

MAI 2025

Pour un statut de l'élu local d'opposition

Recommandations pour renforcer la démocratie locale par la reconnaissance du rôle des oppositions

LIVRE BLANC DE L'OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE



PRÉSENTÉ PAR

Aurore Granero (coord.), Maîtresse de conférences à l'Université Bourgogne Europe

Sébastien Bénéullière, Directeur de cabinet de la communauté de Communes de Miribel et du Plateau, docteur en droit public

Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'Université de Lille

Florence Lerique, professeure des Universités à l'Université Bordeaux Montaigne

Pierre Meurisse, Directeur général des services d'une commune

Basile Ridard, Maître de conférences en droit public à l'Université de Lille

Les contributeurs



Aurore Granero (coord.), maîtresse de conférences à l'Université de Bourgogne Europe, administratrice de l'OEP, membre du CREDESPO et du GRALE. Référent déontologue des élus, ses travaux portent sur le droit des collectivités territoriales et la transparence de la vie politique.



Sébastien Bénéullière, docteur en droit, directeur de cabinet de la Communauté de Communes de Miribel et du Plateau depuis 2008. Enseignant-chercheur à l'université Jean Moulin Lyon 3 et à l'ENSSIB.



Rémi Lefebvre, professeur agrégé de science politique à l'université de Lille et au ceraps. Ses travaux portent sur les partis politiques, les élites, le pouvoir local, la démocratie participative et les séries politiques. Il a publié en nom propre ou dirigé une vingtaine d'ouvrages. Il a co-dirigé en 2024 avec Didier Demazière *Des élus déclassés?* Aux Puf.



Florence Lérique, professeure de droit public à l'Université Bordeaux Montaigne, Florence Lérique est membre de l'Institut Léon Duguit de l'Université de Bordeaux. Spécialiste de droit des collectivités territoriales, elle est également membre du Grale, de l'AFDCL et de l'Observatoire de l'éthique publique.



Pierre Meurisse, diplômé de Sciences Po Lille et de l'université de Valenciennes, Pierre Meurisse est actuellement directeur général des services d'une commune. Chargé d'enseignement à l'Université polytechnique des-Hauts de-France, ses réflexions portent essentiellement sur la déontologie à l'échelle locale et les enjeux de la bonne gouvernance des collectivités territoriales.



Basile Ridard, maître de conférences en droit public à l'université de Lille et membre de l'équipe de recherche en droit public du centre de recherche droits et perspectives du droit (ERDP-CRDP), il est également membre de l'Observatoire de l'éthique publique. Il est l'auteur d'ouvrages collectifs et d'articles en droit constitutionnel comparé et étranger, ainsi qu'en droit institutionnel de l'Union européenne et en finances publiques.

Résumé

La question du statut de l'élu local est aujourd'hui largement débattue pour apporter des réponses à la crise de la démocratie locale qui s'extériorise de multiples manières et notamment par la crise des vocations ou les démissions de conseillers locaux, principalement municipaux. Si le rapport Woerth de mai 2024^[1] en appelle à une rénovation de la démocratie municipale dans sa globalité, celui-ci ne contient aucune disposition pour renforcer le rôle et les droits de l'opposition. Pourtant, selon les résultats d'une étude réalisée par l'AELO, le pourcentage de démissions d'élus apparaît trois fois plus élevé dans les rangs de l'opposition (19 %) que dans ceux de la majorité (6 %). C'est dire si les mécanismes démocratiques ne fonctionnent pas encore de manière optimale au niveau local. Ainsi, les élus d'opposition demandent « plus de débats » dans des conseils perçus comme des « chambres d'enregistrement » et « plus d'inclusion » sur les « projets structurants »^[2]. L'ambition de ce livre blanc est donc de proposer un certain nombre de solutions afin d'améliorer le statut de l'opposition au sein des assemblées délibératives locales et tout particulièrement au sein du bloc communal.

Afin d'appréhender pleinement la question de l'opposition locale, notre analyse s'articulera autour de trois axes complémentaires :

- Dans un premier temps, sera dressé un état des lieux précis de la situation actuelle des élus d'opposition, mettant en lumière leur position souvent fragilisée et les ressources limitées dont ils disposent face aux majorités en place.
- Dans un second temps, seront présentées diverses propositions concrètes visant à renforcer les droits de l'opposition dans le fonctionnement des assemblées locales des régions, des départements et des communes
- Enfin, notre troisième partie s'attardera sur le cas spécifique des inter-communalités qui, faute d'être élues au suffrage universel direct, ne connaissent exactement pas le système binaire traditionnel majorité/opposition.

Ces différentes dimensions méritent d'être étudiées en profondeur pour comprendre les défis auxquels fait face l'opposition locale aujourd'hui.

[1] Décentralisation : le temps de la confiance, Rapport d'Eric Woerth au Président de la République, mai 2024, 160 p.

[2] Viollette Spillebout et Sebastien Jummel, Rapport d'information sur le statut de l'élu local, n° 2019, déposé le mercredi 20 décembre 2023. Contribution écrite de l'AELO transmise à la mission d'information le 10 octobre 2023.

Table des matières

Les contributeurs	3
Résumé	5
Partie 1. Le travail d'opposition dans les collectivités territoriales : des élus désarmés, une démocratie diminuée	8
1.1 L'atonie de l'opposition locale	9
1.2 Une opposition démunie de droits et de moyens matériels	10
1.3 Quelle stratégie d'opposition ? Le répertoire d'action oppositionnelle	11
<i>La théâtralisation</i>	11
<i>La publication</i>	12
<i>Être force de proposition : l'influence et l'opposition constructive</i>	12
<i>Hors de l'institution : jouer la société civile</i>	12
<i>L'action judiciaire</i>	12
Partie 2. Le renforcement des droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes des régions, départements et communes	13
A- Associer davantage les groupes d'opposition à l'organisation des travaux de la collectivité	13
B. Renforcer le droit à l'information et à l'expression des élus de l'opposition	15
1 Le droit à l'information de l'opposition	15
2 Le droit à l'expression de l'opposition	19
C. Renforcer les moyens de contrôle de l'exécutif	20
Partie 3. Le renforcement spécifique des droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes des intercommunalités	22
A - L'impossible définition de l'opposition intercommunale	22
B - La gouvernance de l'intercommunalité au prisme des droits de l'opposition	24
C - Les droits de l'élus d'opposition communautaire : une clarification nécessaire	25
Propos conclusifs	27
Propositions	28

Partie 1. Le travail d'opposition dans les collectivités territoriales : des élus désarmés, une démocratie diminuée

Le local n'est pas une échelle naturellement démocratique. Si le sens commun associe spontanément local et démocratie, il s'avère en réalité que le débat, l'échange citoyen, l'intercompréhension ou l'intersubjectivité ne sont pas les produits naturels ou mécaniques de la proximité. Le local ne peut donc être considéré comme une « zone franche » où les règles du jeu politique (division des rôles politiques entre professionnels de la politique et profanes, faiblesse de la participation, caractère oligarchique de la distribution du pouvoir...) seraient comme suspendues. La démocratie locale en France, qu'elle soit municipale, départementale et régionale, est aussi caractérisée par la concentration et la personnalisation des pouvoirs la confusion des pouvoirs exécutifs et délibératifs, la neutralisation et le contrôle de la participation, encore renforcée par la montée de l'abstention, un rôle critique limité des médias, la longévité électorale... mais aussi la faiblesse du parlementarisme local et de l'opposition^[3].

La question de l'opposition au niveau local est réputée constitutive du pluralisme supposé caractériser les régimes représentatifs et apparaît, depuis les lois de décentralisation, comme un rôle politique codifié et réglementé. Comme l'a montré Hugues Portelli^[4], depuis les années 1980, les droits de l'opposition dans les assemblées locales sont passés d'une situation marginale à une ébauche de statut. Selon lui, cette évolution s'explique surtout par le changement de nature des collectivités territoriales et de leurs institutions. En effet, tout en restant des institutions administratives, les organes des collectivités sont devenus plus « politiques ». La modification des modes de scrutin et notamment, l'instauration du scrutin proportionnel dans les communes de plus de 1000 habitants a favorisé l'entrée des minorités politiques dans les conseils municipaux qui se constituent en groupes politiques. La vie politique municipale s'est dès lors trouvée, souvent et dans les plus grandes communes en particulier, scandée par la mise en scène des affrontements entre l'équipe exécutive et le maire et son opposition ainsi qu'entre les groupes politiques au sein de l'arène politique que devient tendanciellement l'assemblée municipale. Mais les collectivités territoriales conservent de leurs origines comme du choix des auteurs des lois de décentralisation de 1982 et 1983 une prépondérance des exécutifs, renforcée par l'absence de séparation des pouvoirs. Les progrès des droits de l'opposition sont ainsi somme toute restés limités.

L'opposition est une notion faussement simple. Elle renvoie à la fois à la notion d'entreprise politique minoritaire et à celle de posture critique. Il est ici proposé quelques éléments d'analyse sur le travail politique d'opposition dans les collectivités territoriales. Quatre séries d'éléments et de matériaux ont été utilisés : nos recherches sur le pouvoir local menées depuis plus de 20 ans et la littérature sur le pouvoir local, une série d'entretiens réalisés en janvier 2024 avec des élus et des assistants d'élus d'opposition (dans des villes de diverses tailles, départements, régions, et intercommunalités essentiellement dans la région Hauts-de-France^[5]) et une enquête de l'AELO (association nationale des élus d'opposition)^[6].

[3] Anne-Cécile Douillet, Rémi Lefebvre, Sociologie politique du pouvoir local, Paris, Armand Colin, 2017.

[4] Hugues Portelli, « L'opposition dans les assemblées locales », Pouvoirs, 108, 2004.

[5] Martin Besnier, assistant du groupe EELV au conseil départemental du Nord, Logan Brague, assistant du groupe EELV au conseil régional des Hauts-de-France, Ingrid Brulant, élu d'opposition à Lille (Renaissance), Theo Kalisa, assistant du groupe EELV à la ville de Lille, Julia Peironet, élu d'opposition socialiste dans le Var à Lagarde.

[6] Créée en 2010, l'Aelo a pour mission de permettre aux élus locaux d'opposition de toute appartenance d'exercer dans les meilleures conditions leur mandat. Elle dénonce de nombreux manquements aux droits acquis, des moyens matériels et financiers réduits, des relations difficiles avec les maires, des droits à la communication restreints, des expressions entravées au sein des conseils municipaux... Elle a produit le premier baromètre de la démocratie locale créé pour évaluer, tous les deux ans, le fonctionnement démocratique des municipalités et une enquête en 2023 (500 réponses d'élus d'opposition originaires de toutes les régions de France et toutes les strates de communes).

La réflexion s'organise alors autour de trois points : partant d'un constat (l'atonie de l'opposition dans les collectivités locales), on analysera les causes de ce phénomène et les obstacles auxquels se heurtent les élus d'opposition en raison de la faiblesse de leurs ressources. Dans un dernier point, sera dégagée une typologie des pratiques oppositionnelles déployées malgré ces difficultés. Il est enfin nécessaire d'ajouter que les rôles d'opposant ne sont pas uniformes ici et là et varient beaucoup en fonction des configurations politiques locales. Autrement dit, le rôle d'opposant, le travail politique d'opposition et ceux qui le revendiquent varient, en fonction de règles formelles et informelles de l'espace institutionnel dans lequel se déroule la compétition politique et d'autre part, selon l'état des concurrences entre les forces politiques en présence. Sur la base d'exemples empiriques, il sera toutefois possible de dégager certaines tendances démontrant la faiblesse de l'opposition locale et la nécessité de renforcer les droits liés à ce statut d'opposant.

1.1 L'atonie de l'opposition locale

Le pouvoir local est caractérisé de manière générale par une culture du consensus et le faible niveau de conflictualité des débats et des controverses hors-temps électoral. En découle un constat général : l'atonie de l'opposition.

Les élections municipales sont globalement en France peu concurrentielles. Les communes où, en 2020, une seule liste est candidate sont nombreuses : on en dénombre 3 821, soit plus d'une commune de 1 000 habitants sur trois (les communes de moins de 1 000 habitants ne sont pas concernées par le scrutin de liste). La commune la plus peuplée dans ce cas est Coudekerque-Branche, près de Dunkerque, dans le Nord, avec 21 134 habitants. Les élus sortants bénéficient de surcroît d'une forte « prime » qui réduit la compétition électorale et génère des formes d'inamovibilité électorale qui décourage souvent les oppositions. Lorsqu'une opposition est élue, elle se moule le plus souvent dans une culture du consensus particulièrement prégnante.

Un des rôles des maires est de construire autour de leur personne et du territoire un consensus qui conduit à ne pas reconnaître comme légitimes l'expression d'intérêts pluriels ou conflictuels. La politique locale et son caractère pragmatique sont construits en opposition à la politique nationale, ses conflits ritualisés et les partis politiques. Le maire, ordinairement fort de son leadership, maintient le consensus local en ayant recours à une rhétorique apolitique qui nie neutralise le conflit et cultive l'harmonie et l'unanimité. Le travail de dépolitisation passe notamment pour l' élu par la promotion d'un savoir-vivre municipal où la cordialité, la sympathie, la convivialité voire la chaleur et les relations interpersonnelles priment et prennent le pas sur le conflit politique et la polémique. Les maires ou les présidents d'exécutifs locaux cherchent souvent à imposer lors des conseils municipaux ou les plénières une police d'assemblée disqualifiant le plus possible la polémique. La stigmatisation du politique s'opère aussi sur le mode de la valorisation des relations interpersonnelles particularisées. Les élections municipales de 2020 ont accentué le poids de l'apolitisme^[7]. Cette culture du consensus est très forte en milieu rural où la commune est associée à l'harmonie familiale et le maire à un bon père de famille garant d'une forme de concorde.

Ainsi, il est très courant que les réunions du conseil municipal, obligatoires une fois par trimestre (obligation non respectée dans certaines communes), ne soient qu'une simple formalité administrative. Les questions « concrètes » et « quotidiennes » que doivent traiter les édiles locaux ne prêtent pas forcément par ailleurs à la politisation. Les délibérations soumises aux votes sont souvent déjà actées, non discutables ou modifiables. Les documents envoyés avec la convocation, dans un délai qui n'est pas toujours respecté (quand ils sont envoyés) sont trop souvent évasifs. Les votes des délibérations se font sans réelle connaissance du sujet et les réponses aux questions posées sont inexistantes ou floues. Il n'y a aucun débat dans de nombreux conseils municipaux et les conseillers municipaux n'osent souvent exprimer de désaccord, ce qui les conduit parfois à se désintéresser de leur mandat et à démissionner. D'après le sondage de l'AELO, 19 % des élus d'opposition ont démissionné depuis le début du mandat en 2020, ce serait trois fois plus que pour les conseillers municipaux de la majorité.

1.2. Une opposition démunie de droits et de moyens matériels

Le travail d'opposition est difficile car les ressources des opposants sont faibles et leur entreprise de contestation et de critique, quand elle est engagée ou dès lors qu'une volonté existe, se heurte à de nombreux obstacles. Une série de facteurs explicatifs, qui se cumulent et s'enchevêtrent, peuvent ainsi être avancés.

Depuis la décentralisation, les minorités disposent de droits définis par le législateur et qui concernent aussi bien leur organisation que leur possibilité d'expression et d'information. Cependant il a fallu que le législateur intervienne pour que le contrôle politique et la transparence progressent de manière minimale (lois du 3 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats et du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité).

Des moyens pour exercer leur mandat ont enfin été accordés aux élus d'opposition : indemnités de fonction, droit à la formation, autorisations d'absence et crédit d'heures permettant aux élus de base d'être plus disponibles et de gagner en connaissance (en matière de règles juridiques et financières complexes et évolutives). La loi accorde de plus certaines facilités aux groupes d'élus, dès lors qu'ils sont régulièrement constitués (le règlement de l'assemblée fixe un nombre de membres minimal). Des moyens peuvent être mis à disposition des groupes, soit en personnel (dans la limite de 30 % des indemnités qui leur sont versées), soit en matériel (locaux, matériel de bureau ou de communication), soit en moyens de fonctionnement (décidés par l'assemblée à la proportionnelle des groupes). Les élus locaux bénéficient par ailleurs d'un droit à l'information qui n'a été introduit au niveau communal que par la loi du 6 février 1992 (les départements en bénéficient depuis 1871 et les régions depuis 1972). Mais ce droit à l'information est encore limité. Le législateur est plus exigeant en matière financière. Le débat d'orientation budgétaire préalable à l'examen du projet de budget, les documents détaillés annexés au budget et au compte administratif sont disponibles à l'avance (douze jours pour les conseils régionaux et généraux). Ces documents sont censés permettre à tout élu de se prononcer en connaissance de cause. Mais en séance, l'initiative des conseillers est limitée.

Au sein des séances du conseil municipal, les interventions des élus de l'opposition demeurent strictement codifiées et encadrées. La demande d'inscription à l'ordre du jour doit être adressée avant la réunion de l'assemblée. Si elle est formulée en cours de délibération, elle ne pourra être inscrite à l'ordre du jour que du conseil suivant, sauf s'il s'agit d'une question de procédure. Le droit d'expression des élus est tout aussi contrôlé : les demandes d'intervention sont filtrées par le président de l'exécutif – il est aussi président de séance – qui peut s'appuyer sur le règlement intérieur, mais aussi apprécier le caractère abusif des interventions.

La faiblesse de ces droits est d'autant plus problématique que les élus d'opposition sont souvent peu nombreux. Dans les conseils municipaux, la prime majoritaire de 50 % accentue fortement la domination de la liste arrivée en tête. A titre d'illustration, à Lille, les écologistes n'ont été devancés par les socialistes au deuxième tour que par 225 voix. Ils n'ont au final que 12 élus sur 61 au conseil municipal. Dans les conseils régionaux au premier tour, la liste qui recueille la majorité absolue des suffrages exprimés reçoit un quart des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Les autres sièges sont répartis à la proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés. Si aucune liste n'obtient la majorité absolue, il est procédé à un second tour. Seules sont autorisées à se présenter les listes ayant obtenu plus de 10% des suffrages exprimés au premier tour. Par ailleurs, entre les deux tours, les listes peuvent être modifiées, notamment pour fusionner avec des listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. La répartition des sièges se fait selon les mêmes règles que pour le premier tour (la majorité absolue n'étant plus requise).

La faiblesse des moyens est liée dans une large mesure à la faiblesse des droits. Les élus d'opposition pointent dans l'enquête AELO un manque manifeste de moyens pour exercer leur mandat. Ces moyens sont de divers ordres : financiers, matériels, logistiques, humains. Seulement 13,9 % des enquêtés déclarent bénéficier d'une indemnité, essentiellement dans les plus grandes villes (25,2 %).

Autre exemple : 5,7 % des élus d'opposition disposent d'un local dans les petites communes contre 47,2 % dans les villes moyennes et 74,2 % dans les grandes villes. 72,6 % des élus ayant répondu déplorent aussi le manque d'équipements informatiques. 83,5 % des élus n'ont pas le droit de faire des photocopies à la mairie, y compris dans les grandes villes (77,3 %). 63 % des élus déclarent ne pas pouvoir disposer de salle pour organiser des réunions publiques.

Les élus d'opposition doivent se constituer une expertise sur des questions techniques, ce qui n'est pas facile quand on n'a pas l'appui des services. La maîtrise de l'information est un pouvoir dont use et abuse souvent l'exécutif (relative aux politiques publiques menées, aux données chiffrées et aux statistiques, aux considérants des décisions, aux publics concernés...). L'accès aux services administratifs pour les élus d'opposition est variable. Beaucoup d'élus ont recours à la CADA mais il s'agit d'un parcours long et fastidieux.

Les délais donnés aux élus d'opposition pour préparer les conseils sont impropres à un travail d'opposition de qualité. 73,4 % des élus considèrent que les délais de transmission de l'ordre du jour et des annexes sont trop courts pour pouvoir bien préparer le Conseil municipal. Ces délais très serrés entraînent deux conséquences : - les élus d'opposition sont amenés à faire des choix pour cibler leur discours sur certains sujets - le travail d'opposition se concentre sur des périodes courtes d'intense activité.

Les collectivités locales en France sont marquées par un fort « présidentialisme » guère favorable à une prise en compte du pluralisme et de l'opposition. L'absence de séparation des pouvoirs entre organes exécutifs et délibérants aboutit à limiter drastiquement les pouvoirs réels des assemblées et de leurs membres, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. La direction de l'administration et de la majorité politique est concentrée sur le chef de l'exécutif dont le pouvoir est renforcé par le fait que les délégations votées à celui-ci par l'assemblée s'opèrent en début de mandat. Par ailleurs, la loi n'impose qu'un nombre réduit de réunions des assemblées délibérantes. Dans les faits, ainsi on observe très souvent un transfert du pouvoir à l'exécutif et la mise à l'écart complète des représentants qui ne font partie ni de l'exécutif ni des commissions permanentes des assemblées (qui se réunissent dans l'intervalle à l'échelon départemental et régional). L'opposition n'a donc pas beaucoup d'occasions de se manifester et de se rendre visible.

Le responsable de l'Exécutif oscille entre deux stratégies : museler ou écraser son opposition ou la neutraliser en s'appuyant sur la culture du consensus, déjà évoquée, qui tend à faire apparaître l'opposition comme une forme de transgression à la concorde locale dont il se veut le garant. Le caractère « communautaire » de la vie locale ou construit comme tel par le maire invite à éviter la mise en avant de tout clivage trop marqué. Le maire en place joue le plus souvent le moins possible le jeu du conflit pour apparaître au-dessus de la mêlée et rassembler autour de sa personne. Il cherche à élargir ses soutiens et neutraliser son opposition en appelant au regroupement de tous autour de lui-même. Au moment des élections, ils constituent des listes les plus larges possibles en débauchant des adversaires ou en enrôlant des personnalités de la « société civile ». La dépolitisation est donc souvent le résultat d'une stratégie politique. On peut parler en ce sens d'une politique de l'apolitisme.

1.3. Quelle stratégie d'opposition ? Le répertoire d'action oppositionnelle

Malgré ces obstacles, des pratiques oppositionnelles peuvent se déployer et des postures oppositionnelles sont endossées. Selon quelles modalités ? On analysera ici la diversité des activités oppositionnelles, constitutives d'un répertoire d'action oppositionnelle, c'est à dire un ensemble de registres et de postures disponibles et légitimes pour s'opposer, construits à partir de divers outils et technologies de communication disponibles et éprouvés.

La théâtralisation

L'opposition peut d'abord adopter une stratégie du spectacle voire de « scandalisation » pour reprendre une expression du politiste Michel Offerlé.

Il s'agit de provoquer l'indignation au conseil municipal ou dans l'opinion publique à travers des déclarations tonitruantes sur des sujets clivants ou des outrances verbales. C'est la stratégie du clash qui vise à faire du « buzz » notamment via des réseaux sociaux. Les conseils locaux peuvent chercher à reproduire la spectacularisation et la « brutalisation » qu'on observe depuis quelques années à l'Assemblée nationale. C'est par exemple la stratégie de Rachida Dati, présidente du groupe Changer Paris (Républicains, Centristes et indépendants) au Conseil de Paris, opposante à Anne Hidalgo qui multiplie les passes d'armes avec la maire, relayés par les médias nationaux et sur les réseaux sociaux.

La publicisation

L'opposition peut chercher à se faire entendre en utilisant d'autres canaux qu'institutionnels ou médiatiques traditionnels. Mettre en place une newsletter et la diffuser le plus largement possible permet d'élargir les publics. Le développement des réseaux sociaux confère de nouvelles ressources oppositionnelles d'auto-médiatisation qui permettent de compenser l'absence des médias locaux. Dans les collectivités d'importance, une des tâches des assistants de groupes ou d'élus est désormais de fabriquer des capsules vidéos à partir des discours des élus et des retranscriptions des conseils et de les diffuser sur les réseaux sociaux (ce qui élargit le public et permet de donner une caisse de résonance supplémentaire aux prises de position des élus).

Être force de proposition : l'influence et l'opposition constructive

Le registre de la crédibilité et de l'opposition responsable peut constituer une autre option, surtout quand est anticipée une victoire à la prochaine élection. Chercher à amender et améliorer les décisions de la majorité pour le bien-être de la population sans céder à une conflictualité facile, théâtrale et parfois artificielle dans une éthique de responsabilité : telle peut-être la rhétorique d'une opposition constructive.

Hors de l'institution : jouer la société civile

Faut-il se cantonner au cadre institutionnel ? Une autre stratégie est d'en sortir, de s'extraire des conseils locaux pour toucher la société civile organisée et, si possible, le grand public.

L'action judiciaire

On peut enfin évoquer un dernier registre du répertoire oppositionnel : le recours à la voie judiciaire. Une tendance se dessine : les tensions entre opposition et majorité entraînent une judiciarisation croissante des conflits. 24,4 % des élus minoritaires affirment que le maire a engagé des démarches judiciaires à leur encontre. À l'inverse, 33 % des élus de la minorité confirment avoir engagé des actions en justice contre leur maire. Pour l'essentiel, ces recours portent sur le non-respect du CGCT, la diffamation, l'abus de pouvoir ou encore la prise illégale d'intérêts. Cette évolution pose problème aux élus d'opposition car seulement 30,5 % des répondants disposent d'une protection juridique qui est à leur charge pour 90 % d'entre eux, contrairement à la majorité municipale qui peut bénéficier de la protection fonctionnelle.

La faiblesse de l'opposition est donc une propriété structurelle de la « démocratie locale ». Le « parlementarisme » est faible dans un système local marqué par le « présidentielisme » et le leadership des élus en place. Cette faiblesse tient à des facteurs multiples : la culture du consensus, les règles électorales, la force des exécutifs adossée aux services administratifs, les faiblesses du droit et des moyens alloués, un travail des médias locaux trop peu centré sur le pluralisme et la critique des pouvoirs municipaux... La situation et la liberté de l'opposition locale dépendent fortement de la volonté politique de l'équipe municipale de lui accorder une place ou non. L'étiquette partisane du maire ne semble pas être une variable de ce comportement. C'est une nouvelle illustration du pouvoir des maires, présentés de manière irénique, comme des acteurs de « terrain » et de « proximité » mais aussi acteurs centraux et omnipotents d'un système politique local qui mériterait d'être démocratisé.

Partie 2. Le renforcement des droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes des régions, départements et communes

Le statut de l'élu local d'opposition constitue un pilier essentiel de notre démocratie territoriale, insuffisamment reconnu et encadré par le droit actuel. Face aux nombreuses difficultés rapportées par les élus minoritaires dans l'exercice de leur mandat, il apparaît nécessaire de repenser les équilibres institutionnels au sein des collectivités territoriales. Cette réflexion s'articule autour de trois axes majeurs :

- Le renforcement des droits des élus d'opposition dans l'organisation des travaux de l'assemblée délibérante ;
- La garantie effective du droit à l'information et à l'expression ;
- L'instauration de mécanismes de contrôle renforcés sur l'action de l'exécutif local.

Ces propositions visent à établir un cadre juridique cohérent qui permettrait aux élus d'opposition d'exercer pleinement leur rôle de contre-pouvoir démocratique, au service de l'intérêt général et du pluralisme politique.

A- Associer davantage les groupes d'opposition à l'organisation des travaux de la collectivité

Le Code général des collectivités territoriales ne prévoit la possibilité de constituer des groupes d'opposition qu'au sein des conseils départementaux et des conseils régionaux. Les articles L3121-24 alinéa 2 et L4132-23 alinéa 2 CGCT précisent que : « les groupes d'élus se constituent par la remise au président du conseil [départemental/régional] d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant. Ils peuvent se déclarer d'opposition. Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui dont l'effectif est le plus élevé ». Il en va différemment dans les grandes villes. Si l'article L2121-28 II CGCT permet aux conseils municipaux des communes de plus de 100 000 habitants de se constituer en groupes, ces derniers ne peuvent se déclarer comme groupe d'opposition ou groupe minoritaires. Or, confier des droits déterminés aux élus l'opposition dans l'organisation des travaux de l'assemblée délibérante suppose au préalable de les identifier précisément d'un point de vue juridique. Alors qu'un groupe parlementaire est constitué d'au moins 15 députés à l'Assemblée nationale et d'au moins 10 membres au Sénat, et qu'en Allemagne, au moins 5% des députés peuvent former un tel groupe politique, aucun seuil n'est précisé par le Code général des collectivités territoriales. Pour une plus grande clarté de la représentation politique au plan local, il apparaît important également de pouvoir identifier explicitement les membres de l'opposition au sein des conseils municipaux et pas uniquement au sein de quelques dizaines de communes à l'échelle de la totalité du territoire.

Propositions 1 : Insérer à l'article L2121-28 II CGCT le droit, au sein des conseils municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, de constituer des groupes d'opposition comme c'est le cas pour les Conseils départementaux et les Conseils régionaux

Proposition 2 : Préciser dans cet article ainsi que dans les articles L3121-24 alinéa 2 et L4132-23 alinéa 2 CGCT susmentionnés, qu'un groupe se compose d'au moins 5 % des membres de l'assemblée délibérante.

Proposition 3 : Modifier l'article L2121-28 CGCT pour que ces dispositions soient applicables aux communes de plus de 20 000 habitants et non plus seulement aux communes de plus de 100 000 habitants.

Pour l'heure, le Code général des collectivités territoriales ne reconnaît pas aux élus locaux d'opposition de compétences spécifiques leur permettant de demander la convocation de l'assemblée délibérante de leur collectivité. Seul l'article L2121-9 CGCT contraint le maire à convoquer le conseil municipal en vue d'une réunion « dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite [...] par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 1 000 habitants et plus et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants ». Dans le cadre des communes de 1 000 habitants et plus, une minorité d'élus locaux peut donc exiger la tenue d'une réunion du conseil municipal, sans toutefois que ceux-ci ne soient explicitement identifiés comme appartenant à l'opposition. Quant aux conseils départementaux et régionaux, les articles L3121-9 et L4132-8 indiquent simplement que leurs réunions sont organisées à l'initiative de leur président, au moins une fois par trimestre.

Proposition 4 : Mettre en place un droit pour les élus locaux d'opposition de demander au chef de l'exécutif local de convoquer l'assemblée délibérante de la collectivité, dans un délai maximal de trente jours, si celle-ci ne s'est pas réunie pendant un mois.

La loi dispose que le règlement intérieur des conseils départements et régionaux doit définir les droits des groupes d'opposition, ce qui n'est pas le cas pour les conseils municipaux. En effet, les articles L3121-8 et L4132-6 CGCT prévoient que, dans le cadre des conseils départementaux et régionaux, « le règlement intérieur détermine les droits des groupes d'élus régulièrement constitués et les droits spécifiques des groupes minoritaires ou s'étant déclaré d'opposition », sans préciser toutefois les droits des élus locaux d'opposition dans l'organisation des travaux de l'assemblée délibérante. Une telle participation directe des élus d'opposition peut être garantie en prévoyant que les différents organes internes de l'assemblée délibérante soient composés d'un seuil minimum d'élus locaux d'opposition. L'article L2121-22 CGCT indique que « dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions [...] doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale ». Or, cette disposition n'est pas en mesure de permettre une participation suffisante des élus d'opposition, qui peuvent constituer une minorité numériquement faible au sein de l'assemblée délibérante[8].

Propositions 5 : préciser à l'article 2121-28 II CGCT que le règlement intérieur du conseil municipal doit déterminer les droits spécifiques des groupes minoritaires ou s'étant déclarés d'opposition.

Proposition 6 : Prévoir une proportion spécifique, dans la composition des organes internes des assemblées délibérantes, réservée à l'opposition locale, afin que celle-ci puisse prendre davantage part, au quotidien, à l'organisation des travaux de l'assemblée délibérante.

[8] C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Assemblée nationale prévoit de réserver certains postes spécifiques - l'un des postes de questeur ou encore la présidence de la commission des finances - ou une part spécifique - la moitié des questions au Gouvernement - aux parlementaires de l'opposition.

B. Renforcer le droit à l'information et à l'expression des élus de l'opposition

Afin de connaître leurs droits et de pouvoir les exercer efficacement, il paraît en premier lieu nécessaire de former les élus d'opposition aux règles de fonctionnement de la collectivité.

Seulement, l'article L.2123-12-1 du Code général des collectivités territoriales réserve l'obligation de formation aux seuls membres du conseil municipal ayant reçu une délégation de fonction. Il serait pertinent d'élargir ce droit à la formation, dès l'entame du mandat à l'ensemble des élus dont ceux de l'opposition. Cette formation initiale devrait obligatoirement contenir :

- en plus d'une présentation détaillée des droits et obligations contenus dans la charte de l'élu local ; un exposé précis des règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante et notamment celles relatives au droit à l'information et à l'expression des élus.

Cette formation obligatoire permettrait une meilleure connaissance par les élus d'opposition des différents moyens juridiques qui sont mis à leur disposition.

Proposition 7 : Obliger tout membre de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à suivre, au cours des trois premiers mois de son mandat, une session d'information d'une durée de 15 heures minimales sur les fonctions d'élu local et les règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante

1. Le droit à l'information de l'opposition

Il est très difficile pour les élus de se faire communiquer en temps et en heure les informations relatives aux délibérations de leur collectivité. Si les élus ont le droit d'être correctement informés des affaires de la collectivité afin de pouvoir délibérer en toute connaissance de cause^[9], de nombreux freins existent dans la mise en œuvre de ce droit qu'il est nécessaire de lever. Concrètement, ce droit à l'information se manifeste par le fait que l'exécutif doive, avant toute réunion, communiquer aux membres de l'assemblée délibérante le projet de délibération ainsi que les documents préparatoires, tout comme une note explicative de synthèse – dans les communes – ou un rapport – dans les départements et les régions, dans le cadre d'un délai permettant une information effective.

Il est nécessaire de laisser aux élus de l'opposition un temps raisonnable pour qu'ils puissent consulter sérieusement les informations envoyées à l'appui des convocations aux réunions de leur collectivité. Dans la mesure où les missions des élus se sont de plus en plus complexifiées et requièrent parfois une haute technicité (urbanisme, budget, commande publique), il semble nécessaire dans un premier temps de modifier les délais de convocation des élus aux séances de l'assemblée délibérante et ce d'autant plus que les jours fériés ne sont pas pris en compte dans la computation du délai. S'agissant des élus qui ont des activités professionnelles en sus de leur mandat, ce délai de convocation n'est plus aujourd'hui en adéquation avec leur vie personnelle et professionnelle. Pour mieux tenir compte de l'évolution de la sociologie des élus locaux ainsi que de la diversification de leurs actions, il convient de l'allonger et de le fixer à 5 jours francs pour les communes de moins de 3500 habitants et de 7 jours francs pour celles de 3 500 habitants et plus.

Proposition 8 : allonger les délais de convocation aux séances de l'assemblée délibérante pour que les élus puissent disposer du temps utile à la prise de décision et garantir leur droit à l'information.

[9] Ce principe est posé par les articles L. 2121-13 CGCT pour les communes, L. 3121-18 CGCT pour les départements et L. 4132 CGCT pour les régions.

Il serait judicieux que les élus reçoivent une documentation claire et exhaustive lors de leur convocation. L'exécutif local est tenu, avant toute délibération, de communiquer aux membres de l'assemblée délibérante le projet de délibération, les documents préparatoires associés ainsi qu'une note explicative de synthèse (pour ce qui concerne les régions et les départements) ou un rapport (pour les communes) afin de donner aux élus une information effective. La jurisprudence a précisé que cette note explicative de synthèse doit être « adaptée à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions »^[10]. Ce droit à communication souffre toutefois de nombreux écueils.

Une première lacune apparaît concernant le droit à l'information des élus concerne la non-transmission des projets d'arrêtés de l'exécutif. Le législateur rend obligatoire la communication des projets de délibération une note explicitant les mesures envisagées mais ne sont pas évoqués les arrêtés pris par le maire. Si cette compétence relève d'un pouvoir propre de l'édile local sur lequel les élus n'ont pas la possibilité de voter, l'importance des arrêtés qui peuvent être édictés par l'exécutif notamment en matière de police administrative mériteraient à tout le moins une information obligatoire à l'ensemble des élus.

Proposition 9 : Renforcer le droit d'information des élus d'opposition en ajoutant les projets d'arrêtés à la liste des documents obligatoirement fournis dans le cadre de la convocation de l'assemblée délibérante

La deuxième limite est relative aux documents administratifs et financiers des élus qui ne doivent être obligatoirement communiqués qu'à la double condition qu'ils « se rattachent à une affaire de la commune qui fait l'objet d'une délibération » et si « aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle »^[11]. Pour pouvoir délibérer en toute connaissance de cause, les élus doivent être correctement informés du contenu des mesures soumises à leur vote. Or, il n'est pas rare d'observer que certains élus ont été informés de certains projets de l'équipe municipale en dehors de l'assemblée délibérante ou in extremis, qu'ils se heurtent à la mauvaise volonté de l'exécutif de transmettre certains documents, qu'ils se font transmettre des documents inintelligibles ou que, sous prétexte de confidentialité, certaines informations ne sont pas communicables^[12]. Dès lors, nous proposons d'instituer un délai obligatoire de transmission des documents administratifs et financiers aux élus. Dans le même sens, et dans l'hypothèse d'un refus de l'exécutif d'accéder au droit de communication des élus, celui-ci devrait avoir l'obligation de motiver, par écrit, sa décision de ne pas transmettre le document demandé.

Proposition 10 : étendre le droit d'accès aux documents administratifs et financiers en imposant un délai pour la transmission des documents demandés.

Par ailleurs, l'article L2121-13-1 du CGCT dispose que « la commune assure la diffusion de l'informations auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés ». Dans la pratique, seule l'utilisation de l'outil numérique peut permettre l'expression du droit à l'information. Lorsque celle-ci n'est pas autorisée, il est fort peu probable que le conseiller dispose de suffisamment d'informations pour exercer une réelle fonction de contrôle. Il lui est en effet nécessaire de pouvoir disposer de l'intégralité des documents en lien avec la délibération en discussion.

[9] Ce principe est posé par les articles L. 2121-13 CGCT pour les communes, L. 3121-18 CGCT pour les départements et L. 4132 CGCT pour les régions.

[10] CE, 14 novembre 2012, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 342327.

[11] CE, Ass., 27 mai 2005, Commune d'Yvetot, no 265494.

[12] Voir notamment, Cécile Untermaier, Aurore Granero, Propos recueillis par Mathias Amilhat, « L'accès aux documents administratifs et financiers des collectivités territoriales », RGFP, 2024, p. 41 et s.

Sauf à penser que le conseiller d'opposition n'est contraint par aucune obligation et peut donc passer l'intégralité de son temps au sein de la collectivité - ce qui n'est ni sa place ni son rôle - ou bien qu'il soit possible de faire imprimer des centaines de copies pour chaque réunion, le conseiller demeure insuffisamment informé. Cette asymétrie de l'information, particulièrement visible entre un adjoint et un conseiller de l'opposition, a par ailleurs tendance à faire émerger une contestation plus qu'une opposition, et ce au détriment de l'intérêt général. Il est donc proposé de modifier l'article L2121-13-1 du CGCT afin d'indiquer clairement que le numérique est un outil à la disposition des conseillers pour exercer leur droit à l'information lorsque les documents demandés font l'objet d'une délibération.

Proposition 11 : Renforcer la capacité de contrôle des conseillers en affirmant que le numérique est un outil à la disposition des conseillers dans le cadre de l'exercice de leur droit à l'information au sens de l'article L2121-13.

La démocratie locale est marquée par l'adoption de textes qui ont une importance significative sur le bon fonctionnement de la collectivité. Il en est ainsi du vote du compte de gestion et du compte administratif, du budget primitif ou encore des contrats publics. Bien que de natures différentes, ces textes sont particulièrement volumineux, complexes et nécessitent une certaine expertise. Cela explique notamment la raison pour laquelle le législateur a contraint les exécutifs locaux à fournir aux conseillers un minimum d'informations, à l'instar de la note explicative de synthèse lors de l'adoption du budget ou du débat d'orientation budgétaire (DOB). S'il s'agit d'une démarche louable, celle-ci n'est pas suffisante pour que l'opposition puisse exercer une fonction de contrôle. Dans la même logique, peut-on raisonnablement estimer que le vote de l'attribution d'un marché public puisse être réalisé sans avoir pleinement pris connaissance de l'ensemble des éléments du marché (Rapport d'analyse des offres, DCE, CCAP, CCTP, RC) ? Si ces documents sont consultables, leur volume empêche dans la pratique une réelle consultation de l'ensemble des éléments. Le numérique rend toutefois possible la communication de ces documents, et pourrait donc permettre aux conseillers d'exercer pleinement leur droit à l'information, préalable à toute fonction de contrôle.

Proposition 12 : Il est proposé que lors de la séance d'installation du conseil municipal, les conseillers fixent par délibération une liste de documents devant leur être obligatoirement transmis lorsqu'est en discussion le compte administratif, le budget primitif et les contrats publics.

Pour le fonctionnement régulier de la vie locale, le conseil municipal a la possibilité de déléguer directement au maire certaines attributions limitativement énumérées à l'article L2122-22 du CGCT, Cette délibération fixe notamment le montant en-dessous duquel le maire peut décider d'engager financièrement la commune, sans avoir besoin de convoquer le conseil municipal. Dès lors, il s'agit d'une décision financière qui pourra être consultée au sein d'un registre propre aux actes du maire. Pourtant, les décisions financières ne font que très peu l'objet d'un contrôle de la part de l'opposition, en dépit des informations essentielles qu'elles peuvent contenir. Il est vrai que le très grand nombre d'actes pris par délégation complexifie fortement l'exercice d'un réel contrôle. Il est donc proposé que lors du vote de la délibération de délégation du pouvoir, et plus particulièrement lors de la détermination du seuil en-dessous duquel le maire peut engager financièrement la commune, il soit également fixé un montant au-dessus duquel toute décision financière doit être communiquée à l'ensemble des conseillers. L'ensemble des collectivités locales fonctionnent d'ailleurs sur une base similaire, ce qui permet d'étendre cette proposition à l'ensemble de celles-ci.

Proposition 13 : Autoriser l'assemblée délibérante à déterminer un montant au-dessus duquel toute décision financière doit obligatoirement faire l'objet d'une communication numérique auprès de l'ensemble des conseillers.

Enfin, si les élus sont de plus en plus nombreux à saisir la CADA pour que le droit à communication des documents soit respecté, la procédure demeure lourde et longue tout en ne correspondant pas au « temps de la délibération ». Il faut également ajouter que selon les données fournies par la Commission elle-même, seuls 61,5 % des avis rendus en 2021 auraient donné lieu à une réponse de l'administration et, parmi ces réponses, à peine 70 % des services auraient annoncé leur intention de se conformer à l'avis rendu par la CADA. Dès lors, il pourrait être proposé de conférer à la CADA un pouvoir de sanction^[13] pour dissuader les exécutifs locaux de ne pas suivre ses avis. Dans le même sens et avec l'objectif d'apaiser les débats, il paraît opportun de renforcer les missions des référents déontologiques des élus créés par la loi 3 DS afin de garantir le droit des élus d'opposition à exercer leur droit d'accès aux documents administratifs et financiers.

Proposition 14 : renforcer le rôle du référent déontologue des élus en lui attribuant un rôle de médiateur pour l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et financiers des élus d'opposition.

Il pourrait être indiqué d'enregistrer les réunions de conseils municipaux car de nombreux élus d'opposition ont recours au juge pénal dans le cadre de procédure de plainte pour diffamation ou de propos injurieux. Selon une enquête menée par l'AELO, 24 % des répondants ont signalé que le maire avait engagé des démarches judiciaires à leur rencontre et, en retour, un tiers des élus de la minorité confirment avoir engagé des actions en justice contre leur maire. Pour l'essentiel, ces recours porteraient sur le non-respect du CGCT, la diffamation, l'abus de pouvoir ou encore la prise illégale d'intérêts. Il est en effet fréquent qu'un élu d'opposition prenant la parole lors d'un conseil pour obtenir une information supplémentaire ou exprimer une opinion dissidente, subisse des invectives de la part de l'exécutif local. Si certains élus d'opposition, forts de leur expérience réagissent avec vigueur, d'autres sont vite découragés, s'abstiennent de donner leur avis conduisant à confirmer la théorie de l'assemblée délibérante, simple chambre d'enregistrement. La diffusion publique, ou à tout le moins, l'enregistrement de la réunion du conseil municipal pourrait conduire à apaiser ces comportements peu propice à la reconnaissance des élus d'opposition ainsi qu'à leurs droits mais également d'apporter des preuves lors d'un éventuel contentieux.

Proposition 15 : Il est recommandé de rendre obligatoire l'enregistrement et la diffusion des réunions du conseil municipal pour les communes de plus de 3500 habitants, des conseils départementaux et régionaux, sous réserve de l'exercice par l'exécutif de son pouvoir de police de l'assemblée.

Pour permettre à tout élu de siéger au sein de l'assemblée, la loi « 3DS »^[14] a prévu un dispositif pérenne de visioconférence pour l'ensemble des assemblées, exception faite du conseil municipal^[15]. Cette exclusion fut principalement justifiée par la proximité géographique supposée des conseillers et de l'assemblée délibérante ainsi qu'en raison des méfaits que peut induire une utilisation abusive de la visioconférence (absences, réduction du débat public, etc.). Bien que la position du législateur s'appuie sur des éléments probants, une position plus nuancée pourrait œuvrer au renforcement de la représentativité des conseils municipaux. En effet, il est des situations qui pourraient pleinement justifier la présence d'un conseiller municipal par visioconférence. Citons le cas d'un jeune qui souhaite s'engager dans la vie locale mais qui effectue ses études dans une ville éloignée de sa commune d'élection ; la période de grossesse d'une conseillère ; certaines maladies invalidantes, etc.

[13] R. Maurel, Accès aux documents administratifs, « réformer pour renforcer la transparence de la vie publique, Tribune, OEP, 10 mars 2023.

[14] Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

[15] Article 170 de la loi « 3DS »

Ainsi, le numérique pourrait rendre les conseils municipaux plus inclusifs, en s'assurant que certaines difficultés ne viennent empêcher l'expression d'un engagement local ou remettre en cause l'exercice d'un mandat. Le règlement intérieur de l'assemblée, qui doit faire l'objet d'une délibération dans les six mois qui suivent l'élection du conseil municipal^[16], pourrait pleinement déterminer les motifs autorisant un conseiller municipal à recourir à la visioconférence.

Proposition 16 : Réviser l'article 170 de la loi « 3DS » pour ouvrir la possibilité de recourir à la visioconférence lors d'un conseil municipal en raison d'un motif légitime. Les conseillers municipaux fixeront eux-mêmes, au sein du règlement intérieur de l'assemblée et par délibération, les motifs considérés comme légitimes.

2. Le droit à d'expression de l'opposition

La démocratie locale ne saurait être pleinement effective qu'en reconnaissant l'expression du pluralisme au sein des assemblées locales. Néanmoins, il faut rappeler que, selon l'article L. 2121-10 du CGCT, le maire fixe l'ordre du jour du conseil municipal et dispose, en conséquence, d'un pouvoir discrétionnaire sur les questions portées à l'ordre du jour. Si le juge a précisé que ce pouvoir ne pouvait porter une atteinte excessive au droit de proposition des conseillers municipaux^[17], il n'en demeure pas moins vrai que l'exécutif maîtrise l'organisation des débats. Par ailleurs, de nombreuses décisions juridictionnelles rendues en la matière attestent qu'il est fréquent que l'exécutif local, notamment le maire, méconnaisse le droit pour les élus, qui ne sont pas dans la majorité, de s'exprimer. Pour manifester leurs opinions durant les séances et participer à la prise de décision locale, les élus bénéficient de deux outils principaux : le droit de s'exprimer sur les affaires mises en discussion au cours du conseil et celui de poser des questions orales.

S'agissant du temps de parole des élus d'opposition, il a été précisé que « même si aucune disposition législative ou réglementaire ne l'impose, le règlement intérieur du conseil municipal peut prévoir une disposition fixant un temps de parole pour l'intervention des conseillers municipaux au cours des débats portant sur les affaires inscrites à l'ordre du jour, pour autant que cette disposition ne porte pas atteinte au droit d'expression des conseils municipaux »^[18]. Ainsi, le juge administratif a censuré une disposition du règlement intérieur interdisant à un conseiller de s'exprimer plus de deux fois sur la même question avec un temps de parole total de six minutes, pour méconnaissance du droit à l'expression des conseillers (CAA Versailles, 30 décembre 2004 n° 02VE02420). Si une règle stricte encadrant le temps de parole des élus ne semble guère pertinente au regard du contenu variable des ordres du jour ou des enjeux des différents sujets abordés, il paraît toutefois opportun qu'une loi fixe un temps minimal de parole accordé aux élus qui le souhaitent lors de l'examen de documents décisifs pour le fonctionnement de la collectivité à l'instar du budget ou du compte administratif ou encore sur toute prise de décision locale engageant de façon importante les finances de la collectivité, notamment en matière de commande publique ou de délégation de service public.

Proposition 17 : Fixer dans la loi un délai minimal de temps de parole accordé aux élus lors de l'examen de documents ou délibérations significatifs pour le fonctionnement de la collectivité à l'instar du budget ou de toute prise de décision locale engageant les finances communales

[16] Article L.2121-8 du Code général des collectivités territoriales

[17] Voir notamment, Isabelle MULLER-QUOY et Marie-Christine STECKEL-ASSOUÈRE, « La portée limitée du droit à l'information

et à la participation des élus locaux », in « Recherche sur le statut des élus locaux » (Dir.) Virginie Donier et Florence Crouzatier-Durand, IFJD, 2024, p. 221 et s.

[18] Question écrite de n° 12123 de Jean-Louis Masson (sénateur de Moselle), réponse publiée dans le JO Sénat du 01/07/2010.

S'agissant des questions orales, l'article L. 2121-19 du CGCT précise que les élus ont le droit de poser ce type de questions en séance ayant trait aux affaires de la commune. Le code ajoute que, dans les communes de plus de 1000 habitants, il revient au règlement intérieur d'en fixer la fréquence, les règles de présentation ou encore leur examen. Pour éviter que ces questions deviennent dilatoires et empiètent sur l'ordre du jour, le juge administratif a admis une limitation du nombre de questions posées par séances par chaque élu. En revanche, il a censuré la disposition d'un règlement intérieur limitant ce droit à « une seule question sur un même sujet »^[19]. Il apparaît donc que ces questions orales peuvent faire l'objet d'un encadrement plus ou moins strict alors même qu'aucune disposition ne s'attache à définir la nature des réponses à apporter ou d'autres précisions concernant les modalités d'un débat susceptible de les suivre. Pour donner une véritable portée aux questions orales, le temps disponible par question, réponse de l'exécutif et droit de réplique compris, pourrait être, sur le modèle des questions orales pratiquées à l'Assemblée nationale, de 6 minutes.

Par ailleurs, certains présidents d'assemblées délibérantes procèdent à un ordonnancement stratégique de l'ordre du jour, reléguant délibérément les questions substantielles ou susceptibles de susciter des débats approfondis aux dernières heures de séance. Cette pratique, si elle est légale, a pour effet objectif de compromettre la qualité du débat démocratique, les élus se trouvant dans un état de fatigue cognitive après plusieurs heures de délibération, limitant ainsi leur capacité à exercer pleinement leur fonction délibérative et leur droit d'amendement. Ce phénomène d'épuisement procédural constitue une entrave de fait à l'exercice effectif des prérogatives des élus d'opposition.

Proposition 18 : définir dans les règlements intérieurs un temps disponible par question orale comprenant à la fois le temps de la question et la réponse attendue.

Proposition 19 : Imposer dans les règlements intérieurs que les questions portées à l'ordre du jour par des membres de l'assemblée délibérante soient traitées dans les premiers points de l'ordre du jour, notamment après l'approbation du PV de la réunion précédente.

Enfin, alors que le droit d'amendement constitue aujourd'hui l'instrument principal d'expression des parlementaires, il ne fait l'objet d'aucune définition au niveau local. Pourtant, le juge administratif a considéré que les dispositions d'un règlement intérieur « ne sauraient avoir pour objet ni pour effet de ne pas soumettre au vote chaque projet inscrit à l'ordre du jour ainsi que les amendements afférents, sauf à porter atteinte au droit d'amendement qui constitue un élément intrinsèque du pouvoir délibérant des membres du conseil municipal »^[20].

Proposition 20 : instituer dans la loi un droit d'amendement concernant les délibérations soumises aux assemblées délibérantes. Ce droit pourrait être organisé sur le modèle de celui qui existe au niveau national pour éviter l'obstruction mais également pour permettre aux élus locaux d'exercer pleinement leur liberté d'expression.

[19] R. REYMOND-KELLAL, concl. sur TA Lyon, 16 septembre 2021, no 2100561, JCP A, n° 42, 23 octobre 2023, p. 2317.

[20] CAA Versailles, 6 juillet 2006, M. X., no 05VE01393.

C. Renforcer les moyens de contrôle de l'exécutif

Certaines collectivités peuvent créer des missions d'information et d'évaluation. Il existe au Parlement la possibilité de créer des commissions d'enquête ou des missions d'information. Par exemple, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de novembre 2014 a ouvert à chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire un droit de tirage, une fois par session ordinaire, leur permettant d'obtenir la création d'une mission d'information, s'ils n'ont pas déjà fait usage au cours de la même session du droit d'obtenir celle d'une commission d'enquête. Ces commissions d'enquête ou missions d'information ont vu leurs pouvoirs d'investigation renforcés et la publicité de leurs auditions démontrent qu'elles constituent aujourd'hui un véritable instrument de contrôle de l'action de l'exécutif. À l'échelle locale, l'article L. 2121-22-1 du CGCT indique que dans les communes de 20 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal. Cet outil de contrôle de l'action du maire et de sa majorité souffre de plusieurs inconvénients :

- Tout d'abord, le seuil démographique est trop élevé, il est proposé de le réduire à 3500 habitants pour que cet instrument de contrôle puisse être plus largement utilisé.
- Ensuite, le code précise qu'il revient au règlement intérieur de chaque conseil municipal de fixer les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission, ses modalités de fonctionnement, les modalités de sa composition dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, la durée de la mission, qui ne peut excéder six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée, ainsi que les conditions dans lesquelles elle remet son rapport aux membres du conseil municipal. Or, contrairement au niveau national, ces missions d'information ne sont pas ouvertes à l'opposition ou aux groupes minoritaires. Dès lors, il faudrait permettre, au moins une fois par mandat, à l'opposition ou aux groupes minoritaire de constituer une mission d'information voire de rendre obligatoire la participation des usagers-citoyens lorsqu'elle a pour objet l'évaluation d'un service public.

Proposition 21 : il est proposé de modifier l'article L.2121-22-1 du CGCT pour réduire le seuil de constitution d'une mission d'information et de rendre obligatoire la participation d'usagers à cette mission dès lors que celle-ci porte sur l'évaluation d'un service public local

Proposition 22 : instituer un délai de 3 à 6 mois pour rendre publiques les conclusions de la mission d'information

Enfin, alors que les parlementaires siégeant à la commission des finances bénéficient d'importantes prérogatives d'investigation et d'un accès quasi illimité aux documents détenus par le Gouvernement, les élus d'opposition au sein des collectivités territoriales n'ont pas de telles prérogatives. Ils sont contraints de se limiter aux droits d'accès prévus par le régime juridique commun applicable à l'ensemble des élus locaux. Pour remédier à cette asymétrie et garantir un contrôle plus effectif, une proposition pertinente consisterait à transposer au niveau local le modèle national en confiant systématiquement à un élu d'opposition la présidence de la commission des marchés publics ainsi que celle de la commission des finances (dans les communes de plus de 3500 habitants et les intercommunalités).

Proposition 23 : Confier la présidence de la commission d'appel d'offres à un élu d'opposition et quand elle existe, de la commission des finances.

[19] R. REYMOND-KELLAL, concl. sur TA Lyon, 16 septembre 2021, no 2100561, JCP A, n° 42, 23 octobre 2023, p. 2317.

[20] CAA Versailles, 6 juillet 2006, M. X., no 05VE01393.

Partie 3. Le renforcement spécifique des droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes des intercommunalités

Au-delà des enjeux généraux liés au statut de l' élu d'opposition dans les collectivités territoriales classiques, venons-en maintenant au cadre intercommunal dans lequel pourrait être expérimenté quelques innovations en recourant notamment à des outils numériques.

L'intercommunalité, construite comme un compromis entre représentation des communes et logique politique partisane, constitue un espace institutionnel hybride où la notion même d'opposition peine à trouver sa place. Par ailleurs, la révolution numérique offre à la fois des opportunités et des défis pour les élus minoritaires dans leur mission d'information, d'expression et de contrôle. **Un constat s'impose : l'intercommunalité est un objet politique atypique pour lequel les outils traditionnels de la démocratie parlementaire locale, reposant pour partie sur le couple majorité/opposition, sont totalement inadaptés.** L'intercommunalité, comprise comme un mécanisme institutionnel et politique par lequel plusieurs communes s'associent dans le but de mener des « politiques structurantes » à l'échelle d'un bassin de vie commun, repose sur une ambiguïté fondatrice, une impossible conciliation entre deux conceptions opposées du « local ». Outil aux mains des élus privilégiant la logique du guichet ou enjeu de l'aménagement territorial de l'État, l'intercommunalité se retrouve en effet traversée de logiques contradictoires que les récentes réformes législatives ne semblent pas avoir totalement dissipées. En privilégiant le plus souvent une approche purement fonctionnaliste, en insistant sur les compétences d'aménagement dites techniques (réseaux, développement économique, aménagement de l'espace, voirie), le législateur s'est arc-bouté sur la recherche du territoire pertinent au détriment de son organisation politique, comme si la rationalisation de la carte intercommunale devait nécessairement faire de l'intercommunalité un objet territorial dépolitisé^[21]. En vérité, l'organisation politique des intercommunalités se heurte à une forme de schizophrénie institutionnelle visant à concilier représentation géographique, en l'espèce celle des communes qui la composent, et représentation des tendances politiques, cette impossibilité logique aboutissant inéluctablement à un renforcement de l'exécutif au détriment de l'Assemblée délibérante.

A - L'impossible définition de l'opposition intercommunale

Avant de rassembler des élus d'opposition, les intercommunalités rassemblent des communes et des délégués communautaires. Nombreux sont ceux qui ont reproché à l'intercommunalité de se transformer en une forme de Léviathan moderne qui dissout les municipalités. Pourtant, à première vue, force est de constater que, quelle que soit la vision politique que l'on se fait de l'intercommunalité, celle-ci reste bien, juridiquement, aux mains des communes comme le démontre le nombre et la répartition des délégués communautaires au sein des assemblées délibérantes^[22].

La volonté du législateur est d'abord d'assurer la représentation des communes membres au sein de l'organe délibérant. Ce choix se retrouve d'ailleurs dans les conditions prévues par le code électoral pour remplacer, en cours de mandat, des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1000 habitants puisque les articles L. 273-11 et L.273-12 prévoient la démission automatique de l'ensemble des conseillers communautaires de la commune membre dès lors que le maire cesse ses fonctions afin de garantir que le nouveau maire puisse siéger au sein de l'intercommunalité.

[21] Ce sentiment atteint son paroxysme avec la loi Notre dont Michel Verpeaux soulignait justement qu'elle avait généré « un sentiment de rejet chez nombre d'élus, attaché, tant au nom de l'histoire que des nécessités d'une administration de proximité à la préservation de l'échelon communal », La loi NOTRe dans son contexte, RFDA, n°4-2016, p. 671.

[22] Voir les articles L. 5211-6- et s. du CGCT.

Pour le dire autrement, ce sont les maires qui sont désignés comme les personnages centraux de la représentation politique intercommunale^[23]. A ce sujet, la définition de l'intérêt communautaire, tel que mentionné à l'article L5214-16 du CGCT, conforte l'analyse. Alors que celui-ci ressemble à un intérêt transcendant les intérêts communaux, une majorité des 2/3 de l'assemblée communautaire suffisant à exercer des actions relevant d'un certain nombre de compétences limitativement énumérées par le législateur, et ce sans que les communes puissent se prononcer sur la question, force est de constater que la gouvernance de l'intercommunalité par projet induit que les logiques communalistes et communautaires s'enchevêtrent le plus souvent, mêlant des visions différentes de l'aménagement du territoire et dessinant des équilibres entre les villes-centres supportant l'essentiel des charges liées aux services publics locaux et les villes périphériques, souvent plus petites, parfois rurales ou au contraire pourvoyeuses de zones d'activités selon la logique d'aménagement qui a prévalu. De fait, l'intérêt communautaire « permet aux gouvernements locaux de déterminer le niveau d'exercice des compétences mais il révèle surtout le conservatisme communal et la mainmise des communes, et plus précisément des maires, sur l'institution intercommunale »^[24].

C'est donc dans ce cadre qu'il faut apprécier la notion de pluralisme politique au sein de l'organe délibérant des intercommunalités. De prime abord, tant l'élection à l'échelle de circonscriptions communales que l'instauration du scrutin de liste dans les communes de plus de 1000 habitants depuis mars 2014 favorisent une représentation des oppositions municipales au sein du conseil communautaire. En outre, les oppositions municipales sont automatiquement représentées lorsque la commune dispose de quatre sièges au plus au sein du conseil communautaire^[25]. Ce sont donc bien les communes, considérées comme des entités politiques, qui sont représentées au sein des assemblées délibérantes, au travers de leurs propres équilibres politiques.

Ce choix politique du législateur se heurte pourtant à la logique du juge administratif qui, dans la continuité des jurisprudences relatives au pluralisme politique au sein des communes, reste convaincu de la nécessité d'assurer une représentation politique communautaire qui ne serait pas un simple décalque des tendances communales. Ainsi celui-ci rappelle-t-il que « tout élu doit être regardé comme n'appartenant pas à la majorité municipale au sens des dispositions précitées dès lors qu'il exprime publiquement sa volonté, par-delà les désaccords purement conjoncturels ou limités à un sujet particulier, de se situer de façon pérenne dans l'opposition. »^[26] De ce point de vue, le gouvernement recommande lui aussi « d'adopter une position pragmatique, une opposition à la politique menée par la majorité du conseil d'une communauté de communes pouvant émerger de façon durable et publique, indépendamment d'une appartenance politique. Les délégués qui se détermineraient ainsi peuvent bénéficier des droits reconnus aux élus minoritaires dans les conseils municipaux, sous le contrôle éventuel du juge administratif »^[27]. Cette position est par ailleurs tout à fait cohérente avec la manière dont le juge administratif raisonne en termes de délégation : le Président d'un EPCI peut à tout moment mettre fin aux délégations qu'il a accordées « sous réserve que sa décision ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche communale ». Dès lors, une remise en cause publique ou par voie de saisine du Procureur de la République sur le fondement de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale^[28] ou, plus simplement, toute perte de confiance du Président justifiée par « des dissensions sérieuses qui opposeraient notoirement les intéressés »^[29] constituent une déloyauté justifiant un retrait de délégation qui n'a, par ailleurs, aucune obligation à être motivée en raison de son caractère réglementaire.

[23] Le pacte de gouvernance, qui n'est pas obligatoire, peut prévoir les conditions dans lesquelles le président de l'intercommunalité peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Cf. Damien Christiany, Une lecture juridique du pacte de gouvernance, JCPA, n°11-2022, pp. 1-5.

[24] François Benchendikh, L'intérêt communautaire, trente ans après (de la loi ATR à la loi 3DS), AJCT, n°3-2022, p. 121.

[25] Articles L. 262 et L. 273-8 du Code électoral.

[26] CAA Versailles, 13 décembre 2007, Cne de Livry-Gargan, n° 06VE00383.

[27] Question n° 44322, JO AN du 17 mars 2009.

[28] TA Lyon, 18 janvier 2024, Communauté d'agglomération Privas Centre Ardèche, n°2205619.

[29] TA Strasbourg, 30 janvier 2024, Communauté de communes du Pays de Bitche, n°21006139.

Dans cette hypothèse, le vice-président qui se verrait retirer sa délégation rejoindrait mécaniquement les rangs de l'opposition, sauf à démissionner comme on le constate parfois.

Cette situation, qui procède par analogie avec les dispositions du CGCT concernant les communes, est en réalité totalement incongrue et interroge sur le cadre institutionnel des intercommunalités. Elle reconnaît, autant, sinon davantage de droits, à un élu intercommunal qui se désolidariserait de sa majorité municipale en cours de mandat qu'à un maire d'une petite commune qui ne disposerait que d'un seul siège à l'intercommunalité. En clair, cet élu pourrait bénéficier de droits qui sont probablement inversement proportionnels à sa légitimité politique. Pis, elle aboutit en théorie à une véritable paralysie de l'institution communautaire.

Proposition 24 : Instaurer l'élection des représentants intercommunaux au suffrage universel direct sur une circonscription unique, permettant ainsi l'émergence d'une véritable opposition basée sur des programmes politiques.

Proposition 25 : À défaut, clarifier la notion d'opposition intercommunale en imposant des conditions minimales (représentation d'au moins deux communes ou 10% des communes membres) pour la constitution de groupes d'opposition.

B - La gouvernance de l'intercommunalité au prisme des droits de l'opposition

L'analyse de la gouvernance intercommunale révèle une dynamique particulière où l'intercommunalité fonctionne comme un laboratoire de négociation territorial, s'appuyant principalement sur les maires plutôt que sur une logique parlementaire classique. Cette configuration crée un système où chaque commune cherche à maximiser ses avantages auprès de l'intercommunalité, dans une logique de "jeu à somme positive", sans nécessairement privilégier une vision intégratrice des compétences ou des services. Le paradoxe démocratique est important : bien que le Conseil communautaire puisse déléguer certaines attributions au Bureau, la plupart des décisions importantes sont prises dans le secret de ce dernier, loin du débat public. Cette situation, si elle facilite les négociations et les compromis, met en péril le principe de délibération démocratique publique.

La question de la représentation des oppositions dans les commissions pose également problème. Le législateur distingue deux types de commissions :

- Les commissions obligatoires (CLECT, CAO, CCSPL, CDSP) où la représentation politique n'est pas requise ;
- Les commissions "thématiques" facultatives où se pose la question de la représentation proportionnelle.

Dès lors, un défi majeur émerge : comment concilier la représentation géographique des communes avec le pluralisme politique, sachant que chaque élu peut se déclarer d'opposition à tout moment ? Cette situation peut mener à des cas extrêmes où les minorités politiques pourraient être surreprésentées dans les commissions permanentes, au détriment de l'efficacité du fonctionnement intercommunal. La jurisprudence administrative complique encore la situation en exigeant la représentation de toutes les oppositions dans les commissions permanentes, sans que la notion de groupe d'opposition soit contraignante, ce qui peut conduire à une multiplication des oppositions et à la création de commissions surdimensionnées.

Proposition 26 : Étendre le droit d'information des conseillers communautaires en rendant obligatoire la communication des ordres du jour et des relevés de décisions du Bureau communautaire.

Proposition 27 : Réorganiser la composition des commissions thématiques selon une double représentation : 75% des sièges pour les communes (représentation proportionnelle) et 25% pour les groupes politiques.

C - Les droits de l' élu d'opposition communautaire : une clarification nécessaire

N'importe quel élu exprimant sa volonté de se situer de façon pérenne dans l'opposition dispose automatiquement des droits afférents, dans les mêmes conditions que les autres conseillers communautaires :

- **droit d'expression dans les supports de communication institutionnels ;**
- **droit d'expression en séance ;**
- **droit d'information ;**
- **droit de siéger dans l'ensemble des commissions ;**
- **droit à un local même si celui-ci est réservé aux groupes d'élus^[30] et qu'un élu isolé ne peut en bénéficier a priori, en dehors d'une précision dans le règlement intérieur.**

Une première difficulté concerne les espaces d'expression des élus de l'opposition dans les bulletins d'information générale. Il est prévu qu'un tel espace sur les réalisations et la gestion des intercommunalités soit réservé aux élus d'opposition. Sans surprise, le juge administratif considère que le droit d'expression est confié à chaque élu individuellement, sans qu'il puisse être limité au rattachement de l' élu à un groupe déterminé^[31]. Il appartient dès lors au règlement intérieur de définir l'espace qui leur est réservé, sachant qu'aucune disposition n'impose que ces espaces soient proportionnels au pourcentage du nombre de voix obtenues par les groupes d'opposition lors des élections ou au nombre de leurs élus dans l'assemblée délibérante^[32]. A contrario, aucun texte ne s'oppose à ce que ces espaces soient définis par référence au principe de la représentation proportionnelle et en appliquant la méthode du plus fort reste ou soient limités au même nombre de caractères d'imprimerie^[33]. Reste que le Conseil d'Etat juge également que la majorité dispose d'une tribune proportionnelle à son poids politique^[34]. Or, si un élu qui se déclare, seul, d'opposition bénéficie des droits correspondants, cela ne signifie pas pour autant qu'il existe politiquement une majorité au sein de l'intercommunalité. En ce sens, il serait bien difficile d'identifier un groupe politique et la tribune pourrait de manière incongrue être signée par le Président de l'EPCI ou par le bureau exécutif... Du moment que l'ensemble des supports sont concernés, y compris sur les réseaux sociaux, cette situation aboutit à minorer l'expression politique des communes et de leur premier édile, lié par un pacte politique de gouvernance mais dont les expressions concordantes pourraient mériter une prise de parole tandis qu'un seul élu, communal et d'opposition, est surreprésenté au regard de son poids politique réel à l'échelle de l'intercommunalité.

La seconde difficulté concerne les avantages matériels prévus par l'article L. 2121-8 du CGCT pour les groupes d'élus (attribution d'un local administratif, mise à disposition de matériel de bureau, prise en charge de frais de documentation, de courrier et de télécommunications notamment).

[30] Les groupes d'élus se constituent par la remise au président de la communauté d'une déclaration signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant ou, a minima, il est nécessaire que les élus se soient « publiquement désolidarisés » de la majorité en cours de mandat (CAA Versailles, 13 décembre 2007, Cne de Livry-Gargan, n° 06VE00384).

[31] CAA Nancy, 4 juin 1998, Cne de Metz, n°97NC02102.

[32] CAA Marseille, 2 juin 2006, Cne de Pertuis, n°04MA02045.

[33] CE, 14 avril 2022, Cne de Thouaré-sur-Loire, n°448912.

[34] CE, 14 avril 2022, Cne de Willems, n°451097.

Ces moyens matériels ne concernent pas les intercommunalités de moins de 100 000 habitants sauf si le règlement intérieur le prévoit. En l'absence de disposition législative expresse en la matière, le règlement intérieur du conseil peut également fixer un effectif minimal à atteindre pour constituer un groupe, qu'il s'agisse de communautés et de métropoles de plus de 100 000 habitants que dans les communautés n'atteignant pas ce seuil^[35]

Proposition 28 : Étendre les avantages matériels pour les groupes d'élus prévus par l'article L. 2121-8 du CGCT à l'ensemble des intercommunalités, sans distinction de taille.

[35] Rep. Min. QE, n°13323, JO Sénat du 5 mai 2005, p. 1291.

Propos conclusifs

Au terme de cette analyse sur le statut de l'élus local d'opposition, un constat s'impose : notre démocratie locale ne pourra se régénérer sans un rééquilibrage significatif des pouvoirs au sein des assemblées délibérantes. Les vingt-sept propositions formulées dans ce livre blanc constituent un socle de réformes concrètes et applicables pour remédier aux carences actuelles et revaloriser le rôle essentiel des élus d'opposition.

Renforcer les droits de l'opposition ne vise pas à entraver l'action des majorités, mais à enrichir le débat démocratique, à garantir une plus grande transparence et à améliorer la qualité des décisions prises. En donnant aux élus minoritaires les moyens d'exercer pleinement leur mandat - que ce soit dans l'organisation des travaux, l'accès à l'information, l'expression ou le contrôle de l'exécutif - c'est l'ensemble de nos institutions locales qui s'en trouvera revitalisé.

Les enjeux contemporains, notamment l'intercommunalité et la révolution numérique, exigent par ailleurs des adaptations spécifiques pour que le pluralisme politique reste effectif dans tous les espaces de gouvernance locale. Face à la montée de l'abstention et à la crise des vocations qui affecte particulièrement les rangs de l'opposition, il devient urgent d'agir.

Ce livre blanc se veut ainsi une contribution constructive au débat sur l'avenir de notre démocratie locale. En faisant le choix d'un véritable statut pour l'élus d'opposition, il s'agit de réaffirmer un attachement aux principes du pluralisme et de la délibération, fondements d'une gouvernance territoriale plus inclusive et plus légitime, au service de tous les citoyens.

Propositions

Proposition 1

Insérer à l'article L2121-28 II CGCT le droit, au sein des conseils municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, de constituer des groupes d'opposition comme c'est le cas pour les Conseils départementaux et les Conseils régionaux.

Proposition 2

Préciser dans cet article ainsi que dans les articles L3121-24 alinéa 2 et L4132-23 alinéa 2 CGCT susmentionnés, qu'un groupe se compose d'au moins 5% des membres de l'assemblée délibérante.

Proposition 3

Modifier l'article L2121-28 CGCT pour que ces dispositions soient applicables aux communes de plus de 20 000 habitants et non plus seulement aux communes de plus de 100 000 habitants.

Proposition 4

Mettre en place un droit pour les élus locaux d'opposition de demander au chef de l'exécutif local de convoquer l'assemblée délibérante de la collectivité, dans un délai maximal de trente jours, si celle-ci ne s'est pas réunie pendant un mois.

Proposition 5

Préciser à l'article 2121-28 II CGCT que le règlement intérieur du conseil municipal doit déterminer les droits spécifiques des groupes minoritaires ou s'étant déclarés d'opposition.

Proposition 6

Prévoir une proportion spécifique, dans la composition des organes internes des assemblées délibérantes, réservée à l'opposition locale, afin que celle-ci puisse prendre davantage part, au quotidien, à l'organisation des travaux de l'assemblée délibérante.

Proposition 7

Obliger tout membre de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à suivre, au cours des trois premiers mois de son mandat, une session d'information d'une durée de 15 heures minimales sur les fonctions d' élu local et les règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante.

Proposition 8

Allonger les délais de convocation aux séances de l'assemblée délibérante pour que les élus puissent disposer du temps utile à la prise de décision et garantir leur droit à l'information.

Proposition 9

Renforcer le droit d'information des élus d'opposition en ajoutant les projets d'arrêtés à la liste des documents obligatoirement fournis dans le cadre de la convocation de l'assemblée délibérante.

Proposition 10

Étendre le droit d'accès aux documents administratifs et financiers en imposant un délai pour la transmission des documents demandés.

Proposition 11

Renforcer la capacité de contrôle des conseillers en affirmant que le numérique est un outil à la disposition des conseillers dans le cadre de l'exercice de leur droit à l'information au sens de l'article L2121-13.

Proposition 12

Il est proposé que lors de la séance d'installation du conseil municipal, les conseillers fixent par délibération une liste de documents devant leur être obligatoirement transmis lorsqu'est en discussion le compte administratif, le budget primitif et les contrats publics.

Proposition 13

Autoriser l'assemblée délibérante à déterminer un montant au-dessus duquel toute décision financière doit obligatoirement faire l'objet d'une communication numérique auprès de l'ensemble des conseillers.

Proposition 14

Renforcer le rôle du référent déontologue des élus en lui attribuant un rôle de médiateur pour l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et financiers des élus d'opposition.

Proposition 15

Il est recommandé de rendre obligatoire l'enregistrement et la diffusion des réunions du conseil municipal pour les communes de plus de 3500 habitants, des conseils départementaux et régionaux, sous réserve de l'exercice par l'exécutif de son pouvoir de police de l'assemblée.

Proposition 16

Réviser l'article 170 de la loi « 3DS » pour ouvrir la possibilité de recourir à la visioconférence lors d'un conseil municipal en raison d'un motif légitime. Les conseillers municipaux fixeront eux-mêmes, au sein du règlement intérieur de l'assemblée et par délibération, les motifs considérés comme légitimes.

Proposition 17

Fixer dans la loi un délai minimal de temps de parole accordé aux élus lors de l'examen de documents ou délibérations significatifs pour le fonctionnement de la collectivité à l'instar du budget ou de toute prise de décision locale engageant les finances communales.

Proposition 18

Définir dans les règlements intérieurs un temps disponible par question orale comprenant à la fois le temps de la question et la réponse attendue.

Proposition 19

Imposer dans les règlements intérieurs que les questions portées à l'ordre du jour par des membres de l'assemblée délibérante soient traitées dans les premiers points de l'ordre du jour, notamment après l'approbation du PV de la réunion précédente.

Proposition 20

Instituer dans la loi un droit d'amendement concernant les délibérations soumises aux assemblées délibérantes.

Proposition 21

Il est proposé de modifier l'article L.2121-22-1 du code général des collectivités territoriales pour réduire le seuil de constitution d'une mission d'information et de rendre obligatoire la participation d'usagers à cette mission dès lors que celle-ci porte sur l'évaluation d'un service public local.

Proposition 22

Instituer un délai de 3 à 6 mois pour rendre publiques les conclusions de la mission d'information.

Proposition 23

Confier la présidence de la commission d'appel d'offres à un élu d'opposition et quand elle existe, de la commission des finances.

Proposition 24

Instaurer l'élection des représentants intercommunaux au suffrage universel direct sur une circonscription unique, permettant ainsi l'émergence d'une véritable opposition basée sur des programmes politiques.

Proposition 25

À défaut, clarifier la notion d'opposition intercommunale en imposant des conditions minimales (représentation d'au moins deux communes ou 10% des communes membres) pour la constitution de groupes d'opposition.

Proposition 26

Étendre le droit d'information des conseillers communautaires en rendant obligatoire la communication des ordres du jour et des relevés de décisions du Bureau communautaire.

Proposition 27

Réorganiser la composition des commissions thématiques selon une double représentation : 75% des sièges pour les communes (représentation proportionnelle) et 25% pour les groupes politiques.

Proposition 28

Étendre les avantages matériels pour les groupes d'élus prévus par l'article L. 2121-8 du CGCT à l'ensemble des intercommunalités, sans distinction de taille.

CONTACT



**ANAÏS
REBUCCINI**

Responsable Administrative et Financière

<http://www.observatoireethiquepublique.com/>

IEP de Lille - 9 Rue Auguste Angellier 59 000 LILLE

E-mail : contact@observatoire-ethique-publique.com

[LinkendIn : L'Observatoire de l'Éthique Publique](#)