

---

HUGUES PORTELLI

## L'OPPOSITION DANS LES ASSEMBLÉES LOCALES

**L**E DÉVELOPPEMENT DE LA DÉCENTRALISATION et l'encadrement juridique du fonctionnement des assemblées locales ont profondément modifié les conditions dans lesquelles les groupes politiques s'expriment et fonctionnent au sein des collectivités territoriales. Désormais, les minorités disposent de droits définis par le législateur et qui concernent aussi bien leur organisation que leur possibilité d'expression et d'information. 137

Ces droits sont cependant d'effets très variables selon la taille de la collectivité et le mode de représentation (mode de scrutin). Il ne sera question ici que des assemblées locales des collectivités où il existe une vie politique organisée (communes de plus de 10 000 habitants, départements, régions). Celle-ci a connu ces vingt dernières années une profonde mutation dans la mesure où la « politisation », c'est-à-dire la diminution drastique du poids des non-inscrits (les divers gauche, divers droite et autres « sans étiquette » qui, jusqu'à la fin des années 1970, dominaient les assemblées locales), a été un phénomène continu jusqu'à ce que la parité (révision constitutionnelle de 1999 entrée en vigueur lors des municipales de 2001) limite cette tendance, les femmes étant traditionnellement nettement moins enclines à rejoindre les partis politiques.

De même, la politisation des assemblées est en grande partie liée au mode de désignation des élus. Dans les collectivités où l'élection se déroule au scrutin de liste proportionnel et où la taille de la circonscription favorise le développement des partis politiques (communes de plus de 50 000 habitants, régions), ceux-ci dictent en grande partie la composition des listes, voire imposent la présence de professionnels de la politique. À l'inverse leur poids est moindre lorsque le mode de

scrutin majoritaire uninominal (aux élections cantonales) ou la taille de la collectivité (dans les communes petites ou moyennes) renforce les allégeances personnelles, la vie politique prenant des formes plus souples (moindre discipline des groupes, frontière plus floue entre majorité et opposition). Par ailleurs, il est évident que la loi électorale municipale du 19 novembre 1982 (proportionnelle avec très forte prime majoritaire dans les communes de plus de 3 500 habitants) a bouleversé la vie politique communale en permettant l'entrée de l'opposition dans les conseils municipaux et en créant une culture démocratique de débat et de transparence souvent inconnue jusqu'alors au niveau communal (des dizaines de municipalités communistes, habituées au monopole, n'y survivront pas).

138 Enfin, la décrue générale et continue du militantisme a modifié les conditions de fonctionnement des partis à l'échelon local. Désormais, les partis étant constitués très majoritairement d'élus locaux, ceux-ci disposent d'une liberté de manœuvre totale vis-à-vis des adhérents non élus et même des appareils partisans. La vie politique locale se limite donc en grande partie aux affrontements entre groupes politiques au sein des assemblées et à leur impact sur l'opinion.

#### LES MOYENS D'ACTION DE L'OPPOSITION

Institutions administratives et non politiques – le caractère « politique » des assemblées locales étant uniquement lié, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à leur participation indirecte à la souveraineté nationale à travers l'élection des sénateurs (DC n°82-146, 18 novembre 1982) –, les collectivités territoriales ne sont mentionnées par le constituant qu'à travers leurs assemblées, qui détiennent la légitimité représentative. Mais ces assemblées n'exercent qu'un pouvoir administratif qui, dans la pratique, est transféré aux exécutifs.

L'absence de séparation des pouvoirs entre organes exécutifs et délibérants aboutit, à travers, d'une part, la direction de l'administration et de la majorité politique par le chef de l'exécutif, d'autre part, les délégations votées à celui-ci par l'assemblée en début de mandat, à limiter drastiquement les pouvoirs réels des assemblées et de leurs membres, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. De surcroît, la loi n'impose qu'un nombre très réduit de réunions des assemblées délibérantes (une par trimestre), ce qui se traduit très souvent par un transfert du pouvoir à l'exécutif et par la mise à l'écart complète des représentants qui ne font partie ni de l'exécutif ni des commissions

permanentes des assemblées (qui se réunissent dans l'intervalle mais uniquement à l'échelon départemental et régional). Le débat politique ne se déroule que quelques jours par an, pour peu que l'opposition soit faible et inorganisée.

Il a donc fallu que le législateur (lois du 3 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats et du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité) intervienne pour qu'un minimum de contrôle politique et de transparence soit introduit.

Tout d'abord en accordant aux élus les moyens d'exercer leur mandat : indemnités de fonction – qui dans les communes bénéficient surtout aux membres de l'exécutif –, droit à la formation, autorisations d'absence et crédit d'heures permettent aux élus de base d'être plus disponibles et d'améliorer leur connaissance de règles juridiques et financières toujours plus complexes et mouvantes. 139

Parallèlement, la loi accorde certaines facilités aux groupes d'élus, dès lors qu'ils sont régulièrement constitués (le règlement de l'assemblée fixant généralement un nombre de membres minimal). S'ils ne peuvent bénéficier de subventions directes (CE, 6 décembre 1993, *Communauté urbaine de Lyon*), des moyens peuvent être mis à disposition, soit en personnel (dans la limite de 30 % des indemnités qui leur sont versées), soit en matériel (locaux, matériel de bureau ou de communication), soit en moyens de fonctionnement (décidés par l'assemblée à la proportionnelle des groupes).

Les élus locaux bénéficient par ailleurs d'un droit à l'information à propos des sujets qui sont traités lors des séances de leur assemblée. Ce droit à l'information, qui s'ajoute à celui dont bénéficie tout citoyen (dans le cadre du droit d'accès aux documents administratifs), n'a été introduit au niveau communal que par la loi du 6 février 1992 (alors que les départements en bénéficiaient depuis 1871 et les régions depuis 1972). Ce droit à l'information n'est pas défini par la loi mais par la jurisprudence administrative qui y inclut les documents préparatoires et projets de décision tout en n'imposant pas à l'exécutif la transmission spontanée : c'est au membre de l'assemblée d'en faire la demande et il suffit de mettre ces documents à disposition dans les locaux de la collectivité, voire le jour de la délibération, pour que les conditions soient remplies. Pour les sujets qui ne figurent pas à l'ordre du jour, tout élu bénéficie d'un droit à l'information mais, sauf s'ils ont une délégation, ils ne peuvent s'adresser directement à l'administration mais au chef de l'exécutif qui est libre de fixer les modalités de sa réponse.

C'est en matière financière et contractuelle que le législateur est le plus exigeant. Le débat d'orientation budgétaire préalable à l'examen du projet de budget, les documents détaillés annexés au budget (selon un plan comptable censé améliorer la transparence mais peu lisible pour le non-spécialiste) et au compte administratif, et disponibles suffisamment à l'avance (douze jours pour les conseils régionaux et généraux) doivent permettre à tout élu de se prononcer en connaissance de cause. De même les contrats et marchés de service public doivent faire l'objet d'une information complète et préalable.

À ce droit à l'information lié aux décisions du ressort de la collectivité s'ajoute celui portant sur l'environnement de la collectivité: c'est ainsi que la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité enjoint aux 140 présidents des établissements publics de coopération intercommunale (aux conseils desquels les oppositions communales sont absentes du fait du mode de désignation indirecte) d'adresser chaque année aux maires des communes adhérentes un rapport d'activité joint au compte administratif, tout comme les délégués de la commune à l'EPCI doivent rendre compte au moins deux fois par an de l'activité de l'EPCI dans le cadre d'un débat qui lui est consacré. Cette obligation est d'autant plus importante que les transferts de compétence croissants des communes vers les EPCI aboutissent à vider de tout débat public des sujets de plus en plus nombreux qui sont soustraits à la décision des conseils municipaux. De même, les avis et observations des Chambres régionales des comptes sur la gestion de la collectivité sont transmis à l'assemblée de la collectivité et inscrits obligatoirement à son ordre du jour.

Pour ce qui concerne les pouvoirs des élus, et donc de l'opposition, lors des séances de l'assemblée, il faut d'abord relever que celle-ci est convoquée de plein droit dès lors qu'un tiers de ses membres en fait la demande motivée (comprenant les points devant figurer à l'ordre du jour).

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

interventions. Les questions orales, étendues par la loi du 6 février 1992 aux conseils municipaux, ont leur exercice délimité par le règlement intérieur, et l'exécutif est tenu d'y répondre, sauf refus motivé.

Quant au droit d'amendement, reconnu par le juge administratif qui l'interprète de façon libérale, son exercice est singulièrement restreint en matière financière. Outre l'irrecevabilité des amendements augmentant une dotation d'État ou créant des impôts et taxes non prévus par la loi, l'obligation de l'équilibre budgétaire et la marge de manœuvre limitée (la grande majorité des dépenses de fonctionnement est obligatoire et les dotations et subventions de l'État sont globales), le caractère peu détaillé de l'examen et du vote du budget limitent *de facto* le droit d'amendement.

Dernier pouvoir de l'élu opposant, celui d'attaquer les délibérations prises par son assemblée sur la base de leur légalité interne ou externe (CE, 24 mai 1995, *Ville de Meudon*) n'est pas le moins utilisé car il est souvent le seul moyen de contester la décision prise et illustre, au niveau local aussi, le lien entre contestation politique et contestation juridique. 141

#### LE CAS PARTICULIER DES CONSEILS RÉGIONAUX

Le mode de scrutin régional, qui reposait sur le principe de la présentation proportionnelle départementale avant la modification de 2003 introduisant pour les élections de 2004 une prime majoritaire de 25 % des sièges à la liste régionale victorieuse, a abouti à l'impossibilité dans la plupart des régions de constituer des majorités stables. Afin de permettre aux exécutifs difficilement désignés (à la majorité relative) de gouverner, les lois du 7 mars 1998 et du 19 janvier 1999 ont essayé de limiter les pouvoirs de l'opposition, souvent majoritaire, en favorisant sa division.

La première mesure, introduite par la loi de 1998, est la motion de défiance constructive, inspirée du modèle allemand : en cas d'engagement de la responsabilité du président du conseil régional sur le budget, après que celui-ci a été rejeté une première fois, le budget est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, présentée dans les cinq jours qui suivent la présentation du nouveau projet de budget et comprenant, outre un contre-projet de budget, le nom du candidat à la présidence du conseil régional et son programme, est votée à la majorité absolue de l'assemblée. Cette première mesure est complétée par une seconde, adoptée en 1999, calquée sur l'article 44-3

de la Constitution et donnant la possibilité pour le président du conseil régional de recourir au vote bloqué (sélection des amendements et vote unique) pour l'adoption du budget.

Compte tenu de l'hétérogénéité des oppositions et de leur incapacité à se fédérer, ces procédures ont permis aux majorités relatives qui dirigent la plupart des régions, de faire voter leur budget. Pour autant, elles n'assurent pas une gouvernance régionale stable car, pour les autres mesures votées par le conseil régional ou sa commission permanente, elles ne sont pas applicables. Cela explique que les notions de majorité et d'opposition deviennent relatives dans ces conditions, puisqu'elles aboutissent à des systèmes de co-décision ou de neutralisation réciproque.

142 Les mesures de défiance constructive et de vote bloqué ont été conçues comme transitoires jusqu'en 2004 et l'introduction d'un nouveau mode de scrutin à prime majoritaire devrait permettre d'aligner les régions sur le modèle local dominant.

Seule la Corse, dont l'assemblée insulaire fonctionne selon un modèle à mi-chemin du modèle régional et du parlementarisme, reste à l'écart de cette tendance. La séparation de l'exécutif et du délibérant (incompatibilité des fonctions sur le modèle constitutionnel de l'article 23-1 C), l'existence d'un président de l'Assemblée de Corse qui dirige ses débats, se combinent avec un mécanisme d'engagement de responsabilité à caractère général (et non limité au budget) plus proche de la motion de défiance constructive allemande: la motion de défiance contre le conseil exécutif doit comprendre la liste complète de l'équipe destinée à remplacer le conseil exécutif et être votée à la majorité absolue pour que la substitution ait lieu. En pratique, ce mécanisme s'est révélé efficace car l'extrême atomisation de la représentation politique corse rend impossible la fédération des opposants.

En dix ans, les droits de l'opposition dans les assemblées locales sont donc passés d'une situation marginale à une ébauche de statut. Cette évolution est surtout due au changement de nature des collectivités territoriales et de leurs institutions: tout en restant des institutions administratives, les organes des collectivités sont devenus plus politiques car conduits à exercer davantage de pouvoirs dans le cadre de compétences élargies, sur la base de choix de politiques publiques et de gestion. Mais les collectivités territoriales gardent de leurs origines comme du choix des décentralisateurs de 1982 une prépondérance des exécutifs, renforcée par l'absence de séparation des pouvoirs, qui rend

ces progrès très relatifs. Renforcer le statut de l'opposition passe donc, outre le maintien de modes de scrutin qui garantissent sa présence, par une séparation plus nette des pouvoirs qui rompe avec le monopole français de la gouvernance locale par les exécutifs.

R É S U M É

---

*Depuis les lois de décentralisation qui ont surtout renforcé les pouvoirs des exécutifs locaux, les pouvoirs de l'opposition n'ont guère progressé, les collectivités territoriales restant des institutions administratives: ces pouvoirs restent symboliques. C'est surtout dans le domaine du statut des élus et de leur droit à l'information que leur situation s'est améliorée, notamment en matière financière.*