

N° 213

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 janvier 2015

PROPOSITION DE LOI

tendant au respect des droits des élus n'appartenant pas à la majorité dans les organes délibérants des collectivités territoriales,

PRÉSENTÉE

Par M. Philippe KALTENBACH,

Sénateur

(Envoyée 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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Respecter l'expression des élus n'appartenant pas à la majorité conditionne la légitimité des politiques menées par les élus de la majorité dans les organes délibérants des collectivités territoriales.

De nombreux exemples montrent que l'expression des élus n'appartenant pas à la majorité peut repositionner la parole des élus de la majorité. Elle l'interroge, lui demande d'argumenter tout au long du mandat. Il y a là une véritable opportunité de crédibilisation démocratique.

Les moyens accordés aux élus n'appartenant pas à la majorité se sont théoriquement développés au cours des deux dernières décennies. Le législateur a consacré un certain nombre de droits matériels que les collectivités territoriales doivent mettre à la disposition des élus locaux pour leur permettre d'exercer la plénitude de leur mandat. Les droits des élus n'appartenant pas à la majorité sont ainsi tout particulièrement consacrés et protégés, au nom de l'expression pluraliste des opinions.

Si, depuis la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et celle relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, un grand nombre des droits matériels des élus n'appartenant pas à la majorité ont été énumérés, ceux-ci ne sont malheureusement pas toujours respectés par les autorités exécutives.

Sans être exhaustif, un certain nombre d'obstacles régulièrement élevés à l'exercice des droits des élus n'appartenant pas à la majorité doivent être rappelés, notamment :

- le refus de publication d'un espace réservé aux élus n'appartenant pas à la majorité ou la limitation du droit de publication des tribunes reconnu dans le journal d'informations locales (article L. 2121-24-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)) ;

- le refus d'accorder des droits matériels au fonctionnement des groupes d'élus n'appartenant pas à la majorité tel que la mise à disposition

d'un local (article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales) ;

- le refus de communication des informations et des documents nécessaires à l'examen des questions soumises à l'ordre du jour des délibérations auxquelles les élus n'appartenant pas à la majorité sont tenus de participer (article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales) ;

- les refus du droit à la formation de tous les élus, consacré par les dispositions des articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du code général des collectivités territoriales ;

- la limitation récurrente du droit de s'exprimer au cours des séances de l'assemblée délibérante, d'amender, de poser des questions orales (article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales).

Pour faire valoir ces droits, des procédures d'urgence existent, telles que les référés suspension et liberté. Ces procédures permettent de sanctionner la méconnaissance de certaines obligations, tel le refus de publier une tribune dans le bulletin communal. Mais, face à l'inertie d'une majorité qui jamais ne se prononce sur l'octroi d'un local pourtant nécessaire aux réunions des élus n'appartenant pas à la majorité, qui omet de communiquer les documents débattus lors du conseil municipal ou les transmet tardivement, les élus n'appartenant pas à la majorité se trouvent fort démunis.

À titre d'illustration, que peuvent faire aujourd'hui des élus n'appartenant pas à la majorité lorsque leurs voix sont systématiquement couvertes par les bruits du public et que le maire n'assure pas la police de la séance ? Lorsqu'ils n'ont pas eu accès aux documents indispensables pour apprécier les questions soumises à leurs délibérations ? Qu'ils n'ont pu se réunir pour débattre entre eux d'une position commune ? Qu'ils ne sont informés qu'au dernier moment d'une réunion importante... ?

Il apparaît donc tout à fait nécessaire d'introduire un référé spécifique destiné à garantir les droits des élus n'appartenant pas à la majorité. Ouverte à tout élu n'appartenant pas à la majorité, qu'il agisse en son nom propre ou au nom du groupe auquel il est rattaché, cette voie de recours permettra de contraindre l'autorité exécutive à se conformer à ses obligations à bref délai.

L'existence d'un référé autonome sera également un gage de réactivité des juridictions administratives, tout en permettant la spécialisation de certaines formations de jugement.

L'adaptation des procédures devant la juridiction administrative est une étape nécessaire, mais toutefois insuffisante pour garantir le pluralisme des idées, fondement de notre démocratie. En effet, le respect des injonctions du juge administratif reste dépendant de son exécution par l'exécutif local concerné. De plus, il peut être difficile en pratique pour les élus lésés de revendiquer leurs droits et de se défendre, sachant qu'ils sont bien souvent non rémunérés et ne sont pas des professionnels du droit des collectivités territoriales.

Dès lors que les droits de l'opposition ont été consacrés par la loi depuis plusieurs années et que leur effectivité n'est toujours pas assurée, il est nécessaire de rétablir l'équilibre entre l'autorité exécutive territoriale et les élus n'appartenant pas à la majorité, souvent bénévoles et sans moyens, **en créant un délit d'entrave aux droits des élus n'appartenant pas à la majorité, puni d'une peine d'amende.** Ce nouveau délit doit permettre **d'assurer, grâce à l'effet dissuasif associé à l'action pénale, un plus grand respect des droits des élus de l'opposition.**

Enfin, il convient de préciser que la méconnaissance de ces obligations par le maire ou un adjoint pourra être sanctionnée par une suspension d'un mois de ses fonctions dans le cadre de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales.

Dans l'attente de l'élaboration d'un statut exhaustif des élus des collectivités territoriales, il est une impérieuse nécessité **de consacrer et de faire respecter le socle intangible des droits des élus n'appartenant pas à la majorité qui, dans les collectivités territoriales, participent à l'expression pluraliste des opinions politiques et citoyennes,** bien souvent de manière bénévole.

Tel est l'objet de la proposition de loi qui vous est soumise.

L'**article 1^{er}** crée un référé administratif spécifique, le « référé injonction des élus n'appartenant pas à la majorité dans les organes délibérants des collectivités territoriales ».

L'**article 2** institue un délit d'entrave aux droits des élus minoritaires, sanctionné d'une amende, qui aura l'effet dissuasif associé à l'action pénale.

L'**article 3** précise que l'atteinte grave et répétée aux droits des élus minoritaires fait partie des motifs pouvant justifier une suspension d'un mois du maire ou d'un adjoint.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① I. – Après le chapitre III du titre V du livre V du code de justice administrative, il est inséré un chapitre III *bis* ainsi rédigé :

② « CHAPITRE III BIS

③ « *Le référé injonction des élus minoritaires dans les organes délibérants des collectivités territoriales*

④ « Art. L. 553-2. – Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi en cas de violation manifeste des droits des élus n'appartenant pas à la majorité dans les organes délibérants des collectivités territoriales, définis aux articles L. 2121-7 à L. 2121-29, L. 2123-12 à L. 2123-16, L. 3121-18 à L. 3121-24-1, L. 4132-17 à L. 4132-23-1, L. 5215-18, L. 5216-4-2, LO. 6221-28, LO. 6321-29 et LO. 6431-27 du code général des collectivités territoriales.

⑤ « Un intérêt à agir est reconnu à tout élu n'appartenant pas à la majorité.

⑥ « Lorsqu'il constate la réalité du manquement, le président du tribunal administratif enjoint à la collectivité territoriale responsable de se conformer à ses obligations dans le délai et par les moyens qu'il fixe.

⑦ « Aucune mesure ne peut être régulièrement prescrite sans que le défendeur ait été avisé et mis à même de présenter ses observations.

⑧ « Le président du tribunal administratif se prononce dans le délai d'un mois à compter de la demande. Il statue en premier et dernier ressort. »

⑨ II. – Au premier alinéa de l'article L. 553-2 du code justice administrative, après la référence : « L. 5216-4-2 », sont insérées les références : « L. 7122-26, L. 7222-26 ».

⑩ III. – Le II entre en vigueur :

⑪ 1° À compter de la première réunion de l'assemblée de Guyane suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux, en ce qui concerne les dispositions applicables à la Guyane ;

- ⑫ 2° À compter de la première réunion de l'assemblée de Martinique suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux, en ce qui concerne les dispositions applicables à la Martinique.

Article 2

- ① I. – Après l'article L. 2121-28 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2121-28-1 ainsi rédigé :

- ② « *Art. L. 2121-28-1.* – Le fait d'apporter une entrave grave et manifeste à l'exercice des droits, définis par les articles L. 2121-7 à L. 2121-29, L. 2123-12 à L. 2123-16, L. 3121-18 à L. 3121-24-1, L. 4132-17 à L. 4132-23-1, L. 5215-18, L. 5216-4-2, LO. 6221-28, LO. 6321-29 et LO. 6431-27, reconnus aux élus n'appartenant pas à la majorité membres de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale est puni d'une amende de 3 750 euros. »

- ③ II. – À l'article L. 2121-28-1 du code général des collectivités territoriales, après la référence : « L. 5216-4-2 », sont insérées les références : « L. 7122-26, L. 7222-26 ».

- ④ III. – Le II entre en vigueur :

- ⑤ 1° À compter de la première réunion de l'assemblée de Guyane suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux, en ce qui concerne les dispositions applicables à la Guyane ;

- ⑥ 2° À compter de la première réunion de l'assemblée de Martinique suivant sa première élection en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux, en ce qui concerne les dispositions applicables à la Martinique.

Article 3

- ① Après le premier alinéa de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

- ② « L'atteinte grave et répétée aux droits des élus n'appartenant pas à la majorité au sein du conseil municipal, définis aux articles L. 2121-7 à L. 2121-29 et L. 2123-12 à L. 2123-16 du présent code, peut justifier une mesure de suspension. »