

## DÉMOCRATIE LOCALE

LES DROITS RECONNUS  
AUX ÉLUS DE L'OPPOSITION

## L'ESSENTIEL

► Les droits reconnus aux élus de l'opposition n'ont cessé d'être renforcés, notamment par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ils sont en outre protégés par une jurisprudence relativement abondante sur le sujet.

► De manière synthétique, ces droits visent à permettre aux élus locaux de l'opposition de participer pleinement aux travaux de l'assemblée délibérante (I), de disposer des moyens nécessaires à leurs activités (II) et enfin, de s'adresser aux administrés (III).

► Ces droits sont peu développés dans les communes de moins de 3 500 habitants. Ils sont en revanche d'autant plus nombreux et précis que la commune est de taille importante.

Tout comme leurs collègues de la majorité, les élus de l'opposition participent à l'élaboration des délibérations de leur collectivité, et ce grâce à plusieurs moyens.

## I. Participer aux travaux de l'assemblée délibérante

## 1. Participation au conseil municipal

Le délai de convocation est fixé à trois jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants et à cinq jours francs dans les autres. Afin d'assurer une participation effective, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, tous les conseillers soient préalablement informés des affaires portées à l'ordre du jour, par le biais d'une note, résumant les principaux points et précisant l'ordre du jour, qui leur est préalablement envoyée (article L.2121-12 du CGCT).

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, les conseillers ont le droit de se faire communiquer, s'ils en font la demande, les documents nécessaires à leur information sur les projets en discussion. En cours de séance, les élus s'expriment sur les affaires portées à l'ordre du jour et mises en discussion, sous le contrôle du président de la séance, à savoir le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional. Si cette prise de parole est un droit accordé à tout conseiller, son temps de parole sera néanmoins raisonnablement apprécié par le président de séance ou, le cas échéant, régi par le règlement intérieur de l'assemblée (CAA Versailles, 30 déc.2004, Commune de Taverny).

Les élus peuvent en outre adresser des questions orales ayant trait aux affaires de la commune, du département ou de la région (art. L.2121-19, L.3121-20 et L.4132-20 du CGCT). La fréquence, la présentation et l'examen

de ces questions sont soumis aux dispositions du règlement intérieur dans les communes de 3 500 habitants et plus (art. L.2121-19 CGCT). Les réponses apportées ne constituent pas une décision au sens propre du terme et ne sont pas soumises au contrôle de légalité du préfet.

## 2. Propositions et amendements

Les conseillers disposent d'un droit de proposition : elle doit porter sur les affaires de la collectivité et relever de ses compétences. Ils ont également un droit d'amendement des délibérations examinées : la légalité d'une délibération est en ce sens soumise à la possibilité qu'ont eu les conseillers d'amender le texte et d'en débattre (CAA Paris, 12 février 1998, Tavernier). Toutefois, un amendement ne pourra être valablement accueilli que s'il existe un lien direct entre cet amendement et le texte auquel il prétend se rapporter (CE, 31 juillet 1996, Tête). A l'inverse, il ne sera pas recevable lorsqu'il vise une délibération insusceptible d'être amendée, comme c'est le cas d'une délibération relative à un contrat par exemple (CAA Lyon, 12 juillet 2001, Narbonne).

## 3. Enregistrement des séances

Les conseillers municipaux de l'opposition peuvent enregistrer (CE, 25 juil. 1980, Sandré, n°17844) et diffuser les séances de l'assemblée délibérante, y compris sur un site internet, leur blog ou celui de leur groupe politique par exemple. La principale limite à cette faculté tient aux pouvoirs de police accordés aux maires et présidents du conseil général ou du conseil régional. Ceux-ci peuvent en effet interdire l'enregistrement d'une séance de l'assemblée lorsque cela nuit au bon déroulement de la séance. La mesure doit alors être proportionnée aux troubles engendrés. Dès lors, un arrêté interdisant, de manière générale et permanente, l'usage d'un magnétophone est illégal (CE, 2 oct. 1992, Cne de Donnevill, n°90134). L'est également la décision qui soumet l'enregistrement d'une séance d'un conseil municipal à autorisation préalable (TA Nice, 5 mai 2008, Bovero, n°0605458). Naturellement, cette faculté ne s'applique pas aux séances se tenant expressément à huis clos.

## II. Disposer des moyens nécessaires

## 1. Attribution d'un local

S'agissant des communes, l'article L.2121-27 du CGCT prévoit que « dans les communes de plus de 3 500 ha-

## À noter

Un conseiller qui a un intérêt personnel, professionnel, patrimonial, ou en tant que membre d'un organisme concerné, dans une affaire soumise à l'assemblée délibérante ne peut prendre part aux débats y afférant : à défaut, il pourra être sanctionné par le CGCT (conseiller intéressé) et le Code pénal (prise illégale d'intérêt).

bitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun. Un décret d'application détermine les modalités de cette mise à disposition».

L'article L.2121-28 du même code ajoute que « dans les conditions qu'il définit, le conseil municipal peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications ».

### À noter

Dans les communes de plus de 3500 habitants et de moins de 10 000 habitants, l'attribution d'un local est effectuée, dans la mesure de sa compatibilité avec l'exécution des services publics, soit de manière permanente, soit de manière temporaire. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le droit à un local permanent est ouvert.

## 2. Usage du local

La répartition de l'usage du local entre les différents conseillers de l'opposition, appartenant à des groupes différents, est fixée d'un commun accord ou, à défaut, par le maire en fonction de l'importance des groupes (règlement intérieur). Si l'aménagement de ce local doit permettre une utilisation conforme à son affectation, les maires disposent d'une large latitude pour l'équiper en matériels divers destinés à aider le travail des élus. Il doit néanmoins préserver une égalité de traitement des conseillers.

### À noter

Moyens d'information. L'article L.2121-13-1 du CGCT précise qu'« afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, la commune peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires ».

## 3. Groupes d'élus

La constitution de groupes d'élus est prévue par l'article L.2121-28 du CGCT pour les communes de plus de 100 000 habitants. Le conseil municipal peut alors leur octroyer « un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications ». En outre, le maire peut leur affecter une ou plusieurs personnes. S'agissant des départements et des régions, ce droit est reconnu aux groupes d'élus de l'opposition (articles L.3121-24 et 4132-23 du CGCT).

### À noter

L'attribution du local est un droit et n'est pas conditionnée à l'appréciation du maire (TA Lille, 16 février 1994, Joly c/ Commune de Wattrelos); ce dernier étant tenu d'y satisfaire dans un délai raisonnable suivant la demande des conseillers (CE, 28 janvier 2004, Commune de Pertuis). Le refus injustifié d'un maire d'accorder un tel local peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir auprès du tribunal administratif.

## III. Communiquer

### 1. Bulletin d'information générale

Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression de l'opposition. La loi vise toute publication d'une collectivité dès lors qu'elle a une visée informative et qu'elle s'adresse à un large public et non à un public restreint.

La périodicité de cette diffusion importe peu dans cette optique. Le juge administratif a ainsi considéré que « toute mise à disposition du public de messages d'information portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal doit être regardée, quelle que soit la forme qu'elle revêt, comme la diffusion d'un bulletin d'information générale » (CAA Versailles, 27 août 2009, Cne de Clamart, n°08VE01825). En l'occurrence, il en a déduit qu'un bilan de mi-mandat doit être regardé comme un bulletin d'information générale au sens du CGCT, quand bien même aucune périodicité n'est envisagée.

De même, il a été jugé que le document qui invite les habitants de plusieurs cantons d'un département à participer à des réunions publiques relatives aux priorités et aux enjeux de l'action de son conseil général, ainsi qu'aux conséquences des réformes fiscales et territoriales en cours, doit être regardé « eu égard à son contenu et à l'importance de sa diffusion, comme ayant la nature d'un bulletin d'information générale au sens des dispositions de l'article L.3121-24-1 précité du CGCT; que le département était donc tenu, en application de ces dispositions, de prévoir dans ce document un espace pour l'expression des groupes d'élus » (TA Besançon, 3 février 2011, n°1000546).

### 2. Numéros spéciaux

Toutes les publications des collectivités ne sont toutefois pas concernées par ces règles : ainsi, des notes techniques n'ont pas à prévoir un espace spécifique aux élus de l'opposition.

Néanmoins, le juge rappelle que « cette limitation ne saurait toutefois avoir pour conséquence qu'une [...] »

## RÉFÉRENCES

- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JO du 28 février 2002, p. 3808)
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (JO du 17 août 2004, p. 14545)
- Code général des collectivités locales, articles L.2121-12, L.2121-13, L.2121-13-1, L.2121-16, L.2121-18, L.2121-19, L.2121-21, L.2121-22, L.2121-22-1, L.2121-27, L.2121-27-1, L.2121-28 et D.2121-12

## A SAVOIR

**Opposition.** Le conseiller n'appartenant pas à la majorité municipale est l'élus (quelle que soit sa liste d'origine) qui « exprime publiquement sa volonté, par-delà des désaccords purement conjoncturels ou limités à un sujet particulier, de se situer de façon pérenne dans l'opposition » (CAA Versailles, 13 décembre 2007, n°06VE00383).

### Vote en conseil municipal.

Les élus de l'opposition peuvent contraindre la majorité à procéder à un scrutin secret s'ils rassemblent au moins un tiers des membres présents. L'opposition peut également exiger un scrutin public si elle rassemble un quart des membres présents (art. L.2121-21 CGCT).

# LES DROITS RECONNUS AUX ÉLUS DE L'OPPOSITION

[...] distinction artificielle au sein des différentes publications communales aboutisse à ce que l'opposition ne puisse s'exprimer que de façon épisodique » (TA Amiens, 30 novembre 2010, Commune de Gauchy, n°0803472). En l'espèce, la commune disposait d'un journal qui alternait des exemplaires s'intéressant, de manière générale, aux affaires de la commune, avec des numéros spéciaux dédiés spécifiquement à des sujets thématiques. Le juge a considéré qu'eu égard à leur contenu, ces numéros spéciaux devaient laisser un espace d'expression aux élus de l'opposition.

### 3. Espace réservé

Un espace doit être réservé dans chaque bulletin d'information générale (CAA Versailles, 17 avril 2009, Commune de Versailles, n°06VE00222).

Pour respecter les dispositions du CGCT en la matière, il faut encore que l'espace dédié aux élus de l'opposition soit suffisant et équitablement réparti (TA Nice, ord. réf., 15 décembre 2008, Commune de Menton c/ M<sup>me</sup> P. Gérard et « Menton Démocratie », n°0806670), ce qui sera le cas lorsqu'il permet aux élus de l'opposition de défendre leur position. Dès lors, un espace qui correspondrait à un cinquième de page, soit sept cents signes, ce qui laisse aux élus de l'opposition cinq lignes sur les trente-cinq pages de la publication est insuffisant et ne permet pas de se conformer aux dispositions du CGCT. Il a été jugé que cet espace, réservé aux élus de l'opposition, ne devait pas être ouvert aux élus de la majorité (TA Rouen, 24 mars 2005, Poilvé c/ Commune de Saint-Valéry-en-Caux). Toutefois, il a été jugé depuis qu'une commune peut valablement accorder une demi-page pour les élus de l'opposition au sein d'une page intitulée « Tribune politique » d'un journal municipal, où s'expriment donc également des élus de la majorité (CAA Marseille, 16 décembre 2010, Commune de Montpellier, n°08MA05127).

### 4. Le contenu des propos

Le contenu ne doit être ni diffamatoire ni injurieux conformément aux dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Il peut donner lieu à un droit de rectification et à un droit de réponse notamment. Les propos diffusés doivent également porter sur les affaires relevant de la compétence de la collectivité à laquelle ils appartiennent, cette obligation semblant toutefois assez largement interprétée.

Ainsi, statuant sur une affaire où un conseiller de l'opposition souhaitait diffuser dans un journal municipal des informations relatives aux modalités pratiques de l'organisation des primaires organisées par le parti socialiste dans la commune, le juge a considéré que si la commune « soutient qu'elle ne peut permettre la publication

de l'encart en cause au motif qu'il détourne un espace de liberté d'expression dédié aux problématiques locales à des fins de politique nationale, il ressort toutefois de l'examen dudit encart qu'il a pour objectif de délivrer aux électeurs, habitants de la commune de Châtillon, les informations pratiques en vue de la participation aux primaires du parti socialiste, et notamment de leur indiquer la situation des bureaux de vote ouverts dans la commune pour la tenue du scrutin ; que cette communication entre dans le champ des dispositions de l'article L.2121-27-1 précité du CGCT et du règlement intérieur voté par le conseil municipal de Châtillon » (TA Cergy-Pontoise, ord. réf., 14 septembre 2011, n°1107539). Le juge valide donc cet encart, « quand bien même ces informations seraient diffusées par d'autres supports ».

### À noter

Une tribune appelant les électeurs à voter pour un candidat à des élections locales pourra être analysée, eu égard à son contenu, comme une propagande en faveur de ce candidat et par conséquent prohibée par les dispositions du Code électoral (CE, 3 juillet 2009, M<sup>me</sup> Aminata B., n°322430).

### 5. Internet

La réglementation précitée régit la mise en ligne de bulletins d'informations sur les sites internet des collectivités locales ainsi que le contenu qu'elles affichent sur les différentes pages de ces sites.

Cette règle s'applique quand bien même un espace d'expression serait réservé aux élus de l'opposition dans des bulletins d'information sur support papier. Statuant sur le site internet d'une commune, le juge a ainsi considéré que « si le site internet de la commune, qui présente notamment les actions accomplies ou futures et la gestion de la commune, reprend la plupart des informations traitées dans le magazine Versailles, il les diffuse sous une forme différente, qu'ainsi, ce site doit être regardé, eu égard à son contenu, comme constituant un bulletin d'information générale distinct du magazine Versailles ; que dès lors, la ville de Versailles était tenue, [...] de réserver sur son site un espace à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » (CAA Versailles, 17 avril 2009, Cne de Versailles, n°06VE00222).

### À noter

Dès lors qu'il expose des informations générales sur la gestion de cette collectivité, présente ses grands projets et grandes réalisations, le site internet d'une collectivité est considéré comme un bulletin d'information générale, d'autant plus qu'il a vocation à s'adresser à un large public. Par conséquent, il doit réserver un espace à l'expression des élus de l'opposition.

## A SAVOIR

**Commissions.** Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale (art. L.2121-22 CGCT).

**Missions d'information.** Dans les communes de 50 000 habitants et plus, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a introduit le droit pour l'opposition (à la condition toutefois qu'elle rassemble au moins un sixième des membres du conseil municipal) d'inscrire à l'ordre du jour du conseil la question 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 (art. L.2121-22-1 CGCT). Le fonctionnement de ces missions est défini par le règlement intérieur du conseil municipal.