

CENTRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
DE LOIRE-ATLANTIQUE ET DE VENDEE

**CONCOURS INTERNE DE REDACTEUR TERRITORIAL – 15 mars 2006**  
*Spécialité Administration générale*

Une note administrative à partir d'un dossier portant sur le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales

**Durée : 3H00**

**Coefficient : 4**

Le maire de la commune dans laquelle vous exercez vos fonctions de rédacteur territorial, sollicite votre expertise juridique sur un sujet qui lui tient à cœur : le respect des droits des élus, en particulier ceux de l'opposition, au sein de son conseil municipal.

Ayant été lui-même, dans l'opposition pendant de nombreuses années, il sait ce qu'est la position des élus minoritaires. Il souhaite appliquer de manière rigoureuse les dispositions garantissant les droits des élus.

Il vous demande, dans cette perspective, d'établir, à son attention, une note administrative faisant le point sur les droits des élus locaux en tant que membres de l'organe délibérant de la commune.

Vous lui répondrez en prenant appui sur le dossier documentaire ci-joint.

**DOCUMENT 1**

AUBIN (E), ROCHE (C), Droit de la nouvelle décentralisation  
*Ed. Gualino 2005 p 113*

1 page

**DOCUMENT 2**

SENAT « Proposition de loi visant à garantir le droit d'expression de tous les élus locaux »  
*Exposé des motifs – novembre 2005*

2 pages

**DOCUMENT 3**

MEYER (F) « Opposition municipale : l'étendue des droits »  
*Gazette des communes n° 1730 – 23 février 2004 p 48*

1 page

**DOCUMENT 4**

PERU (J.-L) « Tribune de l'opposition, mode d'emploi »  
*Gazette des communes n° 1695 – 26 mai 2003 p 54*

5 pages

**DOCUMENT 5**

RASERA (M), La démocratie locale  
*L.G.D.J coll. « Systèmes collectivités locales » 2002, extrait « Le droit à la formation »*

2 pages

**DOCUMENT 6**

Code général des collectivités territoriales : articles L.2121-9 à L.2121-28 CGCT  
*Extrait du Code général des collectivités territoriales, Edition Dalloz, 9<sup>ème</sup> édition 2006*

5 pages

# **Dossier documentaire**

## CHAPITRE 5

# Les élus locaux

La décentralisation ne saurait se résumer à un phénomène juridique ou de science administrative relatif aux relations entre l'État et les collectivités *infra*-nationales ; elle revêt en effet une dimension politique et humaine dont on ne peut faire l'économie si l'on veut comprendre les ressorts de la nouvelle décentralisation sans verser dans le scepticisme de Balzac qui écrivait qu'« à cent kilomètres de Paris, la loi n'est plus appliquée » ni surexploiter l'image, assez largement caricaturale, de l'avènement d'un néo-féodalisme<sup>1</sup> ou d'un « corporatisme territorial ».

De fait, la décentralisation ne saurait exister sans les 500 000 élus locaux ; les conseillers municipaux et communautaires, les conseillers généraux et régionaux constituent autant d'autorités politico-administratives élues pour mettre en œuvre des politiques publiques locales en prenant des actes juridiques dans le cadre du pouvoir réglementaire qui leur a été reconnu par le législateur. En pratique, on constate que *le statut des élus locaux a connu une professionnalisation progressive* qui s'est traduite par une amélioration de leur rémunération et des conditions d'exercice de leurs mandats et fonctions électives.

L'attribution de nouvelles compétences au profit des élus locaux s'est également accompagnée d'un accroissement de leur responsabilité multiforme (civile, pénale et financière) et de l'apparition, à partir du début des années quatre-vingt-dix, d'un phénomène de « pénalisation » de l'action publique consistant à rechercher, devant le juge répressif, la responsabilité de l'élu et/ou de fonctionnaires territoriaux. Le maire d'une petite commune de Charente a bien résumé le sentiment d'un grand nombre d'édiles en déclarant à la *Gazette des communes* de janvier 2000, qu'« à force d'être responsables de tout, on finira forcément par être coupable de quelque chose ». Si ce phénomène ne doit pas être sous-estimé, on constate, toutefois, une nette décade du nombre de mise en cause pénale des 100 000 élus « décisionnaires » qui est passé de 614 en 1998 à 206 en 2003.

1. Pour une critique argumentée – et parfois désabusée – des dérives de la décentralisation, R. Hureau, *Les nouveaux féodaux. Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004. V. également, P. Tafani, *Les clients politiques en France*, Le Rocher, 2003.



# Bienvenue au Sénat

Vous êtes ici : Travaux parlementaires > Projets / propositions de loi

Pour commander ce document, [cliquez ici](#)

N° 59



**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 novembre 2005

## PROPOSITION DE LOI

*visant à garantir le droit d'expression de tous les élus locaux,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Yves DÉTRAIGNE, Adrien GIRAUD, André VALLET, Denis BADRÉ, Claude BIWER, Jean-Léonce DUPONT, Mmes Françoise FÉRAT, Catherine MORIN-DESAILLY, M. Marcel DÉNEUX, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Jean-Claude MERCERON, Mme Anne-Marie PAYET, MM. Yves POZZO di BORGIO, Daniel SOULAGE, François ZOCCHETTO, Mme Muguette DINI et M. Jean Jacques JÉGOU,

Sénateurs.

*(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).*

**Elus locaux.**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 9 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité introduit dans le code général des collectivités territoriales trois articles, L. 2121-27-1, L. 3121-24-1 et L. 4132-23-1 traitant du droit d'expression des élus minoritaires respectivement au sein des conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus, au sein des conseils généraux et au sein des conseils régionaux.

Lesdits articles sont toutefois source de multiples contentieux au sein des collectivités locales. Lors de la séance de question orale sans débat du 9 mars 2005, j'avais demandé à Mme la ministre déléguée à l'intérieur de l'époque de préciser si seuls les conseillers minoritaires avaient droit à un espace réservé à leur expression ou si toutes les tendances du conseil municipal pouvaient en bénéficier. Elle avait alors répondu que les pages des publications municipales créées par la loi relative à la démocratie de proximité, étaient

également ouvertes aux conseillers de la majorité municipale.

Le 27 juin 2003, le tribunal administratif de Dijon a en effet considéré que les dispositions législatives prévues dans le code général des collectivités locales ne font pas obstacle à ce que les pages des publications municipales créées à cet effet soient également ouvertes aux conseillers de la majorité municipale. En revanche, dans sa décision du 24 mars 2005, le tribunal administratif de Rouen contredit cette jurisprudence puisqu'il considère que l'espace réservé à l'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité leur est spécifiquement dédié et ne peut bénéficier à la majorité municipale.

Aussi cette proposition de loi vous invite-t-elle à permettre que les dispositions adoptées dans le cadre de la loi relative à la démocratie de proximité aient effectivement vocation à permettre l'expression pluraliste dans les bulletins municipaux en clarifiant expressément le contenu du code général des collectivités territoriales.

\*\*\*

La proposition de loi qui est aujourd'hui présentée s'articule autour de quatre articles.

Les trois premiers articles modifient les dispositions existantes en énonçant clairement qu'un espace est réservé à toutes les expressions politiques du conseil municipal, général ou régional.

Le dernier article décline la même mesure pour les groupements de communes qui semblent avoir été oubliés lors des débats sur la loi relative à la démocratie de proximité.

Telles sont, Mesdames et Messieurs, les dispositions de la présente proposition de loi que je vous demande de bien vouloir adopter.

La Gazette des Communes n°1730 - 23/2/2004 - 48

### Opposition municipale : l'étendue des droits

L'opposition au sein des assemblées locales dispose d'un véritable statut qui s'est progressivement constitué, notamment au travers de la loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, et celle du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité. Par une décision en date du 28 janvier, le Conseil d'Etat vient de se prononcer, en référé, sur l'étendue des droits de l'opposition municipale.

L'utilisation d'un local municipal. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article D.2121-12 du Code général des collectivités territoriales, l'attribution d'un local permanent pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale est un droit que le maire est tenu de satisfaire. Dès lors, le juge des référés peut suspendre une délibération d'un conseil municipal adoptant un règlement intérieur qui ne respecterait pas ce principe, et imposer à l'assemblée délibérante de statuer à nouveau.

La tribune politique. Issu de l'article 9 de la loi démocratie de proximité, l'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit 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 ». Si la mise en œuvre de cette législation avait donné lieu à quelques réponses ministérielles (1), elle n'avait jusqu'à présent jamais fait l'objet d'une jurisprudence de la part du Conseil d'Etat. Aujourd'hui, c'est chose faite, puisque les sages du Palais Royal viennent de considérer, en statuant en appel d'une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Marseille, qu'une délibération d'un conseil municipal approuvant son règlement intérieur ne pouvait faire l'objet d'une mesure de suspension au motif que ce dernier aurait accordé une place insuffisante à l'opposition municipale dans les publications communales et que les critères de répartition des espaces et les délais de publication seraient insuffisamment précis. Après une analyse in concreto, le Conseil d'Etat a considéré qu'en l'espèce, la condition du « doute sérieux sur la légalité » n'était pas remplie (2).

Des procédures de référés en plein essor. Au-delà de cette hypothèse particulière, on doit constater que les collectivités locales sont confrontées, de façon beaucoup plus régulière, à des procédures d'urgence devant les juridictions administratives, lesquelles délivrent plus facilement des injonctions. A l'évidence, la prise en compte du « risque contentieux » au moment de l'adoption de certaines décisions devra, à l'avenir, être repensé au sein des collectivités locales.

François Meyer

(1) Voir notamment réponse ministérielle à Louis Guédon, JO de l'Assemblée nationale du 3 novembre 2003, p. 8477, n° 24193.

(2) Conseil d'Etat, 28 janvier 2004, « Commune de Pertuis », req. n° 256544.

## Article paru dans la Gazette n°1695 du 26/5/2003 ( page : 54 )

Une analyse de Jean-Louis Peru, avocat à la cour, cabinet Gaia

### Tribunes de l'opposition, mode d'emploi

L'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales pose un droit minimal bénéficiant aux élus minoritaires que la collectivité est en droit, sous réserve de respecter une égalité de traitement portant sur le rythme de parution et de pagination, d'accorder également aux élus majoritaires.

Le droit d'expression des « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » ne semble pas pouvoir être réservé aux seuls groupes tant il est vrai que les droits reconnus aux élus minoritaires sont consubstantiels à l'exercice même des mandats locaux, qui demeurent individuels.

La majorité de l'assemblée ne peut cependant, au travers de l'adoption d'un règlement intérieur, restreindre le droit d'expression des minorités au-delà d'un minimum qu'il appartiendra au juge administratif de fixer au cas par cas.

Le maire ou le président de l'EPCI sont directeur de publication, au sens des lois sur la presse, et sont tenus pour responsable de l'ensemble des écrits publiés, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse posant le principe de la responsabilité du directeur de la publication.

La loi dite « démocratie de proximité » du 27 février 2002 a organisé, au bénéfice des élus d'opposition, un droit d'expression dans les supports d'information des collectivités territoriales et des EPCI (1).

L'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) 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 ». D'application immédiate, cette disposition législative nécessite cependant d'être interprétée, pour éviter aux exécutifs des communes et des EPCI de se voir accusés d'actes de censure ou d'être contraints de multiplier l'expression des opinions minoritaires.

Ces interrogations tournent, principalement, autour des cinq points suivants : « Qui sont les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ? » (II) « Faut-il raisonner en termes de groupes ou s'agit-il d'un droit individuel ? » (III) « Quels sont les supports de communication concernés ? » (IV) « Quelle latitude a le règlement intérieur pour organiser l'expression de ces conseillers ? » (V) « Peut-on contrôler ces tribunes, notamment en période électorale ? » (VI).

Pour être abordées, ces notions nécessitent d'être replacées dans le cadre plus général de la communication municipale et dans celui des droits d'organisation et d'expression d'ores et déjà reconnus aux conseillers municipaux d'opposition (I).

### I / L'expression minoritaire s'inscrit dans le droit général de la population à l'information

Le Conseil d'Etat, dès son rapport de 1994 consacré aux services publics, a considéré qu'aux côtés des principes traditionnels d'égalité et de continuité des services publics ont émergé les nouveaux principes de transparence et de responsabilité de l'action administrative. Ces nouveaux principes passent nécessairement par l'information des habitants de l'action de l'administration.

La loi du 6 février 1992 modifiée, dite loi ATR, affirme « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci » (article L.2141-1 du CGCT).

Ainsi, l'information locale est un droit pour les citoyens et donc un devoir pour les collectivités qui doivent informer les habitants de leurs activités. C'est dans ce cadre général que s'insère la nouvelle disposition élargissant l'information des habitants à la voix des minorités locales.

Cette nouvelle étape prolonge la lente élaboration d'un véritable statut des élus minoritaires les faisant bénéficier :

- d'un droit d'expression à l'intérieur de l'assemblée délibérante, en leur permettant de poser des questions orales (L.2121-9), d'être représentés dans les commissions instituées par l'assemblée délibérante (L.2121-22) ou de proposer la constitution de mission d'information pour les communes de plus de 50 000 habitants

(L2121-22-1) ;

- d'un minimum d'organisation matérielle : prêt de salle (article L.2121-27 du CGCT), outre les dispositions relatives au fonctionnement des groupes dans les communes de plus de 100 000 habitants (L.2121-28).

Pour chacun de ces points, le juge administratif a posé des règles permettant d'éclaircir la mise en œuvre du nouveau droit à l'expression écrite.

## II / Quels sont les élus concernés ?

### A. Élus minoritaires et majoritaires

Même que la loi ne semble octroyer ce droit qu'aux élus n'appartenant pas à la majorité, il est douteux que le législateur ait entendu priver d'expression les élus majoritaires, sauf à considérer qu'ils seraient suffisamment représentés par la publication d'articles généraux et la parution des éditoriaux du maire. Cette analyse semble partagée par le ministère de l'Intérieur qui rappelait que l'article L.2121-27-1 « permet aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale de disposer d'un espace d'expression dans le bulletin d'information générale que diffuse leur commune, mais ne prévoit pas que des groupes qui ont pu se constituer au sein de la majorité bénéficient du même droit » (2).

Si le ministre fait valoir que « les élus qui font partie de la majorité peuvent plus aisément faire valoir leur point de vue et participent pleinement aux actions municipales par les délibérations qu'ils adoptent. Les bulletins municipaux ayant pour objet d'informer les habitants sur la gestion communale, leur contenu reflète les choix politiques de la municipalité et de la majorité qui la soutient », il relève cependant que « si le législateur n'a pas considéré nécessaire de réserver une place d'expression à tous les élus du conseil municipal, rien ne s'oppose à ce que les bulletins d'information diffusés par les communes comportent un espace pour les élus de la majorité ».

De fait, le droit à l'expression écrite dans les bulletins d'information étant l'un des attributs des mandats locaux, on peine à concevoir que les élus majoritaires puissent en être privés.

Il semble permis de considérer que le texte pose un droit minimal bénéficiant aux élus minoritaires que la collectivité est en droit, sous réserve de respecter une égalité de traitement portant sur le rythme de parution et de pagination, d'accorder également aux élus majoritaires.

Cela étant, une difficulté réside dans la notion de « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ». Aucune définition légale n'en est donnée. On ignore si les « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » doivent être considérés individuellement ou s'il est loisible de raisonner en termes de groupes d'élus. On ignore même ce qu'est la majorité municipale.

### B. Les élus minoritaires sont identifiés par leur présence sur les listes présentées lors du scrutin

Le texte évoque « les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ». Faut-il entendre cette notion comme visant les conseillers candidats sur des listes opposées ou doit-on l'apprécier par référence aux votes émis par les conseillers lors de l'examen des délibérations particulières, par exemple lors du vote du budget ? Posée lors des travaux parlementaires, cette question n'a pas reçu de réponse.

Au Sénat, Monsieur Vasseille s'est interrogé « sur la notion de majorité, qui risque de donner lieu à des contentieux liés à l'application de la loi ». Le sénateur demanda au gouvernement de donner la définition de cette notion : « quelle est la majorité ? Celle qui a élu le maire ou celle qui vote le budget ? »

Selon le ministre, les deux notions se recoupent : « quand plusieurs listes se présentent au suffrage des électeurs, des majorités se dégagent et l'on s'en aperçoit ensuite lors du vote du budget ». L'interrogation demeure, notamment pour les majorités initiales qui « éclatent » ultérieurement.

Cependant, le droit des collectivités territoriales connaît déjà certains mécanismes destinés à garantir l'expression pluraliste en leur sein, dont il est permis de s'inspirer. De manière générale, l'article L.2121-22 du CGCT prévoit le respect de « la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale » pour la composition des commissions municipales ou des commissions d'appel d'offres. Sur ce point, le juge administratif envisage cette répartition à la proportionnelle des représentants des listes concurrentes lors du scrutin municipal (3). Aussi, paraît-il envisageable de raisonner en termes de listes concurrentes, éventuellement éclatées en plusieurs groupes, et ce, quelle que soit la taille de la commune, le droit à l'expression écrite ne relevant pas du régime des aides apportées au fonctionnement des groupes.

### III / S'agit-il d'un droit individuel ou réservé aux groupes ?

Reste à déterminer si les « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » doivent être considérés individuellement ou s'il convient de privilégier les groupes d'élus. Les débats parlementaires ne permettent pas d'éclaircir ce point, les parlementaires n'ayant raisonné qu'en termes de groupes, sans toutefois écarter la possibilité d'une expression individuelle. Là encore, il faut donc raisonner par analogie. La notion apparaît, antérieurement à la loi du 27 février 2002, à l'article L.2121-27 du CGCT qui impose la mise à disposition d'un local commun aux élus minoritaires dans les communes de 3 500 habitants et plus.

Examinant le refus de la mise à disposition d'un local permanent aux conseillers municipaux, le commissaire du gouvernement Stahl a pu considérer que, dans les communes de plus de 10 000 habitants, par combinaison des articles L.2121-27 du CGCT et R.318-1 du Code des communes, les conseillers municipaux d'opposition bénéficiaient d'un véritable droit de mise à disposition d'un local permanent. Le commissaire du gouvernement pose « que, dans ces communes, chaque groupe d'opposition doit obtenir, sur sa demande, un local permanent » (4).

Plus précisément, le commissaire du gouvernement, dans ses conclusions sous le jugement du tribunal administratif de Lille du 26 novembre 1998 (5), a interprété l'article L.2121-27 du CGCT comme permettant la mise à disposition d'un local commun à « l'ensemble des conseillers de la minorité, qu'ils soient isolés ou appartenant à des groupes ».

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, par jugement du 17 février 2003 (6) a considéré qu'un règlement intérieur ne pouvait réserver la présentation de questions orales aux conseillers membres d'un groupe constitué.

Le tribunal pose que ce mode d'expression est ouvert, de manière individuelle, à tout conseiller municipal, et relève : « qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose, dans les communes de plus ou de moins de 100 000 habitants, la constitution de tels groupes, ni ne subordonne le droit d'expression reconnu à ces élus, à l'appartenance à un groupe constitué ». Le droit d'expression des « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » ne semble, dès lors, pas pouvoir être réservé aux seuls groupes, tant il est vrai que les droits reconnus aux élus minoritaires sont consubstantiels à l'exercice même des mandats locaux, qui demeurent individuels.

### IV / Quels sont les supports concernés ?

La loi du 27 février 2002, faisant écho aux dispositions de l'article L.52-1, 2<sup>e</sup> alinéa du Code électoral, vise le « bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal ». La notion de bulletin d'information générale paraît, assez clairement, distinguer ce support du recueil des actes et délibération, ou de la publication des comptes rendus des séances du conseil municipal qui peuvent, par ailleurs, faire l'objet d'une publication entièrement libre (art. L.2121-26).

Il est incontestable que les conseillers municipaux d'opposition disposent désormais de la faculté de s'exprimer dans les supports de communication au-delà des seuls comptes rendus des débats de l'assemblée délibérante. Ce droit leur est ouvert quelle que soit la forme de diffusion du bulletin, qu'il soit imprimé ou diffusé via internet. Il n'y a pas de difficulté d'interprétation pour les collectivités ne diffusant qu'un seul bulletin. En revanche, qu'en est-il de celles qui publient plusieurs documents ?

Il ne semble pas que les minorités aient la possibilité de s'exprimer dans tous les vecteurs d'information et de communication des collectivités. Ce droit est limité aux seuls magazines d'information générale et non pas aux documents présentant, de manière spécifique, telle ou telle action municipale. Aussi, seront exclus les documents purement informatifs ou les documents plus ponctuels, tels les « Lettre du maire » qui ne sont pas « d'information générale ». En cas de diffusion de plusieurs documents d'information générale ou d'ouverture d'un site internet, les conseillers d'opposition ont-ils le droit de s'exprimer dans l'ensemble de ces vecteurs ? Sur ce point, les travaux parlementaires ne sont guère éclairants, les débats n'évoquant que la seule hypothèse d'un bulletin unique. En l'attente de jurisprudence, il peut être raisonnable de considérer qu'il appartient au règlement intérieur d'identifier les vecteurs ouverts et ceux qui ne le seront pas, ne serait-ce qu'en considération des difficultés pratiques que peuvent rencontrer les minorités qui peineront à assurer un rythme de parution trop soutenu.

### V / Quel est le rôle du règlement intérieur ?

Le texte renvoie au règlement intérieur pour déterminer les modalités d'application de ce droit à l'expression. Les assemblées délibérantes ont une relative latitude d'organisation de l'exercice de cette liberté. La loi s'est limitée à fixer le cadre général du droit à l'expression des conseillers minoritaires, à charge pour les collectivités de l'organiser raisonnablement et loyalement. La majorité de l'assemblée ne peut cependant, au travers de l'adoption d'un règlement intérieur, restreindre le droit d'expression des minorités au-delà d'un minimum qu'il appartiendra au juge administratif de fixer au cas par cas. Le bon sens et la reconnaissance des droits de la minorité doivent cependant conduire à l'élaboration d'un dispositif raisonnable. Le droit à l'expression des minorités ne saurait, en effet, être sans limites, sauf à nier les pouvoirs d'organisation que détiennent, de par leurs fonctions, les exécutifs locaux en termes d'organisation du service public de communication et des possibilités d'organisation reconnues aux assemblées délibérantes au travers de l'adoption d'un règlement intérieur. Il appartiendra au règlement intérieur d'organiser le cadre général de la libre expression des conseillers, en déterminant les organes de publication concernés, en organisant une pagination respectant l'égalité de traitement entre les groupes et, éventuellement, entre les conseillers isolés. Rien n'impose, en effet, d'accorder le même espace d'expression à un groupe qu'à un conseiller municipal. Il semble possible de distinguer ces différences de situation au travers de l'importance de la pagination ou le rythme de publication. Si le règlement intérieur doit fixer les modalités pratiques de taille, de charte graphique des tribunes, il doit également organiser le rythme de parution et les délais de remise des textes, de manière à permettre au responsable de l'exécutif local d'exercer ses responsabilités propres. Il appartient aux responsables de l'exécutif de s'assurer du contenu des tribunes de l'opposition. Le droit d'expression reconnu aux minorités ne saurait être absolu. Il s'insère en effet dans le cadre plus général du service public de communication et obéit également aux règles posées tant par les lois sur la presse de 1881 que par celles édictées par le Code électoral.

## VI / Quel contrôle du contenu des tribunes ?

Le maire, ou le président d'un EPCI, détient du fait de sa double responsabilité de chef du service public de communication et de directeur de la publication un certain pouvoir de contrôle sur l'expression de la minorité. Il doit donc s'assurer que les tribunes sont consacrées à des sujets d'intérêt local, ne sont ni injurieuses ni diffamatoires, et ne contreviennent pas aux règles posées par le Code électoral. S'agissant de l'injure ou de la diffamation, le maire ou le président de l'EPCI sont directeurs de publication, au sens des lois sur la presse, et sont tenus pour responsables de l'ensemble des écrits publiés, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse posant le principe de la responsabilité du directeur de la publication. Mais l'examen des textes proposés doit aller au-delà, du fait que ces publications relèvent des règles applicables aux services publics.

### A. Le service public de la communication

Le tribunal administratif d'Amiens (7) a posé que l'information municipale est un service public organisé par le maire, en sa qualité de chef des services municipaux. Comme pour tout service public, il doit l'organiser en conformité avec les textes applicables. Notamment, l'objet de l'information doit entrer dans le champ de compétences de la collectivité.

L'interdiction faite aux collectivités de déborder de leur champ de compétences ne leur interdit cependant pas de se préoccuper des conditions générales dans lesquelles elles mènent leurs actions. Mais leurs interventions dans le champ politique doivent cependant toujours présenter un lien suffisant avec l'intérêt local. Ainsi, la Ville de Paris était en droit de mener une campagne d'information et de communication sur le projet de loi dit « PLM », parce que celui-ci modifiait profondément le régime administratif de la capitale, ce qui assurait à cette campagne d'information un rapport direct avec l'intérêt local (8). A l'inverse, le Territoire-de-Belfort n'était pas fondé à éditer une plaquette appelant à voter "non" lors du référendum relatif au Traité de Maastricht, les relations internationales de la France ne ressortissant pas de la compétence des collectivités territoriales (9).

Au regard de ces règles, il est donc nécessaire que les tribunes de l'opposition, ainsi que les éditoriaux, ne se limitent pas à de simples prises de positions politiques mais présentent, en toutes circonstances, un lien direct suffisant avec les affaires de la collectivité. Ces règles générales s'appliquent en toutes époques, y compris, mais avec davantage d'acuité encore, lors des périodes électorales.

### B. Le contrôle des tribunes en période électorale

L'article L.52-1 du Code électoral interdit à une collectivité, dans les six mois précédant le scrutin, toute présentation avantageuse de ses réalisations et de sa gestion qui la concerne. Ce risque n'est guère susceptible d'être encouru s'agissant des tribunes d'opposition. Mais il peut en aller autrement des tribunes rédigées par des conseillers majoritaires.

Parallèlement, l'article L.52-8 du Code électoral interdit la participation des personnes morales de droit public au financement des campagnes électorales. Les avantages en nature consentis par des collectivités à un candidat, et singulièrement les textes ou photographies valorisant l'image, le bilan ou l'action d'un candidat à l'intérieur d'un bulletin municipal, constituent de dons prohibés (10). Dans une telle hypothèse, il appartient au président de l'exécutif de s'opposer à la parution de ces textes.

Pour éviter ce risque, de nombreuses collectivités avaient coutume de cesser la parution des éditoriaux et des tribunes dans les trois ou six mois précédant l'élection. Ces suppressions apparaissaient comme une précaution excessive dès lors que, sous réserve que l'éditorial ou la tribune du maire ne puisse être considéré comme des éléments de dispute électorale, rien n'imposait, en théorie juridique, de les supprimer à l'approche des élections. Jusqu'alors, l'essentiel était de ne pas rompre l'égalité des candidats entre eux, c'est-à-dire de ne pas privilégier la majorité au détriment de la minorité. Aussi, le Conseil d'Etat pouvait-il valider ce mécanisme, en relevant que : « si la page réservée à l'opposition dans le bulletin municipal a été supprimée (dans les six mois précédant l'élection), la même mesure a été prise concernant l'éditorial du maire » (11).

La loi du 27 février 2002 est susceptible de modifier ce schéma de précaution, car elle institue un droit à l'expression écrite lié à l'exercice même du mandat.

Ainsi, selon le tribunal administratif de Besançon, « la manifestation publique de leurs opinions est, pour les élus, une garantie consubstantielle de leur statut ; [...] en outre, le droit d'expression des élus est une condition essentielle du débat démocratique ; [...] par suite, la liberté d'expression constitue une liberté fondamentale » et ce, par application de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (12).

Ce droit est tellement impérieux qu'il justifie la saisine du juge administratif par voie de référé liberté, tel qu'organisé par l'article L.521-2 du Code de justice administrative. Le référé liberté, sur lequel il est statué en 48 heures, présente la particularité d'autoriser le juge à enjoindre l'administration de respecter telle modalité d'organisation décidée par ce dernier.

Aussi, et dès lors que, par définition, les tribunes ou éditoriaux ne peuvent présenter de caractère électoral, rien ne semble imposer de les supprimer à l'approche des élections, sauf à courir le risque de nourrir involontairement le débat électoral d'accusations de censure qui peuvent être rapidement sanctionnées par le juge. Mieux vaut en poursuivre la parution en en contrôlant la teneur.

Cependant, et quelles que soient les difficultés pratiques éventuellement rencontrées, il est impératif que l'ensemble des collectivités territoriales ou établissements publics concernés applique les règles nouvelles, les tribunes de l'opposition devant être mise en place quand bien même le règlement intérieur n'aurait-il pas été modifié.

Le tribunal administratif de Besançon a, en effet, fait injonction au président d'un EPCI « de réserver dans le prochain bulletin à paraître un espace destiné à la publication de cette tribune d'opposition » (13), constatant la carence de l'assemblée délibérante « à qui il appartenait dans un délai raisonnable d'adapter son règlement intérieur ».

Ainsi, compte tenu de l'ancienneté de la loi, les collectivités qui n'ont pas encore organisé au travers leur règlement intérieur le droit à l'expression désormais reconnu à leurs minorités sont susceptibles de s'y voir contraindre par le juge administratif.

(1) L'article L.2121-27-1 organise ce droit pour les communes, l'article L.3121-24-1 pour les départements et l'article L.4102-23-1 pour les régions. S'agissant des EPCI, les dispositions de l'article L.2121-27-1 trouvent à s'appliquer via l'article L.5211-1 qui étend aux EPCI les dispositions relatives au fonctionnement des conseils municipaux (en ce sens, TA Besançon, ordonnance n° 03.0218 du 21 février 2003). Sont donc concernés les EPCI comprenant une commune de plus de 3500 habitants.

(2) RQF n° 7423 JO AN 27 janvier 2003, p. 575.

(3) TA Nice, 3 février 2000, Barlety et autres, RFDA 2000, 803.

(4) Conclusions sous CE, 4 juillet 1997, Monsieur Leveau, RFDA 1997, p. 810.

(5) R. Eymery c/communauté urbaine de Dunkerque, AJDA, 20 avril 1999, p. 339.

(6) M. Labbé c/commune d'Aulnay-sous-Bois, req. n° 0102415.

(7) 31 octobre 1978, APJA 1979, n° 11.

(8) CE, 27 juillet 1986, Olivier, AJDA 1986, 565, concl. Benichou.

(9) CE, 25 avril 1994, président du conseil général de Beaufort, AJDA 1994, 545, concl. Kessler.

(10) Entre autres nombreuses jurisprudences : CE 10 juin 1936, élections cantonales de Metz III.

(11) Elections municipales de Brétigny-sur-Orge, 30 octobre 1906.

(12) M. Collin, Req. n° 030218.

(13) M. Collin, précité.

## 2) Le droit à la formation<sup>77</sup>

Les candidats à une fonction électorale y sont, en général, peu préparés. Hier l'élu devait posséder la qualité « d'un bon père de famille », à l'écoute des citoyens et les relations comptaient plus que le savoir ; il suffisait qu'il soit un « amateur ». La complexité des affaires locales ainsi que le poids croissant de l'administration territoriale conduisent non seulement à reconnaître le droit à la formation des élus locaux, mais aussi à leur donner les moyens de l'exercer. Le savoir compte autant que les contacts dont la nécessité n'a pas disparu. 79 % des élus estiment qu'il devient difficile d'exercer leur mandat<sup>78</sup>. Un élu formé restera plus indépendant face au pouvoir des experts de la gestion locale et mieux préparé à discuter les propositions de l'exécutif.

Contrairement aux autres aspects du statut de l'élu local, la France est, en Europe, l'un des pays les plus avancés en matière de droit à la formation. Or, l'écart entre la réalité et le droit est très important.

Le Code des communes affirmait le droit à la formation, mais ne l'organisait pas. Il aura fallu attendre pour qu'il soit réellement reconnu. Plusieurs rapports, depuis 1977, marquant l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus, en évoquent l'urgence. Jusqu'en 1992, la formation des élus reste essentiellement prise en charge par les associations d'élus qui interviennent surtout depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les stages ne pouvaient être organisés que sur le temps des congés des salariés.

En 1992 le législateur institue les procédures nécessaires. Le titre II de la loi du 3 février 1992, intitulé « droit des élus locaux à la formation » contient une série de dispositions applicables aux élus des conseils municipaux, départementaux et régionaux qui ont « droit à une formation adaptée à leurs fonctions »<sup>79</sup>. Trois séries de mesures permettent, en premier lieu aux salariés de pouvoir bénéficier de la formation, en second lieu de faire prendre en charge par la collectivité territoriale le coût de cette formation et, en troisième lieu d'en organiser un certain encadrement.

Le législateur autorise les salariés à s'absenter pour suivre une formation sur leur temps de travail ; ainsi la perte de revenu des élus salariés est supportée par la collectivité dans la limite d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC. Chacun des membres de l'assemblée délibérante, quel que soit le nombre de mandats qu'il détient, avait droit à un congé de six jours. Il est porté à 18 jours par la loi sur la démocratie de proximité et renouvelable en cas de réélection. Cette disposition ne signifie pas que le temps de formation est nécessairement limité à 18 jours mais que l'employeur peut, outre l'autorisation d'absence et le crédit d'heures, restreindre à 18 jours l'absence pour formation.

Le temps de formation est aussi limité par les crédits disponibles au budget local. La prise en charge du coût de la formation des élus est devenue avec la loi du 3 février 1992 une dépense obligatoire pour les collectivités territoriales concernées<sup>80</sup>, dans la limite de 18 jours

77. Laurent Desboulles, « De la libre information des élus locaux », AJDA, 2000, p. 773.

Jacques Bourdon, « La formation des élus locaux », RFDA nov.-déc. 1992 p. 959 et s.

78. Colloque des 27-28 février 1997, « La décentralisation quinze ans après », Conseil général des Bouches-du-Rhône.

79. Art. L. 2123-12, L. 3123-10, L. 4135-10 du CGCT.

80. Cette qualification signifie que de telles dépenses, faute d'avoir été inscrites au budget de la collectivité locale peuvent faire l'objet, après avis de la chambre régionale des comptes, d'une inscription d'office par le préfet. Les juridictions financières étant peu saisies, on peut conclure que les crédits minimum sont inscrits ou que les élus sont insuffisamment sensibles à cette inscription.

par élu et de 20 % du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus.

La formation est encadrée pour permettre d'une part son adaptation aux exigences de la gestion locale et d'autre part le respect du pluralisme. À l'occasion du débat sur la loi de 1992, la commission des lois du Sénat a souhaité, contrairement au projet gouvernemental, préciser que la formation délivrée « devait être adaptée aux fonctions qu'ils exercent au sein de la collectivité ». Il ressort des débats parlementaires que les actions ne peuvent avoir un caractère trop théorique et éloigné des réalités locales auxquelles sont confrontés les élus locaux. Le législateur a cru bon de préciser que les voyages d'études n'entraient pas dans le cadre des actions de formation<sup>81</sup>.

Le droit à la formation n'est pas un droit à une formation personnelle ou permanente au sens où il pourrait s'élargir à d'autres domaines que la gestion locale. Il se distingue, alors, du droit institué pour les salariés d'entreprise par la loi du 16 juillet 1971. Il est un droit individuel à une « formation professionnelle », attribué à l'élu et non à un groupe d'élus, chacun étant alors libre de l'utiliser.

Le principe du pluralisme régit le droit des élus à la formation ; les organismes de formation doivent être agréés par le ministre de l'Intérieur après avis d'un conseil national de la formation des élus locaux. Ce conseil, composé d'élus locaux et de personnalités qualifiées, créé par la loi n° 92-108 du 3 février 1992, définit les orientations générales de la formation des élus locaux et donne un avis préalable sur les demandes d'agrément déposées par tout organisme public ou privé souhaitant dispenser une formation.

Ce droit reste encore insuffisamment mis en œuvre. Dans les comptes administratifs pour 1996, le volume des crédits de formation s'élevait à 12,5 millions de francs soit un montant très inférieur au montant qui aurait pu être engagé, soit de l'ordre de 1,3 milliard de francs par an. L'exigence de la démocratie locale devrait permettre aux élus des assemblées délibérantes d'intervenir pour que la formation soit organisée, à l'occasion d'une part de la discussion sur le règlement intérieur et d'autre part en sollicitant un débat sur un plan de formation. Ainsi, mise en œuvre elle faciliterait l'exercice par l'élu de son droit à la parole.

La loi sur la démocratie de proximité invite les assemblées délibérantes de la commune, du département et de la région à un effort de définition de la formation des élus. Dans les trois mois suivant le

renouvellement de l'assemblée, une délibération fixera les orientations et les modalités de la formation. Afin d'éviter de la concentrer sur quelques privilégiés, la répartition des crédits résultera d'un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ; à défaut, elle sera égale entre les conseillers.

81. Les délibérations qui décident l'organisation de voyages d'élus doivent préciser l'objet du voyage qui doit avoir un lien direct avec la collectivité et son coût.



**Art. L. 2121-11** Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion.

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire, sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

Annexes, art. 1. 121-10-10.

**Art. L. 2121-12** Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée aux membres de la convocation aux membres du conseil municipal.

Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire, sans pouvoir être inférieur à un jour franc.

Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

1. Lorsque le maire n'a pas adressé la note explicative de synthèse avec les convocations, une telle omission est de nature à priver les conseillers de leur droit à recevoir les renseignements de leur droit à l'information leur permettant de remplir leur mandat. TA Lyon, 8 mars 1994, *Decombaz*, req. n° 158300. Rec. CE 30 avr. 1997. C. 609. *ACI* 1998, n° 7. Dr. adm. 1997, n° 237. note LT. V. aussi TA Lyon, 7 mars 2001, Kouffon, req. n° 98.02985. Gaz. Pal. 2002, *Prat*, adm. n° 218.

1 bis. L'envoi de la note explicative de synthèse constitue une formalité substantielle qui ne peut être remplacée par la possibilité de consulter, en matière de documents relatifs à l'ordre du jour. CAA Nancy, 30 sept. 1995. C. de Longeville-Les-Metz, req. n° 96V0000597. Réponse cour. de jurisprudence 2000, n° 1. V. aussi CAA Bordeaux, 13 mars 2000. C. de Baye, req. n° 97DX00652. Réponse de jurisprudence 2000, n° 6.

2. Nullité de la délibération résultant d'une convocation comportant l'indication incomplète de l'ordre du jour ainsi qu'une note de synthèse insuffisante. TA Lyon, 8 mars 1994. *Decombaz*

**Art. L. 2121-13** Tout membre du conseil municipal a le droit de déposer dans le cadre de sa fonction des propositions de délibération relatives à l'ensemble des affaires de la commune. Les propositions de délibération sont déposées au secrétariat de la mairie, qui les transmet au maire et au conseil municipal.

Le maire confirme une proposition de délibération déposée par un conseiller municipal s'il estime qu'elle est d'intérêt général et qu'elle ne porte pas atteinte à l'ordre public, à la moralité ou à la dignité de la commune.

Le maire peut définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

Le maire peut également définir les conditions dans lesquelles la proposition sera soumise aux conseillers municipaux. Il peut également définir les conditions dans lesquelles il doit être placé sur l'ordre du jour de la commune, à l'exception des propositions de délibération qui sont de nature à porter atteinte aux droits et prérogatives particulières de la commune.

communauté quatre tableaux faisant apparaître le seul montant par chapitre des dépenses et des recettes, le maire a méconnu leur droit d'être informés alors que le projet complet de budget a été communiqué en cours de séance. • TA Saïnt-Denis, de la Réunion, 17 oct. 1990, *Précis* 2, note 4. • Il en est de même lorsque le maire s'abstient d'informer les conseillers d'une offre d'aide avant une délibération portant sur l'adoption d'un plan de la commune. • TA Orléans, 12 déc. 1991, *Revue JCP 1992*, IV, 1390. • De même l'abstention du maire de porter à la connaissance des conseillers une lettre du directeur général de la concurrence et de la consommation recommandant un cautionnement prévu par le cahier des charges d'un contrat de concession d'un terrain de camping et différencié de celui fixé par le maire. • TA Poitiers, 25 fév. 1995, *Lamy*; *Rec. CE I*, 679; *Dr. adm.*, 1995, n° 329. • De même le refus du maire de constituer l'état du personnel et celui des prêts, avances et créances à long et moyen terme. • TA Orléans, 23 nov. 1993, *Commun.* JCP 1996, IV, 762. • Il en est également ainsi pour l'abstention du maire de communiquer au conseil municipal les observations définitives formulées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune, alors qu'une telle communication est obligatoire (CGCT, art. L. 1612-19). • TA Rouen, 30 juil. 1993, *Assailly et c.*; *Rec. CE I*, 697. • De même le conseil municipal doit être pleinement informé sur l'activité des SEM dont la commune est actionnaire. • TA Paris, 27 nov. 1996, *Auféry*, *req.* n° 9111957-1; *Dr. adm.*, 1997, n° 126, note Benjamin. • Il y a également atteinte au droit d'information lorsque le maire dissimule les éléments réels d'une délibération. • CE 1<sup>er</sup> oct. 1997, *Aurillet*, *req.* n° 133849; *D.*, 1998, 1, note Doakine; *JCP 1997*, II, 22976, *in fine*; Bergaël; *AJDA*, 1997, 815; *Notes* archives 1998, n° 21, note Passira; *Dr. adm.*, 1997, n° 342. • Il en est de même lorsque le maire refuse de communiquer les budgets des associations subventionnées par la commune. • CE 2 fév. 1996, *Chéret*; *req.* n° 155563. • Ainsi que les attributions de subvention à ces associations. • CE 20 nov. 1996, *Cre de Ghilly-Mazilly*, *req.*

4, n° 162660; *Rev. Trébor*, 1997, 313. • En ce qui concerne le droit de communiquer les listes des adhérents aux associations. • CE 28 mars 1997, *Solena*; *JCP 1997*, II, 22860, *com.*; *Combrevel*; *D.*, 1997, n° 107.

16. Les pièces à communiquer sont les projets de délibération ainsi que tous les documents nécessaires pour apprécier le sens, la portée et la validité de ce projet, notamment les études financières, techniques, l'impact des projets, les rapports juridiques et administratifs indispensables. • CE 28 juin 1980, *Cre de Guillacourt et Mallet et c.*, *req.* n° 68743, *in fine*, note 1. • En ce qui concerne les contrats pour lesquels le conseil municipal est appelé à donner au maire l'autorisation de signer, c'est le texte complet du contrat qui doit être soumis aux conseillers. • CE 27 oct. 1989, *de Peretti et c.*; *Cre de Sarlat*, *req.* n° 70549; *Rec. CE I*, 509; *Quot.*, *Jur.* 1990, n° 57, note Chouvet. • De même pour la notification relative à l'affermage du service des eaux et de l'assainissement. • CE 21 juil. 1999, *Assoc syndicale autorisée du Grand-Corail de la ville de Briegnot*; *req.* n° 152568. • Et la consultation des projets de contrats de service public se fait à la mairie. Les requérants ne peuvent invoquer le défaut de communication et les alléguent avoir vainement demandé au maire la consultation de ces documents avant la réunion du conseil. • CE 29 déc. 1999, *Cre de Parc-Saint-Louis-de-Rivière*, *req.* n° 156472; *Coll. Terr.* 2000, n° 67, note Moreau.

17. Lorsqu'il y a non-respect du droit d'information, le recours est dirigé contre la délibération en cause dans les délais habituels. • CE 27 oct. 1989, *de Peretti et c.*; *Cre de Sarlat*, *req.* n° 70549; *préc. note 6*; *TA Orléans*, 12 déc. 1991, *Revue JCP 1992*, IV, 1390.

18. Cependant n'est pas entaché d'irrégularité le débat non précédé d'un rapport. • CE 23 nov. 1977, *Oulle-Lecoq*; *Rec. CE* 457. • Sauf si cette absence porte atteinte aux droits des conseillers municipaux d'être convenablement informés sur les affaires pour lesquelles ils sont appelés à délibérer. • TA Saint-Denis de la Réunion, 31 déc. 1986, *Barat*; *RJTCA 1987*, n° 20.

**Art. L. 2121-13-1** (L. n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 124, 1<sup>er</sup>, à compter du 1<sup>er</sup> janv. 2005) La commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés.

Afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, la commune peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires.

Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

**Art. L. 2121-14** Le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace.

Dans les séances où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit son président.

Dans ce cas, le maire peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion; mais il doit se retirer au moment du vote. • [C. communes, art. L. 2121-13 issu de L. 5-avr. 1985, art. 52].

**Art. L. 2121-15** Au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Il peut adjoindre à ce ou ces secrétaires des auxiliaires, pris en dehors de ses membres, qui assistent aux séances mais sans participer aux délibérations. • [C. communes, art. L. 2121-14 issu de L. 5-avr. 1985, art. 53].

In cas de chute ou de délit, il en adresse un procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi. • [C. communes, art. L. 2121-16 issu de L. 5-avr. 1985, art. 55].

**Art. L. 2121-16** Le maire a seul la police de l'assemblée.

Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre.

**Art. L. 2121-17** Le conseil municipal ne délibère valablement que lorsqu'il y a majorité de ses membres en présence.

Si, après une première convocation régulièrement faite, selon les dispositions des articles L. 2121-10 à L. 2121-12, ce quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum. • [C. communes, art. L. 2121-11 issu de L. 5-avr. 1985, art. 50, et L. locale 6 juin 1989, art. 43].

**Art. L. 2121-18** Les séances des conseils municipaux sont publiques.

Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunisse à huis clos.

Sans préjudice des pouvoirs que le maire tient de l'article L. 2121-16, ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle. • [C. communes, art. L. 2121-15].

**Art. L. 2121-19.** Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal. — [C. communes, art. L. 2121-15-1.]

1. Le Conseil d'état a reconnu expressément aux conseillers municipaux le droit d'expression en séance du conseil. — [C. communes, art. L. 2121-15-1.]  
2. En revanche, il a été déclaré illégal, au délai de 72 heures avant la séance pour déposer un amendement ou pour les propositions de délibération, la demande d'une commission. — [C. communes, art. L. 2121-15-1.]  
3. Et il en est de même pour une limitation par un règlement intérieur du temps de parole des conseillers. — [C. communes, art. L. 2121-15-1.]

3. Aucun principe général ni aucune disposition législative ou réglementaire n'autorise le maire à priver un membre du conseil municipal de son droit à l'expression. C'est ainsi que lors d'une affaire pour laquelle le principe du vote secret a été adopté, le maire ne peut s'opposer à la poursuite de tout débat sur cette affaire — [C. communes, art. L. 2121-15-1.] — même si cela serait contraire au principe du secret du vote qui

**Art. L. 2121-20.** Un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un membre du conseil municipal ne peut être porteur que d'un seul pouvoir. Le pouvoir est toujours révocable. Sauf cas de malédiction dûment constatée, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés, lorsqu'il y a partage égal des voix et sauf cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante. — [C. communes, art. L. 2121-14, al. 1.]

**Art. L. 2121-21.** Le vote à lieu au scrutin public à la demande du quart des membres présents. Le registre des délibérations comporte le nom des votants et l'indication du sens de leur vote.

Il est voté au scrutin secret :  
1. Lorsque l'un des membres présents le réclame ;  
2. Lorsque le président a procédé à une nomination ou à une présentation.  
Dans tous les autres cas, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin secret, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. A égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé. — [C. communes, art. L. 2121-14, al. 3 et 4.]  
3. Lorsque le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret aux nominations ou aux présentations, sauf disposition législative ou réglementaire prévoyant expressément ce mode de scrutin.

**Art. L. 2121-22.** Le conseil municipal peut former au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

1. Les commissions de conseil municipal ou du conseil général, AJDA 1962, 164, — [C. communes, art. L. 2121-20.]

2. La désignation des membres des commissions doit être effectuée au scrutin secret. — [C. communes, art. L. 2121-20.]  
3. Et le mode d'attribution des sièges déterminé par le règlement intérieur doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée. — [C. communes, art. L. 2121-20.]  
4. La désignation des membres des commissions doit être effectuée au scrutin secret. — [C. communes, art. L. 2121-20.]  
5. Et le mode d'attribution des sièges déterminé par le règlement intérieur doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

6. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]  
7. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

8. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

9. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

10. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

11. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

12. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

13. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

14. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

15. Le conseil municipal ne peut modifier la composition des commissions municipales en cours de mandat. — [C. communes, art. L. 2121-20.]

**Art. L. 2121-23.** Les délibérations sont inscrites par ordre de date. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mentionnées dans la cause qui les a empêchés de signer. — [C. communes, art. L. 2121-18, al. 3<sup>e</sup> et 2121-19]

**Art. L. 2121-24.** Le dispositif des délibérations du conseil municipal prises en matière d'interventions économiques en application des dispositions du titre IV du livre V de la première partie et des articles L. 2251-1 à L. 2251-4, ainsi que celles des délibérations approuvant une convention de délégation de service public, fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune. — [C. communes, art. L. 2121-19, al. 1<sup>er</sup>]

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. — [C. communes, art. L. 2121-18, al. 3<sup>e</sup>]

**Art. L. 2121-25.** Le compte rendu de la séance est affiché dans la commune. — [C. communes, art. L. 2121-17, art. L. 2121-18, al. 5<sup>e</sup> et L. 2121-19]

**Art. L. 2121-26.** Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication (Abrogé par l'Ord. n° 2005-650 du 6 juin 2005, art. 11-37) « sur place et de prendre copie totale ou partielle » des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. — [C. communes, art. L. 2121-19]

« L'Ord. n° 2005-650 du 6 juin 2005, art. 11-37 » La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'Etat, interviendrait dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. »

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes. — [L. n° 92-125 du 6 fév. 1992, art. 27-5<sup>e</sup>]

1. Le juge a précisé que l'obligation de communication des PV devant s'exercer dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, relative aux relations entre l'administration et le public (V. cette loi au C. adm.). — Cf. CE 26 janv. 1984, Peréz B., req. n° 116231. Rec. CE T. 953-642. Rev. 1984, I, lettres de resp. 215. — Il est également possible d'obtenir copie de l'arrêté réglementaire de la séance (Rép. inf. n° 3036; JOAM 22 mars 2005, p. 3036). — Et le maire ne peut refuser de communiquer le registre des délibérations dès lors que l'intéressé se présente aux heures prévues pour une telle communication et qu'il apparaît pas que le refus trouve sa justification dans les nécessités de l'ordre public ou du bon fonctionnement des services municipaux. — CE 8 juill. 1975, Ménerier; Rec. CE 897. — Il peut également être obtenu à titre onéreux des expéditions authentiques des délibérations. — TA Rouen, 23 janv. 1970, Assoc. des habitants de Coubonnes; Rec. CE T. 804. — Copier peut être refusé si la précédente demande avait permis d'obtenir satisfaction. — CE 26 fév. 1997, Aubry; Req. n° 170627. Cite

devis Dr. adm., 2000, n° 199. — En revanche, la consultation des délibérations refusée au motif que le demandeur serait étranger. — CAA Paris, 8 juin 2000, Cne de Charvry; Req. n° 97PA03164. Dr. adm., 2000, n° 199, note V. H. — Conf. Terr. 2000, n° 204.

2. Le droit de communication s'étend aux établissements annexés aux PV, conventions et avenants passés avec un entrepreneur lorsqu'ils ont été approuvés par une délibération et annexés à celle-ci. — CE sect. 11 janv. 1978, Ville de Moret; Rec. CE 5. — V. aussi, CAA Marseille, 28 mai 2004, Cne de Castellon; Req. n° 95MA02177.

3. La demande de communication des documents administratifs doit être saisie dans un délai d'un mois. Au-delà naît un refus implicite permettant aux intéressés de saisir la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) dans un délai de 2 mois (Rép. inf. n° 01775; JO Sénat O. 16 janv. 2003, p. 190). — Mais la demande de communication doit être suffisamment précise. — CAA Marseille, 7 mars 2005, Cne de Caseneuve; Req. n° 00MA00032.

**Art. L. 2121-27.** Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui, en font la demande, peuvent déposer sans frais du prêt d'un local commun. Un décret d'application détermine les modalités de cette mise à disposition. — [C. communes, art. L. 2121-27]

1. L'attribution d'un local aux conseillers n'appartient pas à la majorité municipale consistant en un droit et non une simple faculté liée à l'appréciation du maire. — TA Lille, 15 fév. 1994, Joly; Cne de Wattefos; Petites affiches, 1994, n° 92, conf. Yoshikawa. — En revanche est fondé le refus de mettre à la disposition d'un conseiller d'opposition un local situé sur le territoire de la commune, alors que celui-ci est membre du conseil consultatif. — CAA Douai, 7 oct. 2004, Cne d'Hellennes; Req. n° 01DA00022.

2. Ce local peut être extérieur aux bâtiments de la commune; il doit être aménagé de telle sorte qu'il permette une utilisation conforme à son affectation. C'est-à-dire la tenue de réunions par les conseillers, l'étude de documents

**Art. L. 2121-27-1.** « L. n° 2002-276 du 27 fév. 2002, art. 9-1) 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. »

1. Le bulletin doit rester un élément de communication institutionnelle et non un outil de propagande électorale au profit du maire. — TA Dijon, 19 oct. 2004, Mme Williams; Req. n° 04658. Dr. adm., 2005, n° 5, note Mendocq.

2. Les dispositions de l'art. L. 2121-27-1 s'entendent sous nouvelles technologies d'information. — N° 04069; JO Sénat O. 5 sept. 2002, p. 1962.

**Art. L. 2121-28 I.** Dans les conseils municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.

Dans ces mêmes conseils municipaux, les groupes d'élus se constituent par la remise au maire d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant.

Dans les conditions qu'il définit, le conseil municipal peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun un local administratif, du matériel de bureau, ce prendue en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications.

Le maire peut, dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter au budget de la commune, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder (L. n° 2002-276 du 27 fév. 2002, art. 14) « 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal. — L. n° 99-586 du 12 juill. 1999) « L'élus responsable de chaque groupe d'élus décide des conditions et des modalités d'exécution du service confié que ces collaborateurs accomplissent auprès de ces groupes au sein de l'organe délibérant. » — [L. n° 96-142 du 21 fév. 1996, art. 7-1; L. n° 92-125 du 6 fév. 1992, art. 32 R6-1 et R11-3]

## ELEMENTS D'EVALUATION ET DE CORRECTION:

► La note administrative n'est pas une note de synthèse. Elle n'a pas pour objectif de rendre compte de manière exacte et complète des éléments qui composent le dossier documentaire. Dans l'exercice de la note administrative le dossier transmis au candidat est là pour l'aider à répondre à une question précise qui lui est posée. S'il doit s'appuyer sur les éléments du dossier, il ne lui revient pas de synthétiser ou de résumer le dossier. Il appartient ainsi au candidat de hiérarchiser les documents en fonction de leur importance par rapport à la question précise qu'il doit traiter.

On se reportera utilement à la note de cadrage établie par le CNFPT concernant l'épreuve de la « note administrative »

En toute hypothèse c'est l'efficacité de la note administrative qui sera évaluée, autrement dit l'utilité qu'elle présente pour son commanditaire. Le candidat doit ainsi, dans le traitement du sujet, d'une part s'engager dans un travail de problématisation, d'autre part dans l'exposé clair et complet du droit applicable à la matière, les documents fournis ici le permettent.

Plusieurs approches du sujet sont possibles. Le plan présenté ci-dessous permet cependant de faire convenablement le tour de la question, de manière simple et efficace.

### I – Les droits individuels

A – Le droit de savoir

- Le droit à l'information sur les affaires de la collectivité
- Le droit à la formation au bénéfice de l'élu local

B – Le droit de dire

- Le droit d'expression
- Le droit d'opposition et
- Le droit d'amendement

### II – Les droits collectifs

A – Le droit de contrôle

- La faculté de demander la constitution de missions d'information et d'évaluation
- Le rôle des groupes d'élus : contrepoils politiques réels ?

B – Les droits des élus d'opposition

- Le droit de s'exprimer dans le bulletin d'information générale de commune
- Mise à la disposition d'un local

► Enfin, il convient d'insister sur la nécessité de tenir compte, dans l'évaluation, de la qualité de l'expression et de la formulation des idées.

Ainsi ;

*ON VALORISERA LE CANDIDAT QUI :*

- est capable de formuler clairement et correctement ses idées
- fait un effort d'explicitation (liens explicites entre les idées développées, titres du plan apparents et explicitement formulés, rédactions de chapeaux introductifs et de transitions...).

*ON VALORISERA LE CANDIDAT QUI :*

- évite les fautes d'orthographe, de syntaxe, de grammaire, de conjugaison, et d'expression française