra ainsi à la collectivité de communiquer tous les éléments de droit et de fait en sa possession lors du dépôt de la demande.

Il s'en déduit, comme le prévoit le projet, que si l'acte adopté postérieurement à la prise de position formelle du représentant de l'Etat est conforme à celle-ci, l'irrecevabilité du déféré ne s'appliquera que pour autant que les circonstances de fait ou de droit n'auront pas évolué. De même, il restera toujours loisible au représentant de l'Etat de déférer l'acte en cause pour des motifs de droit sur lesquels il n'aura pas pris position.

Le Conseil d'Etat observe, en troisième lieu, que, par dérogation à la règle selon laquelle « silence vaut acceptation », le silence gardé par le représentant de l'Etat passé un délai de quatre mois vaudra absence de prise de position formelle et n'ouvrira donc à la collectivité

aucune faculté d'opposer à l'Etat un acquiescement tacite, contrairement à ce qui prévaut dans des procédures de rescrit.

23. Au vu de ces garanties, le Conseil d'Etat estime que, telle qu'elle est conçue, l'institution d'une telle procédure n'est en soi contraire à aucun principe constitutionnel, notamment pas au dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution selon lequel « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », ni au droit au recours.

En effet, d'une part, une fois saisi d'une demande de prise de position formelle, le représentant de l'Etat sera nécessairement conduit à exercer son contrôle sur la question de droit soulevée : en ce sens, la procédure envisagée n'affecte pas ses prérogatives dans leur substance mais en constitue une modalité particulière d'exercice. D'autre part, si sa position n'est pas suivie par la collectivité, il appartiendra au représentant de l'Etat à qui, dans tous les cas, l'acte finalement adopté devra être transmis, de le déférer devant le juge de l'excès de pouvoir et donc d'exercer effectivement les prérogatives qui lui sont reconnues par la Constitution au titre du contrôle de légalité. Enfin, quelle que soit la position prise par le représentant de l'Etat, la mesure ne peut avoir pour objet ou pour effet de priver les tiers de la faculté de former un recours contre les décisions concernées.

Obligation faite à chaque commune de souscrire une assurance pour couvrir les coûts liés à ses obligations en matière de protection fonctionnelle des élus

24. Le Conseil d'Etat observe que le projet de loi rend obligatoire, pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle à l'égard du maire. Il prévoit également que dans les communes de moins de 1 000 habitants, le montant de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat.

Dès lors que les dispositions des articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales mentionnent à chaque fois, outre le maire, « *l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation* » comme titulaire de la protection due par la commune, le Conseil d'Etat estime utile, au vu des finalités poursuivies par la mesure, de compléter le projet pour étendre à la situation de ces élus l'obligation de souscription instaurée par le texte.

Autres dispositions

25. Le projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet :

- de permettre aux communes touristiques membres de communautés de communes ou de communautés d'agglomération et qui sont érigées en stations classées de tourisme, de retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme », et de déconcentrer les décisions qui érigent des stations touristiques en stations classées de tourisme ;
- d'associer plus étroitement les communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal ;
- d'assouplir les conditions auxquelles est subordonnée la conclusion de conventions de prestation de services entre communes ;
- de confier à une commission unique le soin de dresser la liste des candidats admis à présenter une offre pour conclure une délégation de service public lorsque le service est concédé par un groupement composé majoritairement de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux ;
- de permettre aux collectivités territoriales de déléguer à d'autres collectivités partie d'une compétence ;
- de préciser les dispositions relatives aux actes d'état civil accomplis dans les annexes des mairies au sein de communes nouvelles et d'étendre à l'ensemble de ces annexes le droit pour les personnes ayant élu domicile dans l'une d'elles d'y faire célébrer leur mariage et d'y faire enregistrer un pacte civil de solidarité ;
- de rendre facultatifs divers conseils et certaines procédures pour les conseils municipaux et communautaires ;
- d'étendre au patrimoine non protégé la possibilité pour le préfet de département d'autoriser des dérogations à la règle de participation minimale du maître d'ouvrage au financement d'une opération, cette faculté étant déjà prévue pour le patrimoine protégé ;
- de créer des obligations de publicité du plan de financement des travaux dont les collectivités territoriales sont maîtres d'ouvrage ;
- d'étendre le bénéfice du droit au congé de campagne électorale de dix jours pour les candidats aux élections municipales dans toutes les communes, sans condition de population ;
- d'étendre aux conseillers des communautés de communes le bénéfice des autorisations d'absence prévues à l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales pour les conseillers municipaux ;
- d'améliorer la prise en charge de différents frais associés à l'exercice d'un mandat ;

Ces dispositions ne rencontrent aucune objection d'ordre juridique et n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

26. Plusieurs articles du projet loi habilite enfin le Gouvernement à prendre par ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des dispositions d'ordre législatif afin :

- de rénover les règles de publicité des actes des collectivités et de leurs groupements ;
- de réformer le régime de formation des élus locaux ;
- d'étendre et d'adapter certaines dispositions du projet de loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Le Conseil d'Etat veille, dans la rédaction de ces articles d'habilitation ainsi qu'indiqué au point 14 du présent avis, à définir avec une précision suffisante les finalités et le domaine d'intervention des mesures envisagées, sans cependant les détailler de manière trop contraignante au regard des finalités poursuivies.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat en Commission permanente dans sa séance du lundi 15 juillet 2019.

N° 398312

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

**AVIS
SUR UNE LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI**

relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

NOR : TERX1921111L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 26 juillet 2019 d'une lettre rectificative au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action.
2. Cette lettre rectificative, qui comprend 5 articles, vise à renforcer l'effectivité de l'exercice du droit de vote des détenus (article 1^{er}), à relever le plafond des indemnités que le conseil municipal peut décider d'allouer aux maires et aux adjoints des communes de moins de 3500 habitants (article 2), à rétablir les pouvoirs de droit commun des maires en matière de droit de préemption urbain en dehors du droit de priorité dans une opération d'intérêt national (article 3), à permettre aux autorités compétentes en matière d'urbanisme d'adresser aux auteurs de constructions, d'aménagements, d'installations ou de travaux contraires au code de l'urbanisme, une mise en demeure de régulariser assortie d'une astreinte journalière (article 4), à renforcer la sanction de certaines incivilités troublant la sécurité publique, en instaurant la possibilité pour le maire d'infliger des sanctions administratives aux contrevenants de certains arrêtés pris au titre de ses pouvoirs de police générale (article 5).
3. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi a fait l'objet, ainsi qu'il le devait, de la consultation du Conseil national de l'évaluation des normes sur les articles instaurant des normes applicables à des collectivités territoriales. L'étude d'impact, qui a été complétée par une saisine rectificative du 5 septembre 2019, répond, sous quelques réserves qui sont indiquées dans l'avis, aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Vote par procuration

4. S'agissant du recours au vote par procuration, le projet de loi apporte une simplification bienvenue à la suite de la mise en place du répertoire électoral unique, en supprimant la condition qui veut que le mandataire soit électeur dans la même commune que le mandant. Cette réforme facilitera pour l'électeur la recherche d'un mandataire.

Le Conseil d'Etat suggère d'aller plus loin que le projet de loi, qui supprime l'attestation sur l'honneur aujourd'hui requise de l'électeur afin qu'il certifie se trouver dans l'un des cas ouvrant droit au vote par procuration : selon la version adoptée par le Conseil d'Etat, l'article L. 71 du code électoral énoncerait désormais que tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration, sans qu'il soit nécessaire d'alléguer un motif particulier. Une telle mesure parachèverait la simplification du recours à cette modalité de vote engagée par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003.

Dispositions spécifiques destinés à faciliter le vote des personnes détenues

5. Le projet de loi comporte une série de dispositions destinées à faciliter l'exercice du droit de suffrage des personnes détenues, qui concernent tant les règles d'inscription sur les listes électorales que les modalités de vote elles-mêmes.

Inscription sur les listes électorales

6. En premier lieu, le projet de loi élargit la catégorie des communes sur les listes électorales desquelles les personnes détenues peuvent s'inscrire : si l'inscription sur la liste de la commune du domicile ou de la dernière résidence de plus de six mois demeure le droit commun, le texte prévoit que les personnes concernées pourront, si elles le jugent préférable, s'inscrire soit dans leur commune de naissance, soit dans la commune d'inscription d'un de leurs ascendants, soit dans la commune où est inscrit leur conjoint, partenaire ou concubin, soit dans la commune où est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

Le Conseil d'Etat constate qu'une telle mesure, qui est plus libérale que le régime de droit commun, s'inspire des dispositifs existants aujourd'hui pour les Français établis hors de France ou pour certaines catégories particulières de citoyens mentionnées aux articles L. 12 à L. 15-1 du code électoral. Il estime qu'elle est adaptée à la situation particulière des personnes détenues et répond à l'objectif de faciliter leur participation électorale.

7. En second lieu, le projet de loi prévoit une simplification des procédures d'inscription pour les personnes détenues : si le maire demeure l'autorité en charge de procéder à leur inscription, il appartiendra au chef d'établissement pénitentiaire de lui transmettre systématiquement leur demande, une simple attestation sur l'honneur suffisant par ailleurs à établir le lien de l'intéressé avec la commune d'inscription.

Le Conseil d'Etat n'émet pas d'objection à un tel dispositif, l'intervention systématique de l'administration pénitentiaire étant conforme au caractère obligatoire de l'inscription sur les listes électorales posé par l'article L. 9 du code électoral et de nature, en pratique, à faciliter l'inscription effective des détenus.

Vote par correspondance

8. Enfin, le projet prévoit également de rendre possible le vote par correspondance des détenus. Cette faculté ne sera cependant ouverte qu'aux détenus qui auront choisi de s'inscrire dans la commune chef-lieu du département où se trouve implanté l'établissement pénitentiaire, une telle inscription ayant pour effet de les empêcher de prendre part au scrutin par le biais d'un vote à l'urne ou par procuration, sauf lorsque leur période de détention aura entre temps pris fin. Le Conseil d'Etat observe que le choix de recourir à ce mode de vote est adapté à la situation des personnes détenues et ne soulève pas, en lui-même, d'objection d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

9. Dans la conception retenue par le projet, qui présuppose le rattachement des électeurs votant par correspondance au chef-lieu du département, il convient toutefois d'appeler l'attention du Gouvernement sur deux types de réserves s'agissant des élections locales.

En premier lieu, le projet de loi conduit, pour les électeurs ayant recours à ce mode de vote, à rompre tout lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription, ce qui méconnaît la tradition de notre droit électoral.

En second lieu, le Conseil d'Etat observe que, dans quelques départements, le nombre théorique d'inscrits concernés sera susceptible, en l'état des données fournies, d'avoir un impact quantitatif significatif sur le corps électoral des communes concernées. Cela est particulièrement vrai pour les scrutins municipaux où le nombre d'électeurs est par définition le plus restreint. Il convient ainsi de noter que, dans au moins six communes chef-lieu (Tulle, Bar-le-Duc, Arras, Melun, Evry-Courcouronnes et Basse-Terre), le nombre d'électeurs susceptibles d'être inscrits au titre du nouveau dispositif dépassera 5% de l'actuel nombre des électeurs inscrits.

A cet égard, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à compléter l'étude d'impact afin d'éclairer aussi précisément que possible la représentation nationale sur ce point.

Il suggère également que le projet de loi soit complété afin de prévoir que, dans les départements des Bouches-du-Rhône et du Rhône, les personnes détenues votant par correspondance sont inscrites dans la commune chef-lieu de l'arrondissement d'implantation de l'établissement pénitentiaire. En effet, dès lors que, dans ces départements, le projet prévoit de rattacher les électeurs concernés à la mairie centrale de Marseille ou Lyon, une telle précaution sera de nature à limiter l'impact de la mesure sur les circonscriptions électorales concernées.

Communication des listes d'émargement

10. Le Conseil d'Etat écarte les dispositions tendant à ce que les listes d'émargement sur lesquelles figurent les noms des personnes détenues ne soient pas communicables. En effet, une telle restriction méconnaît les principes généraux du droit électoral qui, afin d'assurer la transparence et la sincérité du scrutin, doivent permettre à tout électeur de prendre connaissance des éléments de nature à vérifier le bon déroulement des opérations électorales.

En l'espèce, le souci du Gouvernement de ne pas communiquer les informations figurant sur la liste d'émargement, telles que le nom et le domicile, qui ne sont pas par elles-mêmes susceptibles de porter atteinte à la vie privée des personnes inscrites, ne peut conduire à écarter la garantie fondamentale que la consultation des listes d'émargement constitue pour l'ensemble des électeurs.

Régime indemnitaire des maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants

11. Les dispositions du projet de loi tendant à relever le plafond des indemnités que le conseil municipal peut décider d'allouer aux maires et aux adjoints des communes de moins de 3 500 habitants, ainsi que celles tendant à renforcer la transparence quant aux montants perçus par les membres des EPCI, n'appellent pas d'observations particulières du Conseil d'Etat.

Dérogations au droit commun dans le périmètre d'une opération d'intérêt national

12. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a clarifié le régime juridique des opérations d'intérêt national (OIN). Elle l'a notamment rendu plus lisible en rassemblant dans l'article L. 102-13 du code de l'urbanisme l'ensemble des dérogations au droit commun qui le caractérisent et qui sont éparses dans le code de l'urbanisme.

Cet article se borne à mentionner la nature des différentes dérogations en cause et renvoie aux dispositions qui les prévoient. Il a cependant suscité des interrogations s'agissant de la référence qui y est faite aux exceptions au droit de préemption urbain et au droit de priorité dans le périmètre des OIN prévues par les articles L. 211 et L. 240-2 du code de l'urbanisme, lue comme créant une règle de droit nouvelle tandis qu'il ne s'agit que d'une mention reconnaissante.

Les précisions permettant de supprimer toute ambiguïté sur la portée de cette référence sont donc apportées par le projet de lettre rectificative.

Mesures administratives destinées à assurer le respect du droit de l'urbanisme

13. Le principal moyen actuel d'assurer le respect de la réglementation de l'urbanisme, lorsque des infractions sont constatées, est l'engagement de poursuites pénales susceptibles d'entraîner le prononcé de sanctions. Le projet propose de donner aux autorités compétentes en matière d'urbanisme, principalement le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'une infraction a été constatée par procès-verbal, la possibilité de mettre en demeure l'intéressé, le cas échéant sous astreinte, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause, soit de déposer une demande de permis ou une déclaration préalable visant à leur régularisation.

14. Le Conseil d'Etat considère que le moyen d'action ainsi donné au maire s'inscrit dans le prolongement de la compétence qui lui est conférée en matière d'autorisation d'urbanisme et vise à en assurer l'effectivité, en lui permettant de réagir rapidement afin d'assurer le respect de la réglementation de l'urbanisme lorsqu'il a connaissance d'infractions face auxquelles il est aujourd'hui sans pouvoir propre. Ce moyen nouveau ne se substitue pas aux poursuites pénales qui peuvent être engagées mais en est le complément, même s'il peut certainement permettre, dans les cas d'infractions les moins graves, de les éviter ou de les rendre sans objet.

15. Cette possibilité de mise en demeure sous astreinte satisfait aux exigences constitutionnelles et conventionnelles. Son objectif répond à un motif d'intérêt général et les pouvoirs reconnus aux autorités compétentes sont proportionnés au but poursuivi : l'objet des mesures qui peuvent être ordonnées est limité à ce qui est nécessaire pour assurer le respect des règles enfreintes, les délais laissés à l'intéressé pour s'exécuter doivent être adaptés à la nature de l'infraction et aux moyens d'y remédier, l'astreinte est plafonnée à un montant qui n'est pas excessif et, au moment de la liquidation de cette astreinte, la capacité est reconnue à l'autorité compétente d'en exonérer en tout ou partie le redevable lorsqu'il établit que le défaut d'exécution n'est pas de son fait.

Renforcement des pouvoirs de police du maire par des sanctions administratives

16. Le projet crée dans le code général des collectivités territoriales un article nouveau qui donne au maire le pouvoir d'infliger une amende administrative d'un montant maximum de 500 € du fait de manquements à ses arrêtés, en matière de police de l'élagage et de l'entretien des arbres ou des haies, ainsi qu'en cas d'encombrement ou d'occupation irrégulière de la voirie ou du domaine public communal, lorsque ces manquements présentent un risque pour la sécurité des personnes et ont un caractère répétitif ou continu.

17. L'attribution au maire du pouvoir d'édicter une sanction ayant le caractère d'une punition dans le cadre de l'exercice de sa mission de police administrative générale constitue une importante novation. Si le maire s'est vu confier le pouvoir de prononcer des astreintes administratives dans certains domaines par des lois récentes (cf points 13 à 15 du présent avis), dispose d'un pouvoir de sanction administrative dans l'exercice d'au moins deux de ses missions de police spéciale (article L.541-3 du code de l'environnement en matière de police des déchets sauvages, article L.2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques en matière de police du domaine fluvial), le respect des arrêtés municipaux qu'il prend dans le cadre de la mission de police générale que lui confie l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) est en effet aujourd'hui assuré par les instruments classiques que sont la sanction pénale, la saisine d'un juge, et, quand les conditions sont remplies, l'exécution d'office.

18. Selon le Conseil constitutionnel, *« le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle »* (par exemple, Conseil constitutionnel, décision n°2014-690 DC du 13 mars 2014, cons. 58 à 76, Loi relative à la consommation).

Ce pouvoir de sanction administrative peut être attribué à l'exécutif d'une collectivité territoriale dans le cadre d'attributions qu'il exerce au nom de celle-ci (Conseil constitutionnel, décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 sur la suspension du versement des allocations familiales par le président du conseil général et décision n°2013-341 QPC sur la police du domaine fluvial).

19. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat estime que l'attribution au maire du pouvoir d'édicter, au nom de la commune, une sanction ayant le caractère d'une punition dans l'exercice de son pouvoir de police administrative générale, alors même que la finalité première de ce pouvoir est préventive, ne se heurte, par elle-même, à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

Il considère que le pouvoir de sanction donné aux maires dans le projet dans les cas précis qu'il prévoit, alors que montent les incivilités face auxquelles ces élus se trouvent parfois désarmés, leur est conféré dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission de police administrative générale, contribue à renforcer leur autorité dans l'exercice de cette mission et à en assurer l'effectivité. Il propose que cette disposition nouvelle figure

dans un article L. 2212-2-1, dans le chapitre II du titre I^{er} du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

Il relève ensuite que le pouvoir de sanction porte sur des situations précisément délimitées, auxquelles les articles L. 2212-2 (1^o) et L. 2212-2-2 du CGCT font écho, et vise à sanctionner des manquements objectivement constatables à des règles relatives à l'empiètement ou l'occupation de la voie ou du domaine public du fait d'objets, de biens, de matériels ou de végétaux, lorsqu'ils mettent en danger la sécurité des personnes. La sanction, ainsi définie, si elle est susceptible de s'appliquer à toute personne présente sur le territoire communal, ne peut avoir normalement ni pour objet, ni pour effet, de restreindre l'exercice d'une liberté constitutionnellement protégée, notamment la liberté d'aller et de venir sur la voie publique ou le droit de propriété.

Le Conseil d'Etat relève également que sont respectés :

- le principe de légalité des délits et des peines, les dispositions du projet étant suffisamment précises et claires, de sorte que les manquements susceptibles d'être sanctionnés apparaissent de façon raisonnablement prévisible, sous réserve que les arrêtés municipaux soient eux-mêmes précis et circonstanciés sur les règles qu'ils édictent,
- les droits de la défense, la sanction devant être précédée d'un délai de quinze jours pour permettre à la personne présenter sa défense sur les faits reprochés, suivi d'une mise en demeure et d'un autre délai de quinze jours.

Le Conseil d'Etat note enfin que la sanction de 500 euros maximum, qui doit tenir compte de la gravité des faits, n'est pas manifestement disproportionnée et assure à la mesure un caractère dissuasif. Les faits sont constatés par un officier de police judiciaire, qui peut être le maire, par un agent de police judiciaire ou par un agent de police judiciaire adjoint. La sanction doit être transmise au représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité et peut être contestée devant le juge administratif qui pourra pleinement vérifier l'adéquation de la sanction à la gravité des faits. Le projet prévoit enfin un délai de prescription de l'action du maire pour la sanction de six mois à compter du jour du premier manquement. Le Conseil d'Etat propose de porter ce délai à un an pour l'aligner sur le délai de prescription applicable en matière contraventionnelle.

20. Tout en souscrivant pour ces motifs au dispositif proposé, le Conseil d'Etat souhaite attirer l'attention du gouvernement sur les points suivants.

Compte tenu, ainsi qu'il a été relevé, de la novation importante que constitue l'attribution d'un pouvoir de sanction au maire dans l'exercice de sa mission de police générale et des possibilités, théoriquement nombreuses, d'instituer des sanctions administratives susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des personnes présentes sur le territoire d'une commune, le Conseil d'Etat s'interroge sur les limites de son étendue possible. Sans pouvoir en fixer a priori un périmètre précis, il estime que la sanction administrative du manquement aux règlements de police municipaux a vocation à demeurer limitée à des circonstances particulières, pour des finalités précises et lorsqu'elle est nécessaire au bon accomplissement de la mission de police qui doit, en règle générale, demeurer assurée au moyen des instruments classiques que sont la sanction pénale, la saisine d'un juge et l'exécution d'office.

Il suggère que l'étude d'impact soit complétée par une analyse des suites pénales réservées aux infractions en vigueur dans différents codes qui recouvrent tout ou partie des situations visées par le projet et des difficultés auxquelles se heurteraient les maires dans la mise en œuvre de leur pouvoir d'exécution d'office. Il constate en effet que plusieurs

dispositions permettent de les faire cesser, au moyen notamment de l'exécution d'office prévue par les articles L. 2212-2 et L. 2212-2-2 du CGCT, ou de les punir par des amendes administratives, en application de l'article L.541-3 du code de l'environnement, et par des peines d'amendes contraventionnelles en application, notamment :

- des articles R. 610-5, R. 632-1, R. 633-6, R. 635-8, R. 644-2, R. 642-1 du code pénal,
- des articles R. 417-10 à R. 417-13 du code de la route,
- et des articles R. 116-1 et suivants du code de la voirie routière.

21. La superposition des sanctions pénales existantes et de la sanction administrative créée par le projet de loi appelle deux séries d'observations.

Elle conduit d'abord à s'interroger sur le respect du principe de nécessité des peines.

Suivant les cas, les autorités saisies, le cas échéant le maire, pourront être conduites, en cas de cumul de sanctions, à devoir veiller à ce que le montant global des sanctions prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues, conformément au principe de proportionnalité des sanctions (Conseil constitutionnel, décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, cons. 22.).

Le Conseil d'Etat relève que l'article R. 642-1 du code pénal, qui punit de la contravention de 2^{ème} classe le fait « *sans motif légitime de refuser ou de négliger de répondre... en cas d'atteinte à l'ordre public ou de sinistre ou dans toute autre situation présentant un danger pour les personnes, à une réquisition émanant d'une autorité administrative compétente* », paraît permettre la poursuite de mêmes faits, en vue de protéger les mêmes intérêts sociaux, et de prononcer des sanctions de même nature que les sanctions administratives prévues dans le projet, alors que le principe de nécessité des peines rend inconstitutionnel, dans ce cas, le cumul de poursuites (Conseil Constitutionnel, décision, n° 2016-545 QPC et 2016-546 QPC du 24 juin 2016 et décision N° 2019-783 QPC du 17 mai 2019). Dans ce cas, sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, des poursuites pénales ne pourraient être engagées qu'en l'absence d'engagement de la procédure administrative de sanction et la procédure administrative de sanction ne pourrait être mise en œuvre qu'en l'absence de poursuites pénales.

Le Conseil d'Etat estime ensuite que la complexité résultant de cette superposition devrait conduire le Gouvernement à engager une réflexion sur la simplification du dispositif d'ensemble et la bonne articulation des différentes mesures entre elles. De manière plus générale, il serait utile que cette étude se penche sur les principes gouvernant la sanction des infractions aux règles de police, que celles-ci soient édictées par des autorités de l'Etat ou des autorités décentralisées.

Ce projet d'avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 5 septembre 2019.