

1

Retour						
--------	--	--	--	--	--	--

Document 1:

Publication au JORF du 18 JUILLET 1978

Loi n°78-753 du 17 juillet 1978

**Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre
l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif,
social et fiscal**

version consolidée au 14 juin 2006 - version JO initiale

**Titre Ier : De la liberté d'accès aux documents administratifs et de la
réutilisation des informations publiques.**

Chapitre Ier : De la liberté d'accès aux documents administratifs.

Article 1

Modifié par Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 art. 2, art. 3, art. 4 (JORF 7 juin 2005).

Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des chapitres Ier, III et IV du présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, quel que soit le support utilisé pour la saisie, le stockage ou la transmission des informations qui en composent le contenu, les documents élaborés ou détenus par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.

Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les actes des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique et les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000).

Article 2

Modifié par Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 art. 2, art. 3, art. 5 (JORF 7 juin 2005).

Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre.

Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Il ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.

Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent chapitre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.

L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Document 2:

Extraits du CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (Partie Législative)

Article L1413-1

Les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants peuvent créer une commission consultative des services publics locaux dans les mêmes conditions.

Cette commission, présidée par le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, le président de l'organe délibérant, ou leur représentant, comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.

La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux.

La commission examine chaque année sur le rapport de son président :

- 1° Le rapport, mentionné à l'article L. 1411-3, établi par le délégataire de service public ;
 - 2° Les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L. 2224-5 ;
 - 3° Un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.
 - 4° Le rapport mentionné à l'article L. 1414-14 établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat.
- Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant sur :
- 1° Tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-4 ;
 - 2° Tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie.
 - 3° Tout projet de partenariat avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce dans les conditions prévues à l'article L. 1414-2.

Le président de la commission consultative des services publics locaux présente à son assemblée délibérante ou à son organe délibérant, avant le 1er juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par cette commission au cours de l'année précédente (1).

NOTA (1) : Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 art. 58 II : Ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1er janvier 2008.

Article L2131-1

- Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat ;

Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article L2131-2

- Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 ;

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Article L2131-3

- Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés.

Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires

Article L2143-1

Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune.

Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions. Dans ce cas, les articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 s'appliquent.

Article L2143-2

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.

Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours.

Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.

Article L2143-3

Dans les communes de 5 000 habitants et plus, il est créé une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées.

Cette commission dresse le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle établit un rapport annuel présenté en conseil municipal et fait toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant.

Le rapport présenté au conseil municipal est transmis au représentant de l'Etat dans le département, au président du conseil général, au conseil départemental consultatif des personnes handicapées, ainsi qu'à tous les responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par le rapport.

Le maire préside la commission et arrête la liste de ses membres.

Cette commission organise également un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées.

Des communes peuvent créer une commission intercommunale. Celle-ci exerce pour l'ensemble des communes concernées les missions d'une commission communale. Cette commission intercommunale est présidée par l'un des maires des communes, qui arrêtent conjointement la liste de ses membres.

Lorsque la compétence en matière de transports ou d'aménagement du territoire est exercée au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, la commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées doit être créée auprès de ce groupement. Elle est alors présidée par le président de l'établissement. La création d'une commission intercommunale est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de transports ou d'aménagement du territoire, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants ou plus.

CHAPITRE III Dispositions spéciales aux communes de 3500 habitants et plus

SECTION I Mode de scrutin

Article L260

Les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, sous réserve de l'application des dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 264

Article L261

La commune forme une circonscription électorale unique.

Toutefois les membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille sont élus par secteur. Le nombre des secteurs et le nombre des conseillers à élire dans chaque secteur sont déterminés par les tableaux n° 2, 3 et 4 annexés au présent code.

Les articles L. 254 à L. 255-1 sont applicables dans les communes dont la population est comprise entre 3500 et 30000 habitants.

Par dérogation aux dispositions du présent chapitre, l'élection des conseillers municipaux a lieu dans les conditions prévues au chapitre II du présent titre dans les communes associées comptant moins de 2000 habitants et dans les sections comptant moins de 1000 électeurs si ces sections ne correspondent pas à des communes associées.

Article L262

Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

EXTRAITS DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

Titre XII Des Collectivités Territoriales

Art. 72. -

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Art. 72-1. -

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

L'élu local : nouveau statut, nouveau droit

PAR ISABELLE MULLER-QUOY
MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ PICARDIE JULES-VERNE

L'ESSENTIEL

La loi du 27 février 2002 apporte des améliorations notables au statut des élus locaux visant tant à leur faciliter l'exercice du mandat par une meilleure indemnisation et couverture sociale, des aménagements du temps de travail ou un droit à la formation qu'à leur offrir des garanties de retour à la vie professionnelle en fin de mandat. Le texte est plus timide s'agissant de la démocratisation du fonctionnement des assemblées locales ou du renforcement des droits de l'opposition.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JO 28 février 2002, p. 3808).

Concrétiser la démocratie, tel est le maître mot de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹ dans ses dispositions portant sur les élus membres des assemblées locales. Démocratiser l'accès aux fonctions électives et permettre ainsi d'améliorer la représentation sociologique des élus en facilitant l'exercice de leur mandat et en offrant des garanties de retour à la vie professionnelle après le mandat, tels sont les apports de la loi consacrés à l'élu considéré isolément. Les articles relatifs au « statut de l'élu » approfondissent les apports de la loi du 3 février 1992² sans en bouleverser la philosophie: si l'objectif est de favoriser l'exercice à plein temps du mandat, il ne s'agit pas pour autant d'abandonner le principe de sa gratuité. Démocratiser le fonctionnement des assemblées locales³ et rendre plus effectifs les droits et prérogatives attachés au mandat d'élu local entendu ici dans son rôle de conseiller membre d'une assemblée, en particulier en renforçant les droits de l'opposition, tel est l'objectif d'un autre volet de la loi en son chapitre 2.

L'amélioration du statut des élus locaux

Dans ses dispositions visant à améliorer les conditions d'accès aux mandats locaux et celles de leur exercice, la loi vient concrétiser toute une série de propositions formulées à différents niveaux qui attestent d'une véritable préoccupation dépassant les clivages politiques. Elle reprend ainsi pour partie les conclusions émises par la Commission pour l'avenir de

la décentralisation présidée par Pierre Mauroy⁴, qui a rendu son rapport au Premier ministre le 17 octobre 2000, mais également celle du Sénat⁵ et du Conseil économique et social⁶. Parallèlement, le Parlement est saisi de plusieurs propositions de loi sur ce sujet. Ainsi, la proposition de loi relative à l'accès aux fonctions publiques locales est en instance de seconde lecture devant l'Assemblée nationale. Et le Sénat a adopté, en janvier 2001, la proposition de loi relative à la démocratie locale, synthèse de cinq propositions de loi issues de ses rangs⁷. Le titre II de la présente loi, consacré aux conditions d'exercice des mandats locaux, vise en premier lieu à élargir l'accès à ces fonctions afin de rééquilibrer la représentation sociologique des élus. En second lieu, il développe des mesures assurant une meilleure conciliation du mandat avec l'activité professionnelle, mais aussi la vie personnelle et familiale. La loi se veut globale visant à faciliter l'exercice à plein temps du mandat local ou à défaut son articulation avec l'activité professionnelle, le renforcement de la formation des élus locaux et de leur protection sociale, mais aussi à aménager les conséquences de la fin du mandat sur la situation personnelle de l'élu. Aussi peut-on distinguer les mesures nouvelles s'appliquant pendant la durée du mandat afin d'améliorer les conditions de son exercice et celles qui innovent en prévoyant après la fin du mandat les modalités concrètes de retour à la vie professionnelle des élus locaux « à plein temps ».

4. Refonder l'action publique locale, rapport remis au Premier ministre le 17 octobre 2000.

5. Mission d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales: Jean-Paul Delevoye, président; Michel Mercier, rapporteur; Pour une république territoriale: l'unité dans la diversité, rapport publié le 28 juin 2000.

6. La décentralisation et le citoyen, avis du Conseil économique et social, sur le rapport de Claudette Brunet-Léclercq, juin 2000.

7. Proposition relative au statut de l'élu local (n° 59, 00-01), tendant à assurer le maintien de la proportionnalité des indemnités de tous les élus municipaux (n° 398, 99-00), à revaloriser les indemnités (n° 454, 99-00), tendant à la prise en compte des mandats accomplis dans différentes collectivités pour l'honorariat (n° 443, 99-00), visant à créer une indemnité de retour à l'emploi pour les élus locaux (n° 98, 00-01).

1. Projet de loi n° 3089, 29 mai 2001, Rapport de Bernard Derosier, AN 12 juin 2001; 2. Yves Jegouzo, Les conditions d'exercice des mandats locaux, AJDA 1992, p. 821.

3. Loi n° 92-108 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux; Frédéric Scanvic, « Statut » de l'élu local, coll. « Dalloz service », 1994; Philippe Lacaïe, Le Statut de l'élu local, Berger-Levrault, 3^e éd. 2002.

4. v. Isabelle Muller-Quoy, Le Droit des assemblées locales, LGDJ, coll. « Systèmes », 2001.

L'AMÉNAGEMENT DE L'EXERCICE CONJOINT D'UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE ET D'UN MANDAT ÉLECTIF

Cet aménagement passe par la nécessité pour l'élu de disposer du temps pour remplir sa fonction, mais également par la préoccupation majeure de ne pas être préjudicié par l'exercice du mandat.

Disposer du temps nécessaire au mandat

Le temps pour préparer l'élection

La loi introduit un congé électif permettant aux salariés candidats aux élections municipales dans une commune d'au moins 3 500 habitants, aux élections cantonales et régionales et à l'Assemblée de Corse, de disposer de jours d'absence pour participer à la campagne électorale. La loi souhaite réduire l'inégalité des chances entre les candidats de façon à encourager les vocations de toutes les catégories socioprofessionnelles et, ce faisant, élargir la représentativité sociologique des élus. A cette fin, elle étend le droit à un temps d'absence existant pour les candidats aux mandats nationaux aux candidats aux élections locales. Toutefois le nombre de jours est fixé à dix par an, au lieu de vingt prévu pour les candidats aux élections législatives ou sénatoriales. Ce congé est imputable sur les congés payés.

Le temps pour exercer le mandat

De nombreuses dispositions ont pour objet de mieux concilier le temps du mandat local avec une activité professionnelle. Il s'agit de permettre aux élus de se rendre plus disponibles sans porter préjudice à leur carrière. Jusqu'à présent, les élus salariés bénéficient d'autorisations d'absence pour participer aux réunions nécessitées par leur mandat⁸. L'employeur peut choisir de maintenir le salaire. A défaut, la compensation par la collectivité des pertes de revenu de ceux ne disposant pas d'indemnité de fonction est possible dans la limite de vingt-quatre heures par élu et par an pour un montant horaire fixé à 1,5 fois le montant horaire du SMIC, soit 228 euros par an. Cette possibilité est prévue pour les seuls salariés. La loi étend cette compensation aux conseillers

municipaux non salariés dans les mêmes conditions que pour les salariés.

Tout autre est la philosophie du crédit d'heures forfaitaire et trimestriel, variable notamment selon la taille de la collectivité et dont le seuil d'attribution avait été abaissé par la loi du 5 avril 2000 aux communes de 3 500 habitants et plus, et qui se trouve par la présente loi géné-

travail et dans les deux cas l'employeur est tenu de les permettre. Désormais, l'ensemble des conseillers municipaux, généraux et régionaux bénéficieront d'une durée trimestrielle de crédit d'heures revalorisée. Celle-ci est calculée en fonction de la durée hebdomadaire du temps de travail. Les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, qui ne bénéficiaient jusqu'à présent d'aucun crédit d'heures, disposeront dorénavant de dix heures et demie, afin de prendre en compte leur engagement dans la vie locale même s'ils n'exercent pas de fonctions exécutives. Pour concrétiser cette possibilité, une compensation des pertes de revenu résultant de l'utilisation du crédit d'heures par les conseillers municipaux salariés non indemnisés ou du temps consacré à la préparation de leurs réunions pour les non-salariés est possible. Le volume global de la compensation, pour les autorisations d'absence et le crédit d'heures, passe à soixante-douze heures par an et par élu, chaque heure ne pouvant être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance. En outre, si l'article L. 2123-8 du Code général des collectivités territoriales prévoyait qu'« aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences » résultant de l'application du crédit d'heures et des autorisations d'absence sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu, la réintégration ou le reclassement dans l'emploi étant de droit, il interdit également, dans sa nouvelle rédaction, à tout employeur de prendre en considération ces absences « pour arrêter ses décisions en ce qui concerne l'embauche, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux ».

Le temps pour se former

La formation des élus est un enjeu important, tout particulièrement depuis que leur responsabilité pénale est souvent mise en jeu. Elle apparaît pour les élus des petites communes comme une condition essentielle d'exercice de la libre administration en permettant d'éviter autant que faire se peut la tutelle technique des administrations d'Etat. Le droit à la formation affirmé en 1992⁹ comme une dépense obligatoire pour les collectivités locales se voit donc renforcé. La durée du congé de formation des élus salariés passe de six à dix-huit jours par mandat pouvant faire l'objet d'une compensation des pertes de revenu par la collectivité pour ses élus qui exercent une activité professionnelle. Les élus ont également droit au remboursement des frais de transport, de séjour et de stage. Par ailleurs, afin que ce crédit formation soit équitablement réparti et que ses orientations bénéficient à la collectivité, la loi instaure l'obligation d'une délibération à prendre dans les trois mois suivant le renouvellement de l'assemblée¹⁰. De même, afin d'améliorer la transparence de l'emploi de ces crédits, un tableau récapitulant les actions de formation des élus doit désormais être annexé chaque année au compte administratif et donner lieu à un débat. Enfin, comme le

Mieux concilier le temps du mandat local avec l'activité professionnelle et permettre aux élus d'exercer leurs fonctions sans porter préjudice à leur carrière, autorisations d'absence, crédit d'heures, etc.

ralisé à toutes les collectivités. Il est en effet alloué aux élus bénéficiant d'une indemnité de fonction afin de prendre en compte, en dehors de séances particulières, le travail de suivi et de préparation et de leur permettre de disposer du temps suffisant à la gestion de la collectivité. Ces absences sont considérées comme du temps de travail au regard du droit du

8. Art. L. 2123-1, L. 3123-1 et L. 4135-1 du Code général des collectivités territoriales.

9. Art. L. 2123-16, L. 3123-10 et L. 4135-10 du Code général des collectivités territoriales.

10. Pour la première application de ces dispositions, ce délai court à compter de la date de publication de la loi.

Conseil national de la formation des élus locaux et le rapport Mauroy le souhaitent, la loi permet la mutualisation des moyens de formation en autorisant les communes à transférer au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elles font partie l'organisation et les

Le droit des élus locaux à la formation est renforcé par l'augmentation de la durée du congé formation, la mutualisation des moyens de formation au niveau des EPCI.

moyens de la formation de leurs élus. Ces mesures ont pour but de développer l'accès réel et effectif à la formation, car on ne peut que constater à la lumière de l'expérience que les crédits de formation sont sous-utilisés¹¹ (en moyenne seulement 15 millions de francs [2,3 millions d'euros] sur plus de

1,3 milliard possible). La loi ne reprend cependant pas la proposition sénatoriale d'obliger les maires à suivre au moins une formation au cours du mandat ni le fait de réserver six jours au moins de congé formation à la première année du mandat, comme cela avait été évoqué au cours des débats.

Les conditions financières de l'exercice du mandat

Un exercice du mandat compatible avec l'activité professionnelle implique pour l'élu d'être indemnisé et remboursé des frais engagés du fait du mandat et de disposer d'une couverture sociale.

Le régime indemnitaire est réorganisé de façon à distinguer la situation de chaque catégorie d'élus, c'est-à-dire les différences notables entre ceux qui continuent d'exercer une activité professionnelle et ceux qui sont obligés de la réduire ou de la cesser. Réaffirmant la gratuité des mandats locaux et leur non-professionnalisation, la loi ne reprend pas la proposition du rapport Mauroy de créer, pour les présidents de conseil régional, de conseil général, les maires et leurs principaux adjoints, un statut d'agent civique territorial salarié de la collectivité doté d'une indemnité leur permettant d'assurer un service permanent. Elle prévoit néanmoins l'amélioration des conditions matérielles d'exercice du mandat, soit en couvrant les charges supplémentaires induites par le mandat, soit en fournissant un « substitut de rémunération » en cas de cessation complète de l'activité professionnelle, ce qui relativise largement le principe de gratuité. La loi prévoit expressément l'obligation d'une délibération fixant les indemnités des membres des conseils des collectivités territoriales et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, devant intervenir dans les trois mois suivant leur renouvellement, mais pour sa première application ce délai court à compter de la date de publication de la présente loi.

Quant aux modalités techniques de calcul des indemnités, la loi en supprime les incohérences. Elle limite le bénéfice du cumul des majorations en prévoyant, lorsqu'une commune relève de plusieurs d'entre elles, le choix de la plus favorable¹². Elle supprime le double barème des maires. La loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats avait en effet créé un nouveau barème qui revalorisait les indemnités des maires, tout en maintenant l'ancien barème comme réfé-

rence pour l'application d'autres règles telles que les indemnités des adjoints. La loi prévoit que, dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'indemnité allouée au maire est fixée au taux maximal prévu par l'article L. 2123-23 du Code général des collectivités territoriales, sauf si le conseil municipal en décide autrement. Surtout elle procède à la revalorisation du régime indemnitaire des adjoints¹³, en mettant en place un système à deux étages. D'une part, elle établit un barème propre aux adjoints en fixant des taux maximaux par strate démographique. D'autre part, elle laisse à la libre décision des conseils le soin de répartir, en fonction de la réalité des responsabilités exercées, une enveloppe supplémentaire exprimée en pourcentage de la masse indemnitaire liée au nombre d'adjoints ayant délégation de fonctions du maire de la commune.

La revalorisation du régime indemnitaire des élus, notamment des adjoints, s'accompagne d'une plus grande liberté laissée aux assemblées délibérantes pour l'organiser.

Le même souci de laisser une latitude d'appréciation aux conseils sur la réalité des fonctions est lisible dans la possibilité offerte au conseil général et au conseil régional « de réduire le montant des indemnités qu'il alloue à ses membres en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont

membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils le représentent sans que cette réduction puisse dépasser, pour chacun d'entre eux, la moitié de l'indemnité maximale pouvant lui être allouée¹⁴ ».

Enfin, le régime indemnitaire des conseillers municipaux est maintenu dans ses grandes lignes, tout en faisant l'objet d'une clarification selon les fonctions dont ils peuvent être investis. Ainsi, en vertu du nouvel article L. 2123-24-1 du Code général des collectivités territoriales, des indemnités peuvent être votées par les conseils municipaux des communes de 100 000 habitants au moins pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal et non plus selon qu'il exercent ou non des mandats spéciaux, dans les mêmes limites que précédemment. Aussi la loi met-elle en place un système souple plutôt que de procéder à des revalorisations générales indifférenciées, qui doit prendre en compte la diversité des situations et privilégie la liberté de décisions laissée aux assemblées locales pour les évaluer, tout en les encadrant par la fixation de barèmes.

Concernant toujours les mesures financières d'accompagnement dans l'exercice du mandat, la loi améliore et simplifie le régime des frais de déplacement. Aujourd'hui, il est déjà prévu le remboursement des frais de représentation du maire (art. L. 2123-19), ainsi que des frais de déplacement des conseillers généraux et régionaux quand ils participent aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent leur conseil (art. L. 3123-19 et L. 4135-19) et des membres des conseils des établissements publics de coopération intercommunale pour autant que ceux-ci ne bénéficient pas d'une indemnité de fonction. Pour les conseillers municipaux, le

11. v. Laurent Derboulles, De la libre formation des élus locaux, AJDA 2000, p. 773.

12. Art. 79 de la loi.

13. Art. 80 et 81 de la loi.

14. Avant-dernier alinéa de l'article L. 3123-16 et de l'article L. 4135-16 du Code général des collectivités territoriales.

remboursement des frais de transport et de séjour est subordonné, selon l'article L. 2123-18 du Code général des collectivités territoriales, à l'exercice d'un mandat spécial. Le remboursement de frais de mission indéterminés n'est donc pas possible en tant que tel. Il ne peut s'agir que de frais exposés pour l'exercice d'un mandat spécial¹⁵. Le Conseil d'Etat englobe dans ce dernier toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation expresse¹⁶. Aussi le juge vérifie-t-il que l'assemblée locale a au préalable attribué par une délibération l'exécution d'un tel mandat. Une telle délibération doit fixer l'objet, la durée de la mission et l'étendue des pouvoirs attribués. Ces remboursements ne doivent pas venir se substituer à des indemnités de fonction pour des tâches indéterminées ou permanentes¹⁷.

La loi conserve en partie cette limite, mais en élargissant toutefois les hypothèses de remboursement. Ainsi, la référence au mandat spécial n'apparaît pas dans les nouveaux articles L. 2123-18-1 et L. 2123-18-2 du Code général des collectivités territoriales, selon lesquels, d'une part, «les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune à des qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci» et, d'autre part, «les conseillers municipaux qui ne perçoivent pas d'indemnités de fonction peuvent bénéficier d'un remboursement par la commune, sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal, des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions mentionnées à l'article L. 2123-1 du code. Il s'agit dans ce dernier cas d'harmoniser avec les autres conseils les frais engagés pour participer aux séances du conseil municipal, aux réunions des commissions le préparant, aux réunions des assemblées où il représente la commune, c'est-à-dire que désormais les frais de déplacement et de séjour des élus qui participent à des réunions hors de la commune, du département ou de la région pourront donc également être pris en charge par la collectivité.

Par contre, la référence au mandat spécial est à nouveau mentionnée dans l'article L. 2123-18, alinéa 1, selon lequel désormais, outre les dépenses déjà prises en compte de transport et de séjour, «les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal». Les communes, départements et régions pourront dorénavant rembourser aux conseillers chargés de l'exécution d'un mandat spécial, ainsi qu'à ceux qui ne perçoivent pas d'indemnité lorsqu'ils participent à des réunions de leur conseil, les frais qu'ils auront engagés pour assurer notamment la garde de leurs enfants c'est-à-dire des frais autres que

ceux répondant à un intérêt public¹⁸, et qui jusqu'à présent faisaient l'objet d'une censure par le juge.

Poursuivant le même objectif, la loi offre aux présidents des conseils généraux et régionaux et vice-présidents ayant reçu délégation de ceux-ci, maires et, dans les communes de 20 000 habitants au moins, adjoints au maire ayant interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat qui uti-

Les hypothèses dans lesquelles peut intervenir le remboursement des frais liés à l'exercice du mandat sont élargies, tant en ce qui concerne les frais de déplacement que les frais de garde des enfants.

lisent le chèque-service prévu par l'article L. 129-2 du Code du travail pour assurer la rémunération des salariés chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, une alternative, celle de se voir accorder une aide financière par délibération de leurs

conseils, dans des conditions fixées par décret¹⁹. Ce faisant, la loi reprend la proposition formulée dans le rapport Mauroy afin notamment de favoriser la parité et l'exercice de responsabilités électives exécutives par les femmes qui ont le plus souvent charge de famille, en autorisant la collectivité à participer au financement de la garde de leurs enfants.

En vertu de l'article L. 2123-18-3 du Code général des collectivités territoriales, les dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours engagées en cas d'urgence par le maire ou un adjoint sur leurs deniers personnels peuvent leur être remboursées par la commune sur justificatif, après délibération du conseil municipal. Au niveau départemental et régional, lorsque la résidence personnelle du président du conseil général ou régional se situe en dehors de l'agglomération comprenant la commune chef-lieu du département ou de la région et que le domaine de ces collectivités comprend un logement de fonction, leur conseil peut fixer par délibération les modalités selon lesquelles ce logement lui est affecté. Lorsque le domaine du département ou de la région ne comporte pas un tel logement, le conseil peut, par délibération, décider d'attribuer au président une indemnité de séjour, dans la limite des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat, en raison des frais qu'il a engagés pour être présent au chef-lieu afin d'assurer la gestion des affaires de leur collectivité respective.

Disposer d'une couverture sociale

La loi vise à mieux garantir la couverture sociale des élus. Elle clarifie des dispositions déjà prévues par la loi du 3 février 1992, mais en les précisant, les textes actuels étant sur ce point lacunaires et peu sûrs. Elle reprend la proposition du rapport Mauroy visant à «assurer la continuité de la couverture sociale des personnes qui accèdent à des fonctions électives». L'exercice du mandat ne devant entraîner aucune limitation dans l'accès aux prestations, par rapport au droit commun de la protection sociale, la loi assimile le temps d'absence garanti aux

15. v. par exemple TA Lyon 19 septembre 2001, *Préfet du Rhône c/ Commune de Feyzin*, req. n° 9800381.

16. CE 24 mars 1950, *Maurice*, Leb. p. 185.

17. TA Nice 11 février 1985, *Commissaire de la République du Var*, Leb. p. 415.

18. v. TA Limoges 22 mai 1990, *Préfet de la Haute-Vienne*, JCP 1990.IV.371.

19. Nouvel art. L. 2123-18-4, L. 3123-19-1 et L. 4135-19-1 du Code général des collectivités territoriales.

élus salariés (autorisations d'absence, crédit d'heures) à une durée de travail effective pour le droit aux prestations sociales (assurance maladie et chômage) et non plus pour les seuls congés payés et droits en matière d'ancienneté.

La couverture sociale des élus, salariés ou non salariés, sera en outre étendue pour les élus n'ayant pas interrompu leur activité professionnelle et pour ceux ayant cessé leur activité. Pour les élus locaux n'ayant pas interrompu leur activité professionnelle et percevant une indemnité de fonction, qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions en cas de maladie, de maternité/paternité ou d'accident, le droit actuel peut conduire à ce que le montant des prestations en espèces soit réduit du fait de la diminution de leur activité professionnelle liée à l'exercice du mandat, alors que leur empêchement ne leur permet justement plus de percevoir des indemnités du fait

L'exercice du mandat ne doit entraîner aucune limitation dans l'accès aux prestations sociales par rapport au droit commun de la protection sociale.

qu'ils n'exercent plus leurs fonctions. La collectivité territoriale maintiendra le versement des indemnités de fonction aux intéressés dans la limite de la différence entre l'indemnité allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par leur régime de protection sociale²⁰. Pour les

élus salariés ayant cessé d'exercer toute activité professionnelle en vue d'exercer leur mandat et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, le régime actuel prévoit déjà leur affiliation pour les prestations en nature au régime général de la sécurité sociale des assurances maladie, maternité, invalidité et décès. Pour les maires et, dans les communes de plus de 20 000 habitants, pour les adjoints, le président du conseil général ou régional ou tout vice-président ayant reçu délégation, la loi complète leur couverture sociale en étendant cette affiliation aux prestations en espèces et garantit l'application de l'ensemble de ce dispositif à ceux qui parmi eux étaient non salariés et ont interrompu leur activité professionnelle. De même, à propos de la couverture des accidents dont les élus pourraient être victimes dans l'exercice de leurs fonctions électives, la collectivité prend en charge les frais médicaux et paramédicaux consécutifs pour les maires et leurs adjoints, les présidents de conseil général et de conseil régional. La loi étend cette possibilité aux conseillers dans les mêmes conditions²¹.

LES GARANTIES À L'ISSUE DU MANDAT

Selon le ministre de l'Intérieur, Daniel Vaillant, «sécuriser la sortie du mandat est un objectif essentiel pour diversifier la représentativité des élus locaux». En effet, il est clair que les fonctionnaires élus bénéficiant de la position de détachement²² ou de mise en disponibilité pour exercer un mandat local (depuis la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social) sont dans des situations leur permettant

facilement de remplir sans risque ces fonctions électives, ce qui explique leur très nette surreprésentation²³. Aussi, la loi innove-t-elle en créant un nouveau dispositif destiné à faciliter le retour à la vie professionnelle des salariés du secteur privé.

La loi du 3 février 1992 s'était déjà soucieuse de cette question en garantissant aux élus salariés de droit privé qui, pendant leur mandat, avaient cessé d'exercer leur activité professionnelle un droit à la réintégration, le contrat de travail étant suspendu jusqu'à l'expiration du mandat pour autant qu'une ancienneté d'un an au moins puisse être justifiée²⁴. Mais ce droit à retrouver son emploi ou un emploi comparable dans les deux mois qui suivent la fin du mandat n'est valable qu'à l'issue d'un seul mandat. Si l'élu effectue plusieurs mandats, sa garantie de retrouver un emploi est moindre car il ne peut faire valoir qu'une simple priorité à l'embauche et ce pendant un an à l'expiration du mandat. De même, cette garantie ne saurait s'appliquer aux professionnels libéraux pour qui cesser leur activité équivaut à perdre quasi définitivement leur clientèle. Des seuils démographiques sont en outre exigés²⁵. Aussi, afin de favoriser l'exercice à plein temps du mandat local, gage de disponibilité et d'efficacité souvent réclamées aujourd'hui par les électeurs, la loi nouvelle renforce les règles facilitant l'interruption temporaire de l'activité professionnelle en prenant en compte le «retour à la vie professionnelle», selon l'expression du rapport Mauroy qui voit là encore une de ces propositions concrétisées.

La création d'une allocation différentielle de fin de mandat

La loi crée une allocation différentielle de fin de mandat (AFM) afin de garantir à l'ancien élu un revenu de remplacement à l'issue du mandat dans l'attente qu'il retrouve un emploi. Cette allocation vise à garantir à tout maire d'une commune de 1 000 habitants au moins²⁶ ou tout adjoint dans

La loi crée une allocation différentielle de fin de mandat afin de garantir à l'ancien élu un revenu de remplacement à l'issue du mandat.

une commune de 20 000 habitants au moins, tout président de conseil général ou régional ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci qui, pour l'exercice de son mandat avait cessé d'exercer son activité professionnelle, pendant une durée de six mois au plus

après le mandat, des ressources mensuelles pouvant représenter jusqu'à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions et l'ensemble des ressources qu'il percevait à l'issue du mandat. Cette allocation est versée en cas de chômage, mais aussi si la nouvelle activité professionnelle lui procure des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction élective. Elle est financée par la création d'un fonds, dont la gestion est confiée

23. Selon la mission commune d'information du Sénat, les agents de la fonction publique représentaient 19 % des maires à l'issue des élections municipales de 1995, préc. p. 81.

24. Art. L. 122-24-2 et 3 du Code du travail.

25. La mission commune sénatoriale proposait d'étendre le système à tous les maires, adjoints, conseillers généraux et régionaux et présidents d'EPCI se consacrant à plein temps à leur fonction élective, préc. p. 118.

26. La mission commune sénatoriale parlait d'indemnité d'aide au retour à la vie professionnelle, mais le système préconisé était sensiblement le même.

0. Nouvel art. L. 2123-25-1, L. 3123-20-1 et L. 4135-20-1 du Code général des collectivités territoriales.

1. Art. 92 et 93, chap. VII.

2. Art. L. 2123-11, L. 3123-9 et L. 4135-9 du Code général des collectivités territoriales.

à la Caisse des dépôts et consignations, alimenté par une cotisation à la charge des communes de plus de 1 000 habitants, des départements, des régions, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (selon un taux plafonné à 1,5 % du total de l'enveloppe indemnitaire maximale de chaque collectivité et dont le montant sera fixé par décret).

Ce fonds de financement alimenté par des cotisations annuelles obligatoires des collectivités a pour but de permettre une mutualisation des risques. Ce mécanisme de solidarité doit en effet tenir compte «de manière équitable des différences entre les moyens financiers des collectivités, s'agissant en particulier des communes, selon leur taille et leurs caractéristiques socio-économiques». En outre, les adjoints ayant, dans les communes de 20 000 habitants au moins, interrompu toute activité professionnelle pour exercer leur mandat et qui pourraient se trouver privés de toute ressource dans le cas où le maire leur retirerait leur délégation de fonction se voient garantir le versement par la commune de leurs indemnités pendant trois mois au maximum lorsqu'ils ne retrouvent pas d'activité professionnelle (art. 81).

Le droit à une formation professionnelle et à un bilan de compétences

La loi organise le droit pour certains élus ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer un mandat électif de bénéficier d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences tels qu'ils sont prévus par le Code du travail. Elle offre également à ces anciens élus salariés l'accès au congé individuel de formation et au congé pour bilan de compétences. Bien sûr, les conditions d'ancienneté dans l'entreprise que les intéressés ne

Est reconnu le droit pour certains élus ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat de bénéficier d'une formation professionnelle.

peuvent remplir ne doivent pas être exigées à leur égard. Il s'agit par là de favoriser la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat en prévoyant des mesures d'accompagnement qui apparaissent indispensables, en particulier pour les salariés du secteur privé. Néanmoins, tous les élus ne sont pas concernés, la loi

réservant cette faculté aux maires ou, dans les communes de 20 000 habitants au moins, à tout adjoint qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé son activité professionnelle salariée, ainsi qu'à tout président de conseil général ou régional ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci (art. 68).

Outre ces avancées tangibles et substantielles qu'elle apporte à l'élu pris individuellement, la loi a souhaité renforcer les droits des élus en tant que membres des assemblées, en particulier des élus de l'opposition.

Les droits des élus au sein des assemblées locales

La loi consacre à ces élus tout un chapitre (chap. II). Elle vient ainsi poursuivre l'effort entrepris par la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992, qui avait fixé les bases d'une reconnaissance de droits

et prérogatives attachés à la qualité d'élu local et ébauché un statut de l'opposition. La loi du 6 février 1992 a en effet posé le principe de la représentation proportionnelle au sein des commissions du conseil municipal. Elle a reconnu aux conseillers municipaux, généraux et régionaux le droit d'être informés des affaires de la collectivité locale, qui doivent faire l'objet d'une délibération, d'exposer des questions orales et de former librement des groupes d'élus. Elle a en outre admis la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre le règlement intérieur des assemblées délibérantes, le juge ayant fait découler de ce principe la recevabilité d'un recours contre une délibération prise en violation de ce dernier²⁷. Ce faisant, le fonctionnement des assemblées locales s'est parlementarisé, bien qu'il n'y ait pas de responsabilité de l'exécutif devant les conseillers. Cette évolution doit s'entendre comme la recherche d'un débat équilibré, la reconnaissance progressive de véritables droits aux conseillers pour qu'ils puissent jouer leur rôle de contre-pouvoirs. Ce processus diffus doit permettre un réel exercice du pouvoir délibérant dans ce lieu de confrontation et de dialogue qu'est une assemblée représentative.

Mais, au fil des débats parlementaires, les dispositions visant à renforcer la démocratie locale représentative, notamment en donnant une plus large place à l'opposition au sein des conseils locaux, se sont réduites comme peau de chagrin.

UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ

Devant l'opposition du Sénat, la commission mixte paritaire a supprimé l'innovation majeure qui devait conduire à l'élection des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au

Devant l'opposition du Sénat a été abandonnée l'innovation majeure que constituait l'élection au suffrage universel direct des assemblées délibérantes des EPCI.

suffrage universel direct le même jour que les conseils municipaux. Celle-ci était pourtant souhaitée, tant par le rapport Mauroy que par le Conseil économique et social.

De même, l'article 8 du projet de loi qui prévoyait que, dans les communes de 20 000 habitants et plus, une séance du

conseil municipal est consacrée chaque année à l'examen des propositions de délibération déposées par les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, les mêmes dispositions étant reprises à l'égard des départements et des régions au profit des «conseillers généraux et régionaux appartenant à des groupes n'ayant pas de membres au sein du bureau de leur conseils respectifs²⁸», ayant pour objet d'ouvrir, à l'instar de ce qui est désormais permis au niveau national depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, «une fenêtre parlementaire» pour rompre avec l'exclusivité des exécutifs dans la rédaction de l'ordre du jour, ne figure plus dans la loi. Cette disposition est apparue soit trop timorée, soit inutile et les parlementaires ont souligné que l'opposition dispose toujours du pouvoir de faire des propositions, prérogative attachée au

27. CAA Marseille 20 novembre 1997, *Bernardi*, AJDA 1998, p. 214, chron. Lilian Benoit.
28. Art. L. 3121-10-1 et L. 4132-9-1 du Code général des collectivités territoriales.

mandat²⁹. Néanmoins, pour symbolique qu'elle fût, cette mesure aurait permis sans gêner pour autant la bonne gestion des affaires communales de laisser officiellement l'opposition interpellier la majorité, fût-ce une fois par an, «pour la fête de l'opposition» comme le soulignait moqueur un parlementaire³⁰. Par ailleurs, toujours au plan symbolique, la proposition issue du rapport Mauroy de remplacer pour plus de lisibilité le conseil général par l'appellation conseil départemental n'a pas été retenue. Enfin, l'article 10 du projet qui harmonisait le contenu du procès-verbal des séances du conseil municipal avec celui des autres niveaux de collectivités, en prévoyant que désormais il devait comporter le nom et la relation des opinions des membres ayant pris part à la discussion a été supprimé afin d'éviter un surcroît de formalisme, en particulier pour les petites communes qui ne disposent souvent que de secrétaire de mairie à mi-temps. Pourtant la transparence n'est pas aujourd'hui parfaitement assurée puisque la prise en compte des opinions des élus de l'opposition repose sur la seule volonté de la majorité, c'est-à-dire du maire, de refléter les débats avec sincérité. Certes, la crainte de surcharger les petites collectivités a justifié ce choix, mais il est regrettable que la loi n'ait pas fait prévaloir le souci de transparence et de clarification du droit des assemblées locales à laquelle cette disposition modeste aurait pu conduire³¹.

DES AVANCÉES TIMIDES

D'une part, la loi insère dans le Code général des collectivités territoriales un article L. 2121-22-1 selon lequel : «Dans les communes de 50 000 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. Un même conseiller municipal ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an. [...] Le règlement intérieur fixe 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».

Des dispositions quasi identiques³² sont prévues pour les conseils généraux et régionaux aux articles L. 3121-22-1 et L. 4132-21-1 du code. L'évaluation est en effet devenue un passage obligé de toute politique publique qui se veut moderne³³. Là encore, le souci de rapprocher le fonctionnement des assemblées locales des assemblées parlementaires est visible. Il y a bien longtemps que ces dernières ont la pos-

sibilité de créer des commissions d'enquête ayant notamment pour objet de s'informer sur la gestion d'une entreprise nationale ou d'un service public, voire plus simplement des missions d'information. Cependant une telle entreprise ne doit pas avoir pour but d'être une tribune préélectorale de l'opposition et n'est donc plus possible à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède le renouvellement général des conseils municipaux. Un même conseiller ne peut y participer qu'une fois par an. Toutefois, l'apport apparaît bien modeste par rapport au projet initial : le seuil démographique est passé des communes de 20 000 habitants et plus aux communes de 50 000 habitants et plus. Certes, le respect du

Dans les communes de plus de 50 000 habitants peut être créée une mission d'information sur les questions d'intérêt communal et d'évaluation des services publics locaux.

principe de la représentation proportionnelle implique que l'opposition doive faire partie de la mission d'information et d'évaluation, mais il n'est plus prévu que cette mission «puisse associer à ses travaux avec voix consultative des membres qui n'appartiennent pas au conseil municipal, notamment des représentants d'associations

locales et d'usagers des services publics locaux». Le pont entre démocratie représentative et participation n'a pas été franchi, alors même que la formulation générale des objets de ces missions pouvait en faire des lieux de débats profitables, alliant évaluation interne et externe aux élus locaux. De surcroît, le conseil municipal peut toujours bloquer la demande de création de la mission. De même, il dépendra de la pratique de chacune des assemblées qu'une information en temps utile soit donnée sur les résultats de la mission.

D'autre part, est ajouté au Code général des collectivités territoriales l'article L. 2121-27-1 selon lequel, «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 des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur». Il en est de même au niveau départemental et régional par les articles L. 3121-24-1 et L. 4132-23-1, à la différence près que ce droit d'expression est ici réservé aux groupes d'élus³⁴.

Le bulletin local³⁵ est devenu un instrument de communication très important à destination des habitants et futurs électeurs. Par-delà la présentation objective des réalisations du conseil, il apparaît souvent au service de la majorité puisqu'il est rédigé sous la responsabilité des exécutifs locaux. C'est un prolongement logique que le droit des élus de l'opposition au sein des conseils soit relayé par la possibilité qui leur est offerte de dépasser ce cénacle pour s'exprimer dans une publication officielle de leur commune. Sur un plan pratique, cela

29. CE 10 février 1954, *Cristofle*, Leb. p. 86.

30. Rapport AN n° 3113, p. 7.

31. L'article 6 prévoit que les délibérations de l'ensemble des assemblées locales sont portées à la connaissance tant par la voie de la publication ou de la notification, ce qui est déjà le cas, que par celle de l'affichage. La loi clarifie une question controversée : cf. notamment CAA Paris 28 juillet 1998, *Deniset*, et a contrario CAA Marseille 15 février 2000, *Capenac*, *Coll. territ.-Intercommunalité* mars 2000, p. 4.

32. Dans ces deux cas, un cinquième des membres est exigé.

33. cf. décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

34. Quant au fonctionnement des groupes d'élus le chapitre II bis augmente de 25 % à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres des conseils les crédits qui leur sont alloués. Les groupes d'élus pouvant en bénéficier sont ceux des conseils des communes de plus de 100 000 habitants, des conseils généraux et régionaux.

35. Martine Long, *Le bulletin municipal : un statut juridique complexe*, AJDA 1998, p. 387.

signifie que ne sont plus mis à leur charge les frais d'une autre publication. Par ailleurs, il est souhaitable de généraliser le pluralisme de l'information sur la gestion municipale dans le bulletin officiel, car il bénéficie de ce «label». Or, tout dépend aujourd'hui de la bonne volonté des exécutifs locaux. Il est heureux que le seuil démographique retenu offre très largement cette possibilité. Mais, en laissant au règlement intérieur le soin de préciser quel espace est attribué à l'opposition, la loi fait dépendre la portée de cette garantie de son application concrète. Il n'est plus exigé comme le prévoyait le projet de loi qu'«une place appropriée» soit réservée à l'expression des élus de l'opposition. De même, à l'occasion du contrôle des règlements intérieurs qu'il peut désormais mettre en œuvre depuis 1992, le juge aura à définir ce qu'il faut entendre par «les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale», en particulier quand ces conseillers ne sont pas

rattachés à un groupe d'élus. Si l'on suit la loi, au niveau communal, l'espace d'expression devrait pouvoir aussi être offert aux conseillers non apparentés³⁶.

La loi apporte au statut des élus locaux des modifications qui leur permettent d'exercer plus pleinement leur mandat. Elle tient compte de ce que celui-ci correspond dans la réalité à des fonctions à plein temps et elle permet à la fois de démocratiser et de rendre plus attractif le mandat local. Ayant vocation à s'appliquer à plus de 500 000 élus locaux³⁷, la loi se veut pragmatique : elle privilégie souvent l'autonomie d'appréciation des collectivités dans la mise en œuvre de telle ou telle garantie, ce qui renforce leur libre administration. Mais elle est très décevante quant au renforcement des facultés offertes aux élus de l'opposition de jouer leur rôle de contre-pouvoir, la démocratie locale se devant d'être le pouvoir de la majorité sous le contrôle de la minorité. Les dispositions relatives au fonctionnement des assemblées sont plus que timides et modestes, comme si l'amélioration de la démocratie représentative passait aujourd'hui au second plan des préoccupations du législateur, plus soucieux de concrétiser la démocratie participative.

36. Sur la non-obligation de rattachement des élus à un groupe, cf. CAA Nancy 4 juin 1998, *Ville de Metz c/M. Masson*, AJDA 1998, p. 885, chron. Bernard Stamm.

37. Les dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux sont applicables aux membres des conseils des EPCI et des conseils d'arrondissement sous réserve des dispositions qui leur sont propres, cf. art. 96 et 97 de la loi.

Le droit d'expression des élus locaux dans les bulletins d'information

(à travers la jurisprudence du tribunal administratif de Versailles)

PAR OLIVIER COUVERT-CASTÉRA

COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE VERSAILLES

L'ESSENTIEL

L'article 9 de la loi du 27 février 2002, qui consacre le droit des élus locaux de s'exprimer dans les publications diffusées par les collectivités territoriales, a suscité lors de sa mise en œuvre un certain nombre de questions, ayant trait au champ d'application et à la portée de ce nouveau droit. Une série de jugements rendus par le tribunal administratif de Versailles apporte à ces questions certains éléments de réponse, qui viennent compléter les rares décisions déjà adoptées par les juridictions administratives dans ce domaine.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a conféré aux élus locaux de nouveaux droits, en particulier celui de s'exprimer dans les organes d'information des collectivités territoriales.

En pratique, beaucoup de collectivités territoriales avaient déjà pris l'habitude d'accorder une tribune à l'opposition dans les journaux d'information qu'elles publient. S'appuyant sur ce constat, la commission des lois du Sénat a proposé, sans succès, de supprimer du projet de loi relatif à la démocratie de proximité l'article consacrant le droit d'expression des élus locaux dans les organes d'information des collectivités territoriales (rapport n° 156 de Daniel Hoeffel au nom de la commission des lois déposé le 19 décembre 2001).

L'article 9 de la loi a donc modifié à cet effet le code général des collectivités territoriales, en consacrant explicitement ce droit dans les communes de 3 500 habitants et plus (art. L. 2121-27-1¹⁾, dans les départements (art. L. 3121-24-1), et dans les régions (art. L. 4132-23-1).

Dans les trois cas, le législateur a énoncé en une phrase le droit d'expression reconnu aux élus locaux, en renvoyant au règlement intérieur de l'assemblée de chaque collectivité territoriale le soin d'en définir les modalités d'application.

Ainsi, par exemple, l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « 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 des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur ».

partenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur ».

Les dispositions applicables aux départements et aux régions sont rédigées en termes similaires, à la différence près que l'espace en cause doit être réservé à l'expression des « groupes d'élus » du conseil général ou du conseil régional, ce qui implique, d'une part, que ce droit ne peut pas être exercé par un élu à titre individuel et, d'autre part, que ce droit peut être exercé aussi bien par les groupes constituant l'opposition dans l'assemblée locale que par les groupes formant la majorité au sein de cette assemblée.

La loi n'a toutefois pas prévu l'intervention d'un décret d'application pour son article 9 et la circulaire du ministre de l'Intérieur sur la mise en œuvre de cette loi ne fournit aucun élément d'interprétation de cette disposition (circulaire NOR : INTB0200076C du 27 mars 2002).

Dans ces conditions, comme l'avaient d'ailleurs relevé un certain nombre de commentateurs de la loi, il était inévitable que la jurisprudence soit amenée à répondre aux nombreuses questions que soulève l'interprétation des dispositions en cause (v. Isabelle Muller-Quoy, AJDA 2002, p. 283 ; Dominique Deporcq, Légilocal, n° 5, juin 2002, p. 4 ; Michel Verpeaux, RFDA 2003, p. 261).

Le Conseil d'Etat a déjà statué sur des recours formés contre des ordonnances rendues par les juges des référés des tribunaux administratifs concernant la mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites par la loi relative à la démocratie de proximité, mais ces décisions sont encore rares et, compte tenu du cadre procédural dans lequel elles ont été rendues, elles n'abordent pas directement les principales questions qui se posent concernant le champ d'application et la portée de ces nouvelles dispositions. Ainsi, l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat [statuant en appel], du

¹⁾ Cette disposition est également applicable aux établissements publics de coopération intercommunale en vertu du renvoi opéré par l'article L. 5211-1 de ce code. Sur la transposition de la notion de « majorité municipale », lorsqu'il s'agit de l'appliquer aux organes délibérants de ces établissements publics, v. TA Besançon ord. 21 février 2003, 1. Collin, req. n° 03-0218 ; v., aussi, la réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 23914 de Jean-Luc Prael, JOAN Q 3 novembre 2003, p. 8477.

28 février 2003 (*Commune de Pertuis*, à paraître au Lebon; AJDA 2003, p. 1171, note P. Cassia et A. Béal), concerne essentiellement les conditions de mise en œuvre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, relatif au référé liberté, dans cette matière. Il résulte de cette ordonnance qu'en l'absence de circonstances particulières, le maintien en vigueur des articles du règlement intérieur d'un conseil municipal relatifs aux modalités d'expression et de réunion du groupe d'opposition du conseil municipal ne caractérise pas une situation d'urgence impliquant, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale soit prise dans les 48 heures. De même, la décision du Conseil d'Etat [statuant en cassation] du 28 janvier 2004 (*Commune de Perthuis*, AJDA 2004, p. 932, note S. Brondel) porte sur une ordonnance rendue par un juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, relatif au référé suspension, et annule cette ordonnance en tant qu'elle avait suspendu deux articles du règlement intérieur d'un conseil municipal, concernant les modalités d'attribution d'un espace d'expression aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité dans plusieurs publications de la commune, au motif que l'ordonnance attaquée a dénaturé les pièces du dossier.

Par ailleurs, huit jugements rendus récemment par le tribunal administratif de Versailles, statuant au fond, apportent un début de réponse à certaines de ces questions (un jugement du 13 mai 2004, *M^{me} Arpontet*, req. n° 0301026 et sept autres rendus le 27 mai 2004, *M. Durovray et autres*, req. n° 0202380; *M. Varèse*, req. n° 0203872; *M^{me} Chandon*, req. n° 0203884; *M. de Lesquen*, req. n° 0204011; *M. Jannet*, req. n° 0202314; *M. Schmit*, req. n° 0301025; *M. Gaechter*, req. n° 0304609).

Ces jugements ont été rendus dans le cadre de recours pour excès de pouvoir dirigés contre le règlement intérieur d'un conseil général ou d'un conseil municipal (*Durovray et autres* concerne le règlement intérieur du conseil général de l'Essonne; *Varèse*, *Chandon*, *de Lesquen*, et *Jannet* concernent les règlements intérieurs

Toutes les collectivités, sauf les communes de moins de 3500 habitants, sont concernées par le nouveau droit d'expression reconnu aux élus locaux.

des conseils municipaux des communes du Vésinet, de Bures-sur-Yvette, de Versailles et du Chesnay), contre le refus d'un maire de publier un article dans le bulletin d'information municipal (*Schmit* et *Gaechter* concernant des décisions

prises respectivement par le maire de Longjumeau et par le maire de Saint-Cyr-l'Ecole), ou encore contre la décision de diffuser une nouvelle publication municipale sans avoir invité les élus minoritaires à s'y exprimer (*Arpontet* concernant la diffusion par le maire de Longjumeau d'une publication intitulée « La lettre du maire »). Le tribunal a implicitement considéré que cette diffusion révèle par elle-même l'existence d'une décision susceptible de recours, à savoir la décision du maire de ne pas accorder aux élus minoritaires une tribune dans cette publication. Rappelons que la jurisprudence admet que l'existence d'une décision administrative puisse être déduite d'un agissement de l'administration (par exemple, CE

21 octobre 1988, *Eglise de scientologie de Paris*, Lebon p. 354; TA Lyon 6 octobre 1992, *M. Lavaurs*, req. n° 9210LYLAV; CE 6 janvier 1995, *Ville de Lyon c/ M. Lavaurs*, req. n° 143799).

Nous présenterons les solutions retenues par le tribunal administratif de Versailles dans ces différents jugements en examinant tout d'abord la question des organes d'information visés par la loi, puis celle des élus bénéficiaires du droit d'expression, avant d'exposer les précisions apportées par ces jugements sur la portée de ce droit d'expression. Enfin, nous présenterons différentes questions ayant trait au rôle imparti au règlement intérieur dans la mise en œuvre de ce droit.

► Les organes d'information visés par la loi

La loi relative à la démocratie de proximité désigne clairement les collectivités territoriales qui sont concernées par le nouveau droit d'expression reconnu aux élus locaux, c'est-à-dire l'ensemble des collectivités territoriales à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants.

En revanche, la question du champ d'application matériel de la loi soulève des difficultés en ce qui concerne l'interprétation de la notion de « bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion » du conseil municipal, du conseil général ou du conseil régional, diffusé par les collectivités territoriales concernées.

Il faut remarquer au préalable que la loi vise les bulletins que la commune, le département ou la région diffuse, ce qui semble clairement exclure les publications diffusées par d'autres personnes morales, y compris lorsque celles-ci sont subventionnées par les collectivités territoriales concernées. Dans l'affaire *Durovray et autres*, les requérants soutenaient que les publications diffusées par des associations ou structures financées à plus de 80 % par le département entraient dans le champ d'application de l'obligation instituée par la loi et auraient dû être mentionnées par le règlement intérieur. Le moyen a été écarté par le tribunal comme dépourvu de précision.

UN DROIT ACCORDÉ À TITRE INDIVIDUEL OU COLLECTIF?

Le tribunal administratif de Versailles a dû examiner la question de savoir si le droit d'expression qu'accorde l'article 9 de la loi relative à la démocratie de proximité à la minorité peut être exercé individuellement ou doit nécessairement être exercé collectivement par les élus.

Dans le cas des départements et des régions, il n'y a pas d'ambiguïté, puisque l'espace d'expression est accordé par la loi aux «groupes d'élus». Dans les conseils généraux, la constitution de groupes d'élus est prévue par l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales et, dans les conseils régionaux, par l'article L. 4132-23 du même code. En revanche, l'article L. 2121-28 du code général des collectivités territoriales ne mentionne la constitution de groupes d'élus que dans le cas des conseils municipaux des communes de plus de 100 000 habitants.

Ceci explique que l'article L. 2121-27-1 du même code, qui s'applique à toutes les communes de 3 500 habitants et

plus, ne fasse pas référence à des groupes de conseillers municipaux et indique que l'espace d'expression dans le bulletin d'information générale est attribué à «des conseillers». Comme le relève le tribunal administratif de Versailles, il ne résulte donc pas de cette disposition «que les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale doivent nécessairement être constitués en groupes politiques pour pouvoir bénéficier d'une tribune» (jugement de *Lesquen*).

Le règlement intérieur peut donc attribuer individuellement aux conseillers municipaux concernés un espace d'expression. Par exemple, le règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Bures-sur-Yvette prévoit les conditions dans lesquelles les conseillers municipaux ne fai-

sant pas partie de la majorité pourront s'exprimer dans le bulletin municipal, en disposant qu'une page par mois sera mise à leur disposition, à raison d'un sixième de page par conseiller municipal, approche qui n'est pas

Le règlement intérieur peut attribuer individuellement aux conseillers municipaux concernés un espace d'expression.

déclarée illégale par le tribunal (jugement *Chandon*). Le règlement peut aussi l'attribuer à des groupes d'élus. Toutefois, le droit d'expression ne peut être réservé à des groupes d'élus que si chaque conseiller municipal est effectivement rattaché à un groupe. En effet, dans le cas contraire un conseiller municipal d'opposition isolé serait privé de toute possibilité d'exercer le droit d'expression qui lui est reconnu par la loi. Rappelons que les conseillers municipaux tirent individuellement de leur qualité de membres de l'assemblée municipale le droit d'être informés et de s'exprimer sur tout ce qui touche aux affaires de la commune, sans que l'exercice de ce droit puisse être subordonné à leur rattachement à un groupe déterminé (CAA Nancy 4 juin 1998, *Ville de Metz*, AJDA 1998, p. 941).

LA NOTION DE CONSEILLERS N'APPARTENANT PAS À LA MAJORITÉ MUNICIPALE

Le législateur n'a pas souhaité garantir le droit d'expression des élus de la majorité municipale dans les bulletins d'information, mais seulement ceux de la minorité.

Cette «discrimination positive» en faveur des élus minoritaires du conseil municipal n'est pas absolument inédite. En effet, les articles L. 2121-27 et D. 2121-12 du code général des collectivités territoriales accordent aux «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale» qui en font la demande le droit de disposer sans frais du prêt d'un local commun. Ces dispositions ne comportent pas plus de précisions dans la définition des bénéficiaires de ce droit et la jurisprudence les concernant n'a pas eu l'occasion de préciser ce point (CE 4 juillet 1997, *Leveau*, Lebon p. 282 ; AJDA 1997, p. 635).

On peut s'interroger sur la justification de cette discrimination. Il faut sans doute considérer que le législateur part du présupposé que l'opinion des conseillers municipaux appartenant à la majorité est déjà reflétée par les informations générales données par le journal municipal dans ses différentes rubriques sur les réalisations et la gestion du conseil municipal.

En tout état de cause, si la loi ne garantit pas ce droit, elle n'interdit bien sûr pas aux communes d'offrir également une tribune libre aux conseillers municipaux appartenant à la majorité (TA Dijon 27 juin 2003, *M. Lendzwa et autres*, req. n° 021277).

Toujours est-il que, pour déterminer le champ d'application du droit d'expression protégé par la loi, il faut identifier les élus minoritaires qui en bénéficient.

Une première approche, qui a le mérite de la simplicité, consiste à distinguer majorité et minorité municipale uniquement en fonction du résultat des opérations électorales, l'expression «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale» visant dans ce cas les membres du conseil municipal qui n'ont pas été élus sur la liste arrivée en tête aux élections municipales. Cette approche est comparable à celle suivie par le tribunal administratif de Nice, dans son jugement du 3 février 2000, *Baréty et autres* (note Michel Verpeaux, RFDA 2000, p. 803), dans lequel il est jugé que, pour l'application de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que la composition des différentes commissions municipales doit respecter le principe de la représentation proportionnelle, la représentativité dans la composition de ces commissions «doit s'apprécier au regard du résultat du scrutin des élections municipales et donc des listes soumises au suffrage des électeurs, lesquelles demeurent intangibles pendant toute la durée du mandat du conseil municipal». En appel, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé le jugement, mais sur un autre fondement (31 décembre 2003, *Ville de Nice*, req. n° 00MA00631).

Toutefois, la rigidité de cette approche paraît contraire à l'essence du droit garanti par les dispositions concernées du code général des collectivités territoriales.

En effet, la loi sur la démocratie de proximité a entendu garantir l'accès des élus minoritaires aux journaux municipaux en vue d'assurer le respect du pluralisme dans l'expression des tendances politiques représentées au sein du conseil municipal.

Or, si des élus ne sont plus en accord avec la politique de la majorité des membres du conseil municipal à laquelle ils

La jurisprudence a retenu une définition souple de l'expression «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale».

appartenaient, et si ce désaccord n'est pas purement conjoncturel et limité à un sujet déterminé, ils devraient avoir le droit d'exprimer une opinion sur les réalisations et la gestion du conseil municipal

différente de celle qui est exprimée dans l'ensemble du journal municipal, dont la ligne éditoriale est déterminée par l'exécutif local qui procède de la majorité municipale.

Le législateur semble avoir admis, ou en tout cas envisagé, cette approche souple. En effet, il ressort du rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité que les députés se sont interrogés sur le sens de l'expression «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale», en observant que, dans les moins peuplées des communes de plus de 3 500 habitants, majorité et opposition pouvaient fluctuer en cours de mandat au gré des circonstances locales. Les parlementaires ont préféré ne pas régler cette question par la voie législative, laissant aux élus locaux le soin de le faire dans leur règlement intérieur.

Le tribunal administratif de Versailles a choisi de suivre cette approche souple, qui tient compte des fluctuations entre majorité et opposition au sein du conseil municipal. En effet, il a annulé la décision par laquelle le maire de la commune de Saint-Cyr-l'Ecole a refusé d'accorder une tribune à trois conseillers municipaux, élus sur la liste du maire et qui, en cours de mandat, se sont clairement dissociés de la majorité municipale et ont créé un groupe distinct à cet effet, en relevant que ce groupe «n'est pas une composante de la majorité municipale» (jugement *Gaechter*).

► Le rôle du règlement intérieur

Il résulte du texte même des articles L. 2121-27-1, L. 3121-24-1, et L. 4132-23-1 du code général des collectivités territoriales que ceux-ci ne s'appliquent que «lorsque» la collectivité concernée diffuse effectivement un bulletin d'information. Ainsi, les dispositions précitées ne s'appliquent que si et dans la mesure où ces collectivités diffusent des publications répondant aux caractéristiques qu'elles énoncent.

En effet, l'objectif du législateur n'est pas d'imposer une politique de communication aux collectivités territoriales, mais seulement de garantir le respect du pluralisme dans l'expression des tendances politiques représentées au sein des assemblées locales, dans les supports de communication qui existent.

Puisque le règlement intérieur des assemblées locales ne doit intervenir que pour préciser les modalités pratiques de mise en œuvre des dispositions précitées, si la collectivité concernée ne dispose d'aucune publication entrant dans le champ d'application de celles-ci, le règlement intérieur peut être muet sur ce point. Inversement, si cette collectivité dispose effectivement d'un site internet constituant un bulletin d'information générale au sens de ces dispositions, le règlement intérieur doit mentionner celui-ci et régler les conditions dans lesquelles les élus peuvent s'y exprimer, sauf à être entaché d'illégalité (jugement *de Lesquen*).

De manière générale, nous pensons que, pour être conforme à la loi, le règlement intérieur devrait être adapté chaque fois que la collectivité territoriale se dote d'un instrument de communication entrant dans le champ d'application des dispositions concernées du code général des collectivités territoriales.

En effet, l'accès des élus minoritaires aux organes d'information locaux ne peut dépendre uniquement du bon vouloir des exécutifs locaux. Aussi, il ne suffit pas que, en pratique, ces élus se voient proposer de publier des tribunes dans ces organes d'information, il faut que cette possibilité soit, dans son principe et ses modalités, organisée par le règlement

intérieur. Dans le cas contraire, s'il omet de définir «les modalités d'application» du droit d'expression reconnu par la loi, comme celle-ci le prescrit, le règlement intérieur est entaché d'un vice qui peut être assimilé selon nous à une forme d'incompétence négative.

C'est aux requérants d'établir que le site internet, ou d'autres formes de bulletins d'information générale omis par le règlement intérieur, existaient à la date d'adoption du règle-

L'accès des élus minoritaires aux organes d'information locaux ne peut dépendre uniquement du bon vouloir des exécutifs locaux.

ment intérieur contesté et présentaient des caractéristiques permettant de considérer qu'ils rentraient dans le champ d'application de la loi. Ainsi, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille relève que, puisque le site internet de la com-

mune n'était pas encore créé à la date d'adoption du règlement intérieur du conseil municipal, l'absence de mention de ce site dans ce règlement n'est pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de ce dernier (TA Marseille ord. 31 mars 2003, *M. Pellenc*, req. n° 0300590), ni à justifier qu'il soit enjoint à la commune d'ouvrir sur son site un espace aux conseillers municipaux minoritaires (TA Marseille ord. 6 février 2003, *M. Pellenc*, req. n° 03-00603/0).

S'agissant du site du conseil général de l'Essonne, les requérants n'ayant fourni au tribunal aucune description du contenu de celui-ci, par exemple, au moyen de l'impression des pages de ce site, le tribunal administratif de Versailles a rejeté leurs conclusions tendant à l'annulation du règlement intérieur en tant qu'il ne mentionne pas ce site internet dans l'article consacré au droit d'expression des élus (jugement *Durovray et autres*).

Les observations qui précèdent portent sur les conditions de légalité auxquelles le règlement intérieur est soumis. Il faut maintenant préciser les rapports entre le règlement intérieur et les décisions individuelles adoptées par les exécutifs locaux pour la mise en œuvre du droit d'expression des élus.

En premier lieu, bien entendu, l'exception d'illégalité des dispositions d'un règlement intérieur concernant ce droit pourrait être invoquée à l'appui d'un recours en annulation formé contre une décision individuelle qui en fait application.

En deuxième lieu, les dispositions légales d'un règlement intérieur, qui définissent les modalités d'application du droit d'expression reconnu par la loi, ainsi que le prévoit celle-ci, fixent des règles que doivent respecter les décisions individuelles adoptées par l'exécutif local. Celui-ci ne peut, par exemple, refuser de publier une tribune libre au motif qu'elle est trop longue, alors qu'elle respecte l'espace fixé par le règlement intérieur.

En dernier lieu, la circonstance que le règlement intérieur ne réglemente pas, ou réglemente de manière incomplète, l'exercice du droit d'expression, ne fait pas obstacle à ce que ce droit puisse être exercé directement sur le fondement de la loi. En effet, le principe selon lequel un espace doit être réservé à l'expression des élus dans tout bulletin d'information générale est fixé avec suffisamment de précision par le code général des collectivités territoriales lui-même, de sorte que la mise en œuvre du droit ainsi reconnu ne peut être subordonnée à

une modification préalable du règlement intérieur. Le juge des référés du tribunal administratif de Besançon affirme ainsi, avec vigueur, que, si l'assemblée locale n'a pas modifié son règlement intérieur pour le rendre conforme à l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, « cette carence de ladite assemblée, à qui il appartenait dans un délai raisonnable d'adapter son règlement intérieur, ne saurait être invoquée devant le juge du référé liberté pour prétendre se dispenser de la mise en œuvre d'une liberté fondamentale » (ordonnance du 21 février 2003, préc.).

En concluant cette étude, on s'interrogera sur les conditions dans lesquelles le juge de l'excès de pouvoir peut, dans ce domaine, s'il est saisi de conclusions en ce sens, prescrire les mesures d'exécution de ses jugements en vertu des pouvoirs d'injonction qui lui sont reconnus par les articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative.

Lorsqu'un règlement intérieur est annulé partiellement, en tant qu'il n'a pas réservé à l'expression des groupes d'élus un espace dans un bulletin d'information, il n'y a pas de difficulté à enjoindre à la collectivité territoriale concernée de modifier sur ce point le règlement intérieur de son assemblée

délibérante. Le tribunal administratif de Versailles adresse une telle injonction au département de l'Essonne dans son jugement *Durovray et autres*.

En revanche, la question est plus délicate en cas d'annulation du refus d'accorder un espace d'expression dans un bulletin d'information. En effet, ce refus n'est généralement pas opposé de manière abstraite, mais répond à une demande de publication dans un numéro déterminé d'un bulletin d'information local. L'annulation de ce refus pour un motif de fond « implique nécessairement », pour reprendre les termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, qu'il soit procédé à la publication demandée. Mais, lorsque le juge de l'excès de pouvoir statue, le numéro litigieux du bulletin a généralement déjà été diffusé, de sorte que l'exécution du jugement n'est en pratique plus possible. Aussi, le tribunal administratif de Versailles accepte-t-il, à titre de mesure d'exécution de l'annulation qu'il prononce, d'enjoindre à une commune de réserver « dans le prochain numéro » du bulletin d'information local un espace destiné à la publication de l'article d'un groupe d'élus minoritaire (jugement *Gaechter*). Une telle solution peut se justifier par le souci de donner son plein effet à une annulation contentieuse, dans un domaine où est en jeu l'exercice de la liberté d'expression des élus minoritaires, condition essentielle de la démocratie de proximité. ■

DOSSIER

Démocratie participative : la consultation des électeurs renforcée

La loi "libertés et responsabilités locales" étend les possibilités de consulter les électeurs (article 122). Les élus auront le choix entre le référendum local (lequel n'est pas ouvert aux groupements de communes) dont le résultat s'impose à eux (sous réserve d'un certain niveau de participation) et la consultation, qui n'est qu'un moyen, parmi d'autres, d'aide à la décision. Un décret précisera les modalités pratiques d'organisation de ces consultations locales.

La loi élargit les possibilités de consulter les électeurs (article L. 1112.15 du code général des collectivités territoriales), mais ne porte pas sur le référendum local qui, lui, est organisé par la loi du 1^{er} août 2003. Désormais, **toutes les collectivités locales** - et non plus seulement les communes - peuvent organiser ces consultations, pour avis. Celles-ci ne peuvent porter que sur les **décisions que les autorités de la collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de sa compétence**, qu'il s'agisse d'une

décision de l'exécutif ou de l'assemblée délibérante, d'un projet d'acte individuel ou réglementaire.

Ces consultations peuvent être organisées sur tout ou partie du territoire de la collectivité (cette possibilité n'est pas reconnue pour le référendum local). De même, **les groupements de communes pourront recourir à cette consultation pour l'ensemble de leurs compétences** et non plus seulement pour les opérations d'aménagement.

Consécration du droit de pétition

Les électeurs d'une collectivité locale pourront demander à son assemblée délibérante d'organiser une consultation "sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée" (article L. 1112.16). Ce qui exclut les décisions relevant de l'exécutif (une telle restriction n'existe pas pour le référendum local). Dans les communes, la demande devra émaner **du cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales** et, dans les autres collectivités, du dixième des électeurs. Chaque électeur ne pouvant signer qu'une seule demande par an à une même collectivité. Les organisateurs d'une pétition dans une collectivité autre que la commune devront communiquer à l'exécutif une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande. **La décision d'organiser ou non la consultation appartiendra, en tout état de cause, à l'assemblée délibérante de la collectivité.** Elle n'y est nullement obligée.

Actuellement, seules les opérations d'aménagement relevant de la compétence de la commune peuvent faire l'objet d'une demande de consultation émanant des électeurs. Désormais, ce droit de pétition est reconnu pour toutes les affaires relevant de la décision du conseil de la collectivité. Enfin, les électeurs relevant du périmètre **d'un groupement de communes auront un pouvoir de pétition analogue** (sur toute

affaire relevant de la décision du conseil communautaire) à celui concernant les collectivités locales (article L. 5211.49). La décision d'organiser la consultation appartenant à l'organe délibérant du groupement.

L'article L. 1112.7 précise qu'il revient à l'assemblée délibérante de la collectivité d'arrêter le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Sa délibération doit également indiquer que la consultation n'est qu'une demande d'avis (à la différence du référendum local). La délibération est transmise au préfet deux mois au moins avant la date du scrutin.

L'article L. 1112.18 prévoit que les délibérations émanant de l'assemblée délibérante d'une collectivité autre que la commune doivent être notifiées par le préfet, aux maires des communes dans lesquelles la consultation est prévue, dans les quinze jours suivant la délibération. Les maires sont alors tenus d'organiser le scrutin. Les dépenses liées à l'organisation du scrutin sont une dépense obligatoire pour la collectivité qui l'a décidée (article L. 1112.19).

L'article L. 1112.21 prévoit **les périodes d'interdiction des consultations locales.**

Enfin, la loi (article 123) rend obligatoire la consultation des électeurs en cas de fusion de communes.

Document 8:

COLLECTIVITES TERRITORIALES

**Du bon et du mauvais usage
des référendums locaux**

Reprenant la jurisprudence sur les consultations locales, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a estimé doublement illégal le référendum local organisé par la ville de Saint-Denis sur le vote des résidents étrangers. En effet, non seulement son objet ne relevait pas de la compétence de la commune, mais la participation des résidents étrangers a été jugée irrégulière.

**COLLECTIVITE TERRITORIALE (GENERALITES) -
Référendum local - Vote des résidents étrangers - Illégalité
COMMUNE - Compétence - Régime électoral
COMMUNE - Participation des habitants**

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 13 janvier 2006
M. Koster, juge-réf. - M^e Seban, av.
Préfet de la Seine-Saint-Denis - n° 0511416

**ORDONNANCE
(1^{re} espèce)**

Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 1112-3 du code général des collectivités territoriales, en matière de référendum local : « Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension. Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ou du projet de délibération ou d'acte soumis à référendum » ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales : « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » ; qu'aux termes de l'article L.O. 1112-11 du même code : « Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par les articles L. 30 à L. 40 du code électoral, sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles L.O. 227-1 à L.O. 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales » ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées des articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-11 du code général des collectivités territoriales que les moyens tirés de ce que la délibération litigieuse est illégale quant à son objet, qui porte sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales, et en ce qu'elle prévoit la participation au scrutin des résidents étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne sont, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette délibération ; que la commune de Saint-Denis ne peut utilement faire valoir que ladite délibération serait conforme aux articles 10 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales portant respectivement sur la liberté d'expression et l'interdiction des discriminations, dont elle n'établit pas qu'ils seraient méconnus par les dispositions susvisées du code général des collectivités territoriales ; qu'il y a lieu, par suite, d'ordonner la suspension de l'exécution de la délibération déferée ;

Ordonne :

Art. 1^{er} : L'exécution de la délibération susvisée du conseil municipal de Saint-Denis du 15 décembre 2005 est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le tribunal sur la requête tendant à l'annulation de cette délibération.

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 23 février 2006
M. Houist, prés. - M. Béal, rapp. -
M. Delamarre, c. du g. - M^e Vasseur, Seban, av.
Préfet de la Seine-Saint-Denis - n° 0511415

**JUGEMENT
(2^e espèce)**

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de la requête ;

Considérant que par délibération du 15 décembre 2005 le conseil municipal de Saint-Denis a décidé d'organiser le 26 mars 2006 un référendum d'initiative locale sur le droit de vote et l'éligibilité des résidents étrangers non communautaires aux élections locales ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales : « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La loi fixe les règles concernant :

– le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales » et qu'aux termes de son article 72 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » ;

Considérant que la délibération attaquée a pour seul objet de consulter la population locale sur « le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers non communautaires aux élections locales » ; qu'il ressort des dispositions susvisées des articles 34 et 72 de la Constitution que ce domaine relève exclusivement de la loi ; que, dès lors, l'objet du référendum prévu par la délibération du 15 décembre 2005 n'étant pas relatif à une affaire relevant de la compétence de la

commune et dont n'entrant pas dans le champ des dispositions sus-rappelées de l'article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet de la Seine-Saint-Denis est fondé à demander son annulation au motif que le conseil municipal était incompétent;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la délibération du conseil municipal de Saint-Denis du 15 décembre 2005 doit être annulée;

Décide :

Art. 1^{er} : La délibération du conseil municipal de Saint-Denis du 15 décembre 2005 portant organisation d'un référendum d'initiative locale le 26 mars 2006 sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers non communautaires aux élections locales est annulée.

NOTE

Il arrive parfois que les questions liées aux consultations locales des électeurs apparaissent dans la presse non juridique. Tel a été le cas du référendum organisé le 26 mars 2006 à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales (v. *Le Monde*, 15 et 16 janvier 2006). Plus précisément, c'est à l'initiative du maire que le conseil municipal de Saint-Denis a, par une délibération du 15 décembre 2005, décidé d'organiser le 26 mars 2006 un référendum d'initiative locale sur le droit de vote et l'éligibilité des résidents étrangers non communautaires aux élections locales. On pouvait d'ailleurs penser que, du fait des décisions juridictionnelles ici présentées, la question n'aurait plus les honneurs de cette presse. Il n'en est rien puisque celle-ci a suivi cette consultation qui a bien eu lieu le dimanche 26 mars 2006 en le présentant comme un événement politique de premier plan (*Le Monde* du 25 mars 2006).

La présentation de cette consultation par la presse était un peu ambiguë car la question du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants non communautaires était, d'une part, l'objet de la question posée aux électeurs dyonisiens. D'autre part, sans doute afin d'attirer l'attention des médias et pour montrer que l'octroi de ce droit de vote était une urgence politique, il était prévu que ces électeurs participent eux-mêmes et de manière en quelque sorte préventive, à la consultation visant à leur octroyer le droit de participer à des opérations électorales. C'est un peu comme si on devait demander aux premiers intéressés de se prononcer sur l'octroi d'un nouveau droit. Si la réponse est peut-être évidente, la question est malgré tout paradoxale. A quoi sert de poser la question si la réponse est déjà contenue dans la manière de poser la question ? Mais il est vrai que, lors de certaines consultations organisées avant l'intervention du législateur par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation territoriale de la République, les étrangers invités à s'exprimer hésitaient parfois à le faire, afin de ne pas attirer l'attention sur eux (v., sur les pratiques antérieures à la loi de 1992, C. Chevilly-Hiver, *la participation directe des citoyens aux décisions locales*, thèse Université de Franche-Comté, 1999).

C'est la procédure du référendum décisionnel qui a été utilisée, semble-t-il pour la première fois, car le référendum de Saint-Denis est, à notre connaissance, le premier à être organisé en France¹. Jusqu'à présent, n'ont été organisées que des consultations, seulement communales, sur le fonde-

ment des articles L. 2142-1 et suivants aujourd'hui abrogés par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Depuis cette loi, on peut signaler une consultation qui devait être organisée dans le département du Gers à propos de l'utilisation des OGM dans l'agriculture, qui fut suspendue par le juge administratif, par une décision du tribunal administratif de Pau (*Préfet du Gers*, req. n° 0501491).

Mais, à Saint-Denis, la consultation a été présentée comme un véritable référendum qualifié curieusement par le juge administratif « d'initiative locale ».

La délibération du conseil municipal de Saint-Denis a fait l'objet, de la part du préfet, d'un recours en référé suspension, le 26 décembre 2005, sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative et de l'article L.O. 1112-3 du code général des collectivités territoriales. Le premier renvoi, pour les actes des communes, à l'article L. 2131-6 alinéa 3 qui prévoit qu'il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. En comparaison, avec la procédure de droit commun du référé suspension, la condition de l'urgence n'est pas exigée. Mais cette référence à l'article d'application générale L. 554-1 n'était pas utile puisqu'il existe des mécanismes spécifiques de contrôle de légalité en matière de référendum local.

Ce contrôle de légalité échappe partiellement, s'agissant des communes, aux articles L. 2131-1 et suivants du code général. Il est en effet régi par l'article L.O. 1112-3 du même code et le recours du représentant de l'Etat est organisé dans des conditions de délai très spécifiques par rapport aux règles habituelles du déféré préfectoral. En effet, l'exécutif de la collectivité territoriale concernée dispose d'un délai maximum de huit jours pour transmettre au représentant de l'Etat la délibération qui fixe notamment les modalités d'organisation de la consultation (al. 1 et 2 de l'article L.O. 1112-3). Le représentant de l'Etat ne dispose lui-même que d'un délai de dix jours pour déférer cette délibération au tribunal administratif s'il l'estime illégale et le même alinéa 2 précise qu'il « peut assortir son recours d'une demande de suspension ». Cette procédure de suspension reprend, à l'alinéa 4, les conditions d'octroi du sursis à exécution posées par l'article L. 2131-6. Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, ce qui accentue encore le caractère urgent de la procédure.

Le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a fait droit à la demande du préfet de Seine-Saint-Denis, considérant que les conditions étaient réunies en l'espèce, par une ordonnance du 13 janvier 2006². Statuant au fond, le tribunal a confirmé l'ordonnance de référé et a annulé la délibération du conseil municipal de Saint-Denis par un jugement du 23 février 2006.

Dans la décision de référé, le juge a estimé, d'une part, que la participation de ressortissants étrangers non communautaires à des opérations électorales était contraire à l'article L.O. 1112-11 et, d'autre part, que la question posée aux électeurs de Saint-Denis ne relevait pas de la compétence de la commune. La chambre collégiale, dans la deuxième décision, n'a

¹ C'est aussi l'opinion de Manuel Delamarre, commissaire du gouvernement auprès du tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Nous remercions vivement ce dernier de nous avoir procuré à la fois le jugement et les conclusions.

² Nous remercions également M. le conseiller Beal, rapporteur auprès de ce tribunal, d'avoir bien voulu nous communiquer cette ordonnance.

pas retenu ce grief, en application du principe de l'économie de moyens, même si son commissaire du gouvernement l'avait estimé fondé. Ces réponses, qui étaient somme toute assez prévisibles, permettent d'envisager une transposition au cas du référendum décisionnel local des solutions jurisprudentielles développées à propos des consultations locales des électeurs avant la consécration des référendums locaux par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003. La pratique de la commune de Saint-Denis, décidant d'organiser malgré tout la consultation des électeurs, ne rend cependant pas service au principe du respect des décisions de justice.

L'illégalité de la participation des électeurs non communautaires à des opérations électorales

La participation des électeurs étrangers non communautaires était prévue à un double titre, d'une part lors de la consultation prévue le 26 mars 2006, d'autre part, en cas de réponse positive lors du référendum, dans le futur, lors des « élections locales »⁽³⁾. Les électeurs avaient à répondre, par oui ou par non, à la question suivante : « Etes-vous pour la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ? ».

C'est cette consécration générale du droit de vote qui est évidemment de plus grande conséquence car il s'agit, selon le maire de Saint-Denis dans son mémoire en défense, de prévoir la participation des résidents étrangers non communautaires à l'ensemble des élections locales. Mais cet octroi du droit de vote et d'éligibilité est prévue de manière à la fois large et imprécise. Les élections auxquelles ces ressortissants auraient pu être autorisés à participer sont les « élections locales ». Il faut comprendre que ces étrangers pourront être électeurs et éligibles non seulement aux élections municipales, mais aussi cantonales et régionales, si l'on admet qu'existe, au sein des élections politiques au sens de la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 du Conseil constitutionnel dite *Quotas par sexe*, une distinction entre élections nationales et élections locales. Outre l'opposition géographique ou territoriale évidente entre ces deux catégories d'élections, la compétence juridictionnelle du Conseil constitutionnel pour les unes, et du juge administratif pour les autres, suffirait à les différencier et à considérer que le maire de Saint-Denis ne voulait élargir le droit de vote que pour les seules élections locales. Pour autant, cette ouverture du droit de vote est beaucoup plus large que le droit reconnu depuis la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, aux seuls citoyens de l'Union européenne, à la suite et dans le cadre du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992. La loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 n'a pas modifié la lettre de l'article 88-3, sauf dans sa version soumise à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, sans qu'il soit besoin, ici, de revenir sur le sort de ce texte. Dans le cadre constitutionnel applicable à ce jour, ce droit n'est ainsi reconnu aux citoyens de l'Union européenne que pour les élections municipales. Indépendamment de toute autre considération, les étrangers non communautai-

res de Saint-Denis se trouveraient alors dans une situation beaucoup plus favorables que les citoyens de l'Union.

Ces étrangers sont d'ailleurs envisagés négativement, par opposition aux citoyens de l'Union définis par l'article 88-3 de la Constitution et aux articles L.O. 227-1 et suivants du code électoral introduits par la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 pour l'élection des conseillers municipaux. Il s'agit donc de tous les étrangers, ressortissants d'Etats situés en dehors de l'Union européenne, sans borne géographique, notamment continentale.

Par ailleurs, ces étrangers ne sont que des « résidents », ce qui pourrait se traduire de manière moins juridique par « habitants » étrangers non communautaires. Cette condition de résidence correspond à celle inscrite à l'article L.O. 227-1 précité, nécessaire pour que les citoyens de l'Union puissent s'inscrire sur les listes électorales prévues aux articles L.O. 227-2 à L.O. 227-5. En utilisant le terme « résidents », la délibération litigieuse a une conception souple du droit de vote, car il suffit de résider, en l'espèce à Saint-Denis, pour pouvoir bénéficier du droit de vote et d'éligibilité, la preuve de la résidence pouvant se faire par une quittance de loyer ou tout document prouvant un lien avec un service public (d'eau, d'électricité ou autre). La durée de la résidence n'est pas prévue, pas plus qu'elle n'est exigée, il est vrai, des citoyens de l'Union dans ce même article L.O. 227-1.

Mais, faute d'avoir eu accès à la délibération soumise au juge administratif, seules des suppositions peuvent être émises, car des éléments plus précis ont été susceptibles de figurer dans ce texte. En tout état de cause, il suffit d'être « étranger », c'est-à-dire ni citoyen français ni citoyen d'un autre Etat membre de l'Union européenne. C'est bien d'une définition doublement négative qu'il s'agit. Sans avoir d'autres éléments d'information, il faut supposer que ce sont les mêmes étrangers qui sont appelés à participer à la consultation du 26 mars 2006 et ceux à qui ce droit devait être accordé par la même délibération soumise au vote direct des électeurs.

Il était logique que le représentant de l'Etat invoque la violation de l'article L.O. 1112-11 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits [...] sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum » auxquels s'ajoutent, pour les seules communes, les « ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits [...] sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales ». Cette disposition a été introduite par la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local.

Une interprétation stricte de l'article 88-3 de la Constitution, qui ne prévoit le droit de vote et d'éligibilité qu'aux « élections municipales », aurait interdit une telle participation puisque l'article 88-3 ne prévoit pas le droit de vote aux « consultations ». En sens inverse, l'article 88-3 et la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de cet article, bien que muets sur ce point, peuvent être interprétés comme conférant aux citoyens de l'Union européenne la qualité générale d'électeurs communaux. Cette loi organique prévoit en effet que les citoyens de l'Union autres que français, « peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions

(3) Afin d'exercer le droit de vote lors de la consultation du 26 mars 2006, les résidents, étrangers ou non ont été invités à s'inscrire sur une liste électorale « additive » (Le Monde, 25 mars 2006).

que les électeurs français» (art. L.O. 227-1 du code électoral). Elle ne comporte aucune référence aux dispositions relatives aux consultations locales.

L'interprétation large de l'article 88-3 de la Constitution a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 relative à la loi organique du 1^{er} août 2003 qui a estimé que leur était reconnue la qualité d'électeurs, ce qui les autorise à participer, non seulement aux « élections municipales » comme semble l'indiquer l'article 88-3, mais aussi aux consultations référendaires municipales (RFDA 2004, p. 7, chron. P. Delvolvé).

Ce droit est cependant limité aux consultations organisées au seul échelon communal, le droit de vote pour les citoyens européens n'étant reconnu qu'à ce niveau, selon l'article 88-3 de la Constitution.

Or, très clairement, la délibération du conseil municipal de Saint-Denis méconnaissait cet article L.O. 1112-2. En tout état de cause en effet, la qualité d'électeur qui est exigée interdit à des résidents étrangers qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne, de participer à une quelconque consultation de la « population locale », qu'elle soit décisionnelle ou qu'elle soit consultative, à la différence de ce qui avait été pratiqué dans certaines communes avant l'intervention de la loi de 1992. C'est sur ce premier fondement que l'ordonnance de référé du 13 janvier 2006 a suspendu la délibération du conseil municipal de Saint-Denis « en ce qu'elle prévoit la participation au scrutin des résidents étrangers non communautaires ». Le tribunal de Cergy-Pontoise, statuant au fond, ne s'est fondé que sur l'autre moyen de la requête du préfet, estimant qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur la méconnaissance de l'article L.O. 1112-11, toujours en application du principe de l'économie de moyens.

La commune ne peut « légiférer » en matière électorale

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise n'a retenu, dans son jugement au fond, que le grief tiré de l'incompétence de la commune à organiser un référendum sur un tel objet. Il a en effet estimé que la commune a empiété, par l'objet même de la délibération qui devait être soumise au vote, sur les compétences du législateur. Le tribunal n'a pas grand mal à invoquer aussi bien l'article 34 que l'article 72 de la Constitution pour estimer que c'est à la loi de fixer les règles « concernant le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales » (art. 34, al. 8) et que les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues « par la loi » et par des conseils élus, sous-entendu dans les conditions prévues par l'article 3 de la Constitution. Formulée de cette manière, cette affirmation peut sembler d'une grande banalité.

La commune soutenait néanmoins, devant le juge des référés, que la question du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers était une question d'intérêt local, au sens de l'article L.O. 1112-1, « dans une commune dont un habitant sur quatre n'a pas la nationalité française ». Il s'agissait de placer le juge administratif devant les réalités, ce à quoi le commissaire du gouvernement auprès du tribunal administratif n'a pas été insensible puisqu'il estimait que cette question était « passionnante » en rappelant les arguments,

jugés assez convaincants, avancés par les partisans d'une participation électorale des ressortissants étrangers non communautaires. Le droit de vote serait un « facteur d'intégration » et constituerait une contrepartie « logique » à l'acquittement de taxes et d'impôts en France. Le maire de la commune estimait enfin que « le droit des habitants d'une ville ne saurait être lié à leur nationalité ».

A l'appui de sa défense, le maire de Saint-Denis considérait enfin que l'article L.O. 1112-11 du code général des collectivités territoriales devait être écarté car il méconnaît les dispositions des articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 25 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté d'expression tandis que l'article 14 interdit les discriminations. Aucune de ces dispositions n'empêche l'octroi du droit de vote aux seuls nationaux dans un Etat signataire de la Convention et la liberté d'expression est distincte de l'exercice du droit de vote. Quant aux articles du Pacte de New York du 19 décembre 1966, ils sont relatifs au droit de vote et au droit de prendre part à la direction des affaires publiques reconnus « à tout citoyen » et à l'interdiction de toute discrimination (art. 26). Mais les citoyens et ceux qui ne le sont pas, dans un Etat, ne sont pas placés dans une situation identique et il n'y a donc pas de discrimination à les traiter de manière différente.

On se contentera de constater que le juge du fond, à la différence du juge des référés, n'ont pas répondu à ces arguments d'inconventionnalité qui ont été examinés par le commissaire du gouvernement dans ses conclusions, la délibération étant jugée illégale sur un autre fondement.

Ces arguments se heurtaient néanmoins au constat selon lequel l'octroi du droit de vote et d'éligibilité ne rentre pas dans le champ des compétences de la commune. Un référendum d'initiative locale ne peut être utilisé qu'à propos de « tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » (art. L.O. 1112-1). Certes l'exécutif d'une collectivité peut aussi proposer, seul, à l'assemblée délibérante de soumettre au référendum local « tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel » (art. L.O. 1112-2). Mais dans ce cas aussi, les questions posées aux électeurs doivent avoir un intérêt local, au sens que le juge administratif donne à cette notion.

Quelle que soit l'initiative et l'objet, c'est l'assemblée délibérante de la collectivité qui, notamment, « précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs » (art. L.O. 1112-3, al. 1). En censurant la délibération du conseil municipal décidant l'organisation du référendum, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise s'est placé dans la continuité de la jurisprudence antérieure, développée à propos des consultations communales et annulant toutes les délibérations portant sur des objets qui n'entraient pas dans les compétences communales, essentiellement parce qu'ils correspondaient à des compétences étatiques (v. M. Verpeaux; Rép. coll. locales Dalloz, chapitre 9630, Référendums locaux et consultations locales des électeurs, n° 192 et s.).

Dans le cas de Saint-Denis, il faut imaginer que c'est un « projet de délibération » qui doit être soumis aux électeurs

puisque, dans l'hypothèse où la question de la compétence communale aurait été tranchée de manière positive, c'est le conseil municipal qui aurait pu être compétent pour adopter une telle décision qui aurait relevé de la compétence de l'organe délibérant en application du principe général de compétence inscrit à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales. Même si cette hypothèse confine à l'absurde, compte tenu de ce qui précède, il faut poser cette question de la nature de la décision prise par les électeurs dans le cadre de la procédure de référendum local puisque ceux-ci peuvent être amenés à décider à la place des organes délibérants, ou des organes exécutifs, selon les mécanismes de répartition des compétences propres à chacune des catégories de collectivités territoriales. En l'espèce, les électeurs de Saint-Denis devaient être conviés à prendre une décision que le conseil municipal aurait pu adopter... s'il avait été compétent.

Afin de minimiser l'importance, sur le terrain juridique, de la délibération contestée, le maire de Saint-Denis invoquait enfin le fait qu'il n'était pas dans les intentions de la commune de se substituer au législateur mais de permettre «aux habitants de donner leur avis sur la question de la reconnaissance du droit de vote»⁴. Il entretenait ainsi la confusion entre le référendum, par lequel les électeurs sont conduits à prendre une véritable décision et la consultation de ces mêmes électeurs qui ne sont alors amenés à formuler qu'un simple avis (v. M. Verpeaux, Rép. coll. locales Dalloz, préc.). Or, alors même que le langage courant et politique, et parfois même juridique, a parfois tendance à désigner sous le nom de «référendum» des procédures de simple consultation, les deux procédures sont bien distinctes en droit, comme le montrent les deux sections du chapitre II du titre 1^{er} du livre 1^{er} de la première partie du code général, qui est consacré à la «Participation des électeurs aux décisions locales». La section I est relative au «référendum local» (art. L.O. 1112-1 à L.O. 1112-14), tandis que la section II intéresse la «consultation des électeurs» (art. L. 1112-15 à L. 1112-22). La distinction entre les dispositions organiques et celles qui ont un caractère ordinaire suffit également à démarquer les deux procédures de démocratie directe. Le tribunal administratif de Saint-Denis a bien fait application des règles qui régissent le référendum, à savoir l'article L.O. 1112-1 quant à l'objet de la décision et L.O. 1112-3 quant au mécanisme de contrôle. En revanche, la référence à l'article L.O. 1112-11 relatif à la définition des électeurs autorisés à participer à la consultation n'est pas déterminante pour qualifier quelle procédure est utilisée, puisque l'article L. 1112-22 rend applicable aux consultations l'article L.O. 1112-11, expressément rédigé pour régir les référendums.

La jurisprudence du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, qui constitue, semble-t-il, une première, a été rendue à propos d'un référendum d'initiative locale, et non pas d'une consultation des électeurs, mais elle s'inscrit néanmoins dans

le droit-fil de celle élaborée à propos des consultations antérieures. Selon la ville (v. www.ville-saint-denis.fr), un peu plus de 30 % des électeurs ont participé à la consultation et ont répondu «oui» à plus de 64 %. La «décision» est illégale, mais elle a été placée sous les feux de l'actualité puisque les autorités municipales ont souhaité organiser cette consultation, quelle que soit la décision du juge administratif. De référendum décisionnel, la consultation des électeurs de Saint-Denis est devenue un instrument politique.

Michel Verpeaux

Professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1)

(4) Le maire a ainsi déclaré, lors de l'audience de référé qu'il ne s'agit pas de nous substituer au Parlement. Mais pour qu'une telle décision soit prise, il nous semble important que les habitants d'une ville comme Saint-Denis, très concernée par ce sujet, puissent avoir leur mot à dire. Ce référendum a pour seul et unique objectif de recueillir l'avis de nos concitoyens sur un sujet majeur, et de le faire dans des conditions irréfutables» (Le Monde, 15 et 16 janvier 2006).