



**HAL**  
open science

## La démocratie et la transparence

Charles-André Dubreuil

► **To cite this version:**

Charles-André Dubreuil. La démocratie et la transparence. Revue française de droit administratif, 2016, 04, pp.655. halshs-02243569

**HAL Id: halshs-02243569**

**<https://shs.hal.science/halshs-02243569v1>**

Submitted on 2 Oct 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## La démocratie et la transparence

Charles-André Dubreuil, Professeur à l'Université d'Auvergne (Clermont I), Centre Michel de l'Hospital (équipe associée 4232)

Étudier la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)(1) à l'aune de la démocratie et de la transparence pourrait relever de la gageure tant son adoption, et plus généralement celle des derniers textes législatifs intervenus en matière de décentralisation, s'est déroulée dans des conditions dont on ne saurait dire, loin s'en faut, qu'elles ont permis de répondre aux exigences démocratiques. À tel point que le rapport relatif à l'état de la démocratie locale et régionale en France(2) rendu récemment par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, a pointé du doigt les carences démocratiques des dernières réformes françaises. L'adoption de la loi relative à la délimitation des régions, en contradiction avec l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale(3), a notamment fait l'objet de critiques appuyées.

Une étude même superficielle de ces réformes conduit rapidement l'observateur à confirmer ce constat : elles ont été faites sans les citoyens(4), sans les collectivités territoriales, parfois sans les parlementaires(5), et sans que le Conseil constitutionnel veuille ou puisse exercer un contrôle sur les textes de loi dont il était saisi(6). Il en est de même lorsqu'on délaisse la procédure d'adoption des textes pour s'intéresser au fond : si l'on fait abstraction de la transparence financière qui fait l'objet d'articles particuliers, on ne peut que constater que la loi du 7 août 2015 comprend fort peu de dispositions relatives à la démocratie et à la transparence. Ces dispositions sont par ailleurs dispersées dans le texte, sans aucune harmonie ou cohérence, ce qui en rend la lecture et la compréhension particulièrement ardues. Pourtant, les occasions d'inscrire dans le texte des mesures visant à renforcer la démocratie locale n'ont pas manqué, tout particulièrement en ce qui concerne la participation des citoyens à la vie locale. Mais, les propositions en ce sens n'ont, pour la plupart, pas été retenues lors de l'adoption du texte définitif. L'occasion a ainsi été manquée de faire de la loi NOTRe un texte de mise en oeuvre de l'article 72-1 de la Constitution, en vertu duquel « la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence »(7).

Néanmoins, on ne saurait s'arrêter à ce seul constat, au risque de mésestimer l'apport de la loi du 7 août 2015 à la démocratie locale et à la transparence de l'action locale. Deux innovations peuvent être portées au bénéfice du législateur, sans qu'elles aient été nécessairement mises en avant ou médiatisées. La première concerne la place et le rôle attribués à l'opposition au sein des assemblées délibérantes locales ; la seconde concerne le développement de nouveaux vecteurs permettant de renforcer la transparence de l'action locale bien au-delà du domaine financier. Sur ces deux points, le législateur a entendu répondre à des sollicitations parfois anciennes, provenant tant de la société civile que des institutions politiques, et a ainsi procédé à des avancées notables que l'on se propose d'étudier dans les développements qui vont suivre.

En effet, à la faveur de l'instauration du suffrage universel et de l'introduction d'une « dose de proportionnelle » pour l'élection de certains élus locaux, une demande de plus en plus forte s'est fait jour en vue de l'institution d'un véritable statut de l'opposition, sur le modèle de celui que le constituant a consacré au profit de l'opposition parlementaire. Le législateur, épaulé par le juge administratif, avait, occasionnellement, tenté de répondre aux attentes des élus minoritaires ou d'opposition, sans toutefois parvenir au résultat souhaité, laissant bien souvent l'opposition dans une situation d'impuissance chronique(8). La loi NOTRe semble avoir franchi un pas supplémentaire vers la consécration d'un tel statut en officialisant, de manière symbolique, l'existence de groupes minoritaires ou d'opposition et en renforçant leurs droits au sein des assemblées délibérantes.

De même, le renforcement de la transparence de l'action publique est de longue date une demande récurrente formulée à tous les niveaux de la société et des institutions françaises. Le législateur a adopté en ce sens de grandes lois, aujourd'hui codifiées dans le code des relations entre le public et l'administration, visant à lutter contre le secret qui caractérisait la procédure administrative non contentieuse. Pour ce qui concerne tout particulièrement le cas des collectivités territoriales, la loi est également venue, occasionnellement, renforcer les obligations de publicité et d'information des élus ou des citoyens dans un souci de plus grande transparence et de responsabilisation des décideurs publics. Il semble, ici encore, qu'un pas supplémentaire ait été franchi lors de l'adoption de la loi du 7 août 2015 car, rarement auparavant, un texte avait traité la question de la transparence de l'action locale de manière aussi volontaire, en usant de la dématérialisation des informations comme d'un vecteur privilégié.

### [Le renforcement des droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes](#)

Il ne fait aucun doute que l'objectif prioritaire poursuivi par le législateur, à l'occasion de l'adoption de la loi du 7 août 2015, n'a pas été de renforcer ou d'améliorer le fonctionnement de la démocratie locale, tout particulièrement celui de la démocratie délibérative. Il n'est donc pas étonnant que les dispositions en ce sens soient peu nombreuses dans le texte de loi. Cependant, le législateur a, à l'occasion d'un amendement parlementaire, procédé à une avancée remarquable en officialisant l'existence des groupes minoritaires ou d'opposition au sein des assemblées délibérantes et en consacrant l'obligation d'inscrire dans les règlements intérieurs des conseils départementaux et régionaux des droits qui leur seront spécifiques. Quoique peu mise en avant, cette innovation constitue un réel symbole de la parlementarisation des assemblées locales qu'il convient d'apprécier à l'aune des conséquences concrètes qu'elle est susceptible d'entraîner.

### [Une innovation symbolique](#)

Quoi qu'on en pense, et bien que le constituant et le législateur aient institué au fil des années de nouveaux mécanismes dits de démocratie semi-directe ou participative, il n'en demeure pas moins que, juridiquement, la démocratie locale est aujourd'hui essentiellement représentative puisqu'elle repose sur l'énoncé clair de l'article 72 de la Constitution selon lequel « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ». De telle sorte que la démocratie locale est fondée sur un quasi-monopole des

assemblées délibérantes pour administrer librement leurs collectivités, à peine concurrencées par la possibilité offerte aux citoyens de participer aux affaires locales par le biais de pétitions, de consultations, voire de referendums. Or il est de l'essence même de la démocratie représentative, reposant sur le principe majoritaire, de reconnaître et de consacrer un statut au profit de l'opposition. La démocratie pluraliste ne saurait exister sans que les minorités politiques soient protégées, sans que des droits spécifiques leur soient reconnus. Il en va de la balance des pouvoirs, l'opposition jouant au sein des démocraties parlementaires un rôle de contre-pouvoir garant du bon fonctionnement du système politique. C'est en ce sens que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait inscrit la notion d'opposition parlementaire au sein de la Constitution en reconnaissant aux groupes d'opposition le droit de déterminer l'ordre du jour de l'assemblée un jour de séance par mois et en prescrivant à chaque assemblée d'inscrire dans leur règlement intérieur des droits qui leur sont spécifiques(9).

La loi du 7 août 2015 marque également une avancée vers la consécration d'un statut juridique de l'opposition au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, sur le modèle de ce que la révision constitutionnelle de 2008 a opéré au profit de l'opposition parlementaire(10). En effet, dès l'instant où les assemblées délibérantes sont élues au suffrage universel, à l'occasion d'élections qualifiées de politiques par le Conseil constitutionnel, le jeu démocratique a conduit à ce que des groupes minoritaires se constituent en leur sein, qui ont revendiqué le bénéfice d'un certain nombre de droits afin de faire entendre leur voix, notamment lorsqu'ils se réclament de l'opposition. La consécration de ces droits ne s'est pourtant pas faite à l'occasion de la réforme constitutionnelle, mais de manière lente et progressive, par un effort concerté du législateur et du juge administratif(11).

Initialement prévues au bénéfice des seules assemblées régionales, puis étendues aux conseils départementaux, deux mesures ont été adoptées afin de renforcer les droits des élus minoritaires ou d'opposition : d'une part la loi est venue préciser les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives au fonctionnement des groupes d'élus en leur reconnaissant le droit de se déclarer d'opposition. D'autre part, elle est venue imposer aux assemblées délibérantes d'inscrire dans leur règlement intérieur les droits spécifiques accordés à ces groupes minoritaires ou d'opposition(12). Ainsi, l'article 31 de la loi du 7 août 2015 vient modifier, pour les régions, les articles L. 4132-6 et L. 4132-23 CGCT et, pour les départements, les articles L. 3121-8 et L. 3121-24(13).

La consécration d'un tel statut juridique au profit des groupes s'étant déclarés d'opposition au sein des assemblées locales a exigé d'en retenir une définition. En effet, le droit des collectivités territoriales ne reconnaissait pas jusqu'alors la notion d'opposition. Tout au plus pouvait-on trouver de rares dispositions applicables aux élus municipaux « n'appartenant pas à la majorité », pour ce qui concerne l'octroi d'un local(14) ou la possibilité de s'exprimer dans un bulletin d'information générale(15). Au niveau des départements et des régions, c'est par le biais des groupes d'élus que pouvait s'exprimer la voix de l'opposition, selon des modalités qui seront évoquées plus bas. L'innovation à laquelle procède la loi du 7 août 2015 a consisté à reprendre la définition des groupes minoritaires et d'opposition telle qu'inscrite à l'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale. Le groupe d'opposition se définit par une déclaration en ce sens lors du dépôt de la déclaration constitutive du groupe. Ensuite, le

groupe minoritaire est celui qui ne s'est pas déclaré d'opposition et ne présente pas l'effectif le plus élevé. Ce faisant, le législateur de 2015 n'a pas souhaité remettre sur le métier l'impossible ouvrage que n'avait pas réussi à achever le pouvoir constituant dérivé de 2008 : définir la notion d'opposition en régime démocratique.

La loi NOTRe opère une réelle césure avec l'état du droit antérieur et balaye les oppositions, parfois très anciennes, à la reconnaissance juridique de l'opposition au sein des assemblées délibérantes locales<sup>(16)</sup>. Il a en effet longtemps été avancé que celles-ci, loin d'être assimilables aux assemblées parlementaires en raison de leur nature administrative et de celle des tâches qu'elles accomplissent, ne devaient laisser aucune place à un quelconque affrontement entre majorité et opposition, l'influence des formations politiques étant bien moindre au sein des conseils locaux qu'au niveau national. Certes, il était acquis depuis longtemps déjà qu'en dehors des plus petites collectivités, une telle présentation ne reflétait plus la réalité politique des assemblées locales largement ouvertes aux controverses partisanes. Et la pratique, aidée parfois en cela par le législateur et le juge administratif, avait conduit à institutionnaliser l'opposition par le biais des groupes d'élus dans les communes de plus de 100 000 habitants, dans les départements et les régions. Mais, jamais jusqu'alors, les oppositions locales n'avaient été officiellement consacrées par le législateur. Ainsi, sur le modèle de la révision constitutionnelle de 2008, celui-ci a entendu retenir une conception moderne du rôle des assemblées, qui ne peuvent plus être appréhendées comme de simples organes administratifs, mais comme de véritables enceintes politiques au sein desquelles doit exister un contre-pouvoir s'incarnant dans l'opposition et bénéficiant de garanties juridiques contre toute tentative de l'équipe exécutive de museler les voix dissidentes.

#### *Une innovation aux conséquences imprécises*

Aussi symbolique que soit la reconnaissance explicite des groupes d'élus minoritaires ou d'opposition par la loi NOTRe, il n'en demeure pas moins que les conséquences juridiques qu'il est possible d'y attacher sont difficiles à déterminer avec précision. Plusieurs éléments doivent en effet être soulignés, qui rendent ardue l'appréciation de la portée de la réforme de 2015. En premier lieu, le texte de loi demeure résolument silencieux sur le contenu des droits spécifiques que les règlements intérieurs doivent aménager au profit des groupes d'opposition ou minoritaires. En deuxième lieu, l'invocabilité de ces droits demeure soumise aux conditions de justiciabilité des règlements intérieurs. En dernier lieu, les communes, y compris les plus importantes, n'entrent pas dans le champ d'application des nouvelles dispositions législatives, bien que des mesures particulières leur soient consacrées par ailleurs.

#### *La difficile détermination des droits spécifiques des groupes d'élus minoritaires ou d'opposition*

Quels sont ces droits propres aux groupes d'élus d'opposition ou minoritaires qui doivent dorénavant être inscrits dans les règlements des assemblées départementales et régionales ? Une réponse certaine n'est pas aisée à apporter, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il serait erroné de penser que les élus d'opposition ne disposaient pas déjà, soit en vertu de dispositions législatives soit en vertu des règlements intérieurs des

assemblées locales, de droits leur permettant de faire entendre leur voix. Mais, si l'on excepte le cas des groupes d'élus de quelques collectivités qui ont déjà pris l'initiative de consacrer de leur propre chef de tels droits, on doit constater que les élus minoritaires ou d'opposition en disposaient au même titre que les autres, quoiqu'ils soient, dans la pratique, les seuls à les mettre en oeuvre(17). Ainsi en va-t-il des droits découlant des garanties d'information et de libre expression reconnues à tout élu local : droit d'être informé des affaires à délibérer, droit de poser des questions orales, droit de prendre la parole lors des débats, droit de proposition, droit de demander la constitution d'une mission d'information, droit d'expression au sein des bulletins locaux d'informations, droit d'être représenté au sein des commissions, etc. Dans tous ces cas, le législateur, particulièrement frileux, a préféré proclamer des droits indistinctement applicables à l'ensemble des élus, plutôt que de consacrer des droits spécifiques au profit des élus minoritaires ou d'opposition. Ceci est particulièrement net en ce qui concerne le droit de constituer des groupes d'élus. Sur ce point, plusieurs remarques méritent d'être formulées. Tout d'abord, tout élu, qu'il soit membre de la majorité ou non, est en mesure d'appartenir à un groupe d'élus constitué dans les conditions fixées par la loi et précisées par le règlement intérieur de chaque assemblée. Mais ensuite, ce droit ne permettait jusqu'à présent pas aux élus de se déclarer minoritaires ou d'opposition. De telle sorte que les droits dont disposaient les groupes ne représentant pas la majorité élue ne se distinguaient pas de ceux des autres groupes. Enfin, ces droits étaient exclusivement d'ordre matériel et en rien comparables à ceux dont peuvent disposer les groupes d'élus au sein des assemblées parlementaires. En effet, ces derniers, au bénéfice de la révision constitutionnelle de 2008, ont vu leur place renforcée et garantie par l'inscription de droits spécifiques au sein des règlements intérieurs du Sénat et de l'Assemblée nationale. Ces droits leur octroient un véritable pouvoir d'intervention dans le cadre du processus délibératif et leur permettent en outre d'assurer une mission de contrôle et d'évaluation contrebalançant l'hégémonie que le système représentatif octroie à la majorité (hégémonie qu'il convient d'apprécier différemment dans les conseils départementaux et régionaux, du fait de la différence de mode de scrutin). Ainsi, pour ne retenir que cet exemple, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit la représentation et la nomination d'élus d'opposition au sein des instances décisionnelles (bureaux, commissions), leur garantit un rôle d'initiative et de participation dans les instances de contrôle et d'évaluation (droit de tirage, présidence, rôle de rapporteur pour les commissions d'enquête ou les missions d'information), ou leur octroient un véritable pouvoir d'initiative et un temps de parole réservé. Rien de tout cela n'était prévu par le droit de la décentralisation, celui-ci ne prévoyant que l'octroi d'un local administratif, de matériel de bureau, la prise en charge de leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunication et l'affectation d'un ou plusieurs collaborateurs(18).

En second lieu, même consacrés officiellement, il est hasardeux de se prononcer sur le contenu des droits spécifiques qui devront à l'avenir être inscrits dans les règlements intérieurs des assemblées départementales et régionales et qui permettront « d'extraire l'opposition du droit commun »(19). L'étude, non systématique, de quelques dizaines de règlements intérieurs d'assemblées locales, permet de se rendre compte de l'extrême diversité des modalités d'aménagement des droits de nature politique reconnus aux élus locaux : ils concernent par exemple le nombre minimum d'élus pour constituer un groupe, les modalités d'octroi d'un soutien « logistique », la définition du temps de parole et les règles de présentation des questions orales, les modalités d'expression au sein des bulletins

d'information, etc. Le contrôle peu intense qu'exerce le juge administratif sur cette réglementation ne conduit en aucun cas à une harmonisation des règlements intérieurs, et il y a fort à parier que cette très grande diversité se retrouve à l'avenir pour ce qui concerne les droits spécifiques reconnus aux élus des groupes d'opposition ou minoritaires.

Deux types d'exemples peuvent néanmoins être utilisés afin de produire une image de ce que pourraient recouvrir concrètement ces droits : celui du règlement intérieur des assemblées parlementaires et celui des quelques assemblées locales qui, dès à présent, ont accordé aux élus appartenant à des groupes minoritaires ou d'opposition certaines prérogatives propres. De l'étude de ces exemples, il ressort que la fonction d'opposition que permettraient de consacrer ces droits s'articulerait autour d'un pouvoir d'initiative et d'un pouvoir de contrôle renforcés. Sans souci d'exhaustivité, on peut ainsi citer, parmi les prérogatives susceptibles d'être reconnues aux groupes minoritaires ou d'opposition, celles leur accordant : la possibilité de déterminer régulièrement le contenu de l'ordre du jour des séances du conseil, de disposer d'un temps de parole réservé, de voir des élus d'opposition désignés en qualité de président de commissions, d'obtenir la constitution de missions d'information, etc.

En tout état de cause, ces droits ne sauraient être que des droits collectifs, au profit des groupes d'élus s'étant déclarés d'opposition ou minoritaires, afin de leur permettre d'exercer réellement les fonctions d'initiative et de contrôle que l'on souhaite leur assigner. C'est ce qu'exprime clairement la loi NOTRe, qui impose l'aménagement de droits spécifiques au profit des seuls groupes d'élus(20). Toutefois, ne disposant pas de la personnalité juridique, ces derniers ne sont pas recevables à agir en justice pour contester les délibérations prises en méconnaissance des droits qui leur sont reconnus. Cette possibilité est et demeurera exclusivement reconnue aux élus, à titre individuel, en tant que garantie des droits de nature politique qui leur sont octroyés. Ce point soulève la question plus générale de l'invocabilité des droits aménagés par les règlements intérieurs.

#### *L'invocabilité des droits spécifiques accordés aux groupes d'élus minoritaires ou d'opposition*

Au-delà du symbole que constitue l'innovation législative, son efficacité juridique pour la protection des droits des élus minoritaires ou d'opposition pose question. En effet, s'il est fait obligation aux assemblées délibérantes d'inscrire dans leur règlement intérieur des dispositions spécifiques, leur respect reste totalement tributaire de la justiciabilité de ces actes(21). Or, sur ce point, les choses ne sont pas toujours favorables aux élus, y compris depuis que le règlement intérieur d'une collectivité territoriale n'est plus considéré comme une mesure d'ordre intérieur, mais bel et bien comme une décision susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux. Deux cas de figure peuvent alors être évoqués : celui dans lequel le règlement intérieur serait directement contesté devant le juge et celui dans lequel une délibération de l'assemblée délibérante serait attaquée au motif qu'elle a été adoptée soit conformément à un règlement intérieur irrégulier, soit en méconnaissance des dispositions du règlement intérieur, soit en cas de refus d'application du règlement intérieur.

Dans le premier cas, en dehors de l'hypothèse peu probable du refus d'intégrer en son sein des dispositions relatives aux droits des groupes d'élus minoritaires, on peut s'interroger sur la nature du contrôle que pourrait opérer le juge administratif sur le contenu des droits qui

leur sont spécialement reconnus. Notamment, le contrôle de l'insuffisance des garanties ainsi accordées nous semble ne pouvoir être réalisé que dans la mesure où le juge administratif estimerait qu'elle remet en cause l'exercice de droits reconnus par la loi à l'ensemble des élus : droit à l'information, liberté d'expression, etc.(22) Et l'on voit mal comment une telle situation pourrait se produire, à moins de considérer un règlement intérieur accordant moins de droits aux élus minoritaires qu'aux autres. Par ailleurs, le juge censurera certainement certains droits qui, par leur nature, ne correspondent pas à l'objet d'un règlement intérieur.

Dans le cas d'une invocabilité par voie d'exception, à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une délibération d'une assemblée départementale ou régionale, le juge administratif n'accepte de la censurer qu'à la condition que la méconnaissance du règlement intérieur constitue un vice substantiel(23). Or, à défaut d'avoir donné une définition de ce que constitue un tel vice, celui-ci pouvant être qualifié de substantiel tantôt en raison de l'importance de la disposition méconnue tantôt en raison de la gravité de cette méconnaissance, il reviendra au juge de déterminer, cas par cas, les dispositions bénéficiant aux groupes d'élus minoritaires ou d'opposition dont la méconnaissance est de nature à entraîner l'annulation d'une délibération - à moins de considérer que toute méconnaissance de ces dispositions sera présumée constituer un vice substantiel dans la mesure où c'est la loi qui fait obligation de les inclure dans le règlement intérieur. Mais une telle solution, envisageable, est toutefois incertaine puisque la loi ne précise pas le contenu des droits ainsi reconnus. Une solution pourrait alors consister à distinguer les dispositions spécifiques aux groupes d'élus d'opposition mettant en oeuvre des droits dont l'aménagement dans le règlement intérieur est obligatoire en vertu de la loi (c'est le cas des questions orales selon les dispositions des art. L. 3121-20 et L. 4132-20 ou encore des demandes de constitution de missions d'information régies par les art. L. 3121-22-1 et L. 4132-21-1), de celles qui aménagent des droits sans que la loi l'impose précisément. Mais ce serait méconnaître l'importance de certains droits fondamentaux reconnus aux élus par la jurisprudence, tels le droit d'amendement ou le droit d'expression, et priver les assemblées locales de la possibilité d'innover en reconnaissant des droits plus importants que ce que les textes imposent. Ils ne bénéficieraient alors pas de la même protection par le juge administratif, qui refuserait de voir en eux des droits dont la méconnaissance constitue un vice substantiel.

Pour finir sur ce point, l'utilisation du référé-liberté en vue de sauvegarder un droit consacré au profit des élus minoritaires ou d'opposition ne permet guère de se réjouir davantage. En effet, si l'on met de côté la liberté d'expression des élus, et notamment celle des élus d'opposition, que le Conseil d'État accepte de préserver sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative(24), on observe que la jurisprudence refuse de rattacher au principe de la libre administration des collectivités territoriales, elle-même liberté fondamentale(25), tout ce qui relève des rapports internes à l'administration locale, ce qui inclut les rapports entretenus au sein des assemblées délibérantes(26).

#### *L'exclusion des communes du champ d'application de l'innovation législative*

Les groupes d'élus municipaux minoritaires ou d'opposition n'ont pas eu les honneurs d'une consécration par la loi NOTRe, de droits spécifiques qui seraient obligatoirement inscrits dans le règlement intérieur des conseils municipaux. Initialement réservé aux seuls élus

régionaux, ce n'est qu'à l'occasion d'un amendement au projet de loi que les parlementaires ont entendu étendre aux groupes d'élus départementaux le bénéfice de l'innovation à laquelle le texte en discussion procédait.

Si une telle exclusion se comprend pour les communes de petite ou de moindre importance, dont les élus ne peuvent se constituer en groupes et qui ont, par ailleurs, bénéficié d'autres avancées démocratiques que l'on va évoquer, elle est en revanche plus contestable pour les communes de plus de 100 000 habitants dans lesquelles des groupes d'élus peuvent se constituer sur le fondement de l'article L. 2121-28 CGCT et bénéficier d'un soutien logistique. Certes, le fait de ne pas prévoir l'inscription obligatoire de droits spécifiques aux groupes d'élus d'opposition ou minoritaires dans le règlement intérieur ne saurait empêcher qu'il y soit procédé à l'initiative des conseils municipaux, ce que le juge administratif a déjà admis. Néanmoins, cette lacune de la loi est difficilement admissible au regard de l'importance que revêt l'opposition dans les conseils municipaux des plus grandes communes, importance au moins numérique compte tenu du mode de scrutin retenu pour leur élection, dont on rappellera qu'il est un scrutin de liste majoritaire à correctif proportionnel. L'argument tiré de l'importance de la population et de celle des compétences dévolues, qui a été utilisé pour justifier que soit amélioré le statut des groupes d'opposition au sein de conseils départementaux et régionaux, aurait tout aussi bien pu profiter aux élus d'opposition des communes les plus importantes qui, à certains égards, et compte tenu du maintien à leur profit de la clause générale de compétence, méritent tout autant que les départements, que les groupes minoritaires ou d'opposition puissent bénéficier de droits propres.

Le traitement de l'opposition municipale par la loi NOTRe ne saurait toutefois donner lieu qu'à une appréciation négative. En effet, bien que n'imposant pas l'aménagement de droits propres aux groupes minoritaires ou d'opposition, le législateur a souhaité étendre le champ d'application d'un certain nombre de droits qui, certes, bénéficient à l'ensemble des élus mais qui, en réalité, profitent presque exclusivement aux élus d'opposition. Pour ce faire, la loi a abaissé de 3500 habitants à 1000 habitants le seuil à partir duquel les communes ont l'obligation de reconnaître certains droits au profit des élus, et donc des élus d'opposition. C'est ainsi qu'à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux, dans les communes de plus de 1000 habitants, un règlement intérieur devra être rédigé (L. 2121-8) dans les six mois suivants l'élection du conseil municipal. Ce règlement intérieur devra notamment aménager le droit de tout conseiller municipal d'exposer en séance du conseil des questions orales (L. 2121-19). De même, le maire sera désormais tenu de convoquer le conseil municipal sur un ordre du jour déterminé lorsque la demande lui en est faite par le tiers des membres du conseil municipal (L. 2121-9)(27). Enfin, la loi a réécrit l'article L. 2121-27-1 du code général(28), qui impose dorénavant, dans les conditions définies par le règlement intérieur du conseil municipal(29), de réserver un espace à l'expression « des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale »(30).

Une telle extension est, somme toute, assez logique si l'on considère que, dans les communes comptant une population de plus de 1 000 habitants et de moins de 3 500

habitants, le mode de scrutin est devenu majoritaire à correctif proportionnel, permettant ainsi qu'une réelle opposition se constitue(31).

## La multiplication des vecteurs de renforcement de la transparence

Les dispositions de la loi NOTRe relatives à la transparence de l'action locale semblent de prime abord beaucoup moins dispersées, et donc plus aisément identifiables, que celles relatives à la démocratie locale qui viennent d'être évoquées. Le titre IV de la loi est en effet entièrement consacré à la transparence et à la responsabilité financières des collectivités territoriales et constitue une réponse aux attentes de plus en plus fortes de la population et des élus en termes d'information et d'accès aux documents administratifs. Notons toutefois que le domaine financier n'est pas le seul concerné, la loi contenant des dispositions s'étendant bien au-delà de ce seul champ et visant à renforcer la transparence de l'action locale dans son ensemble, principalement en privilégiant la dématérialisation de l'information.

### La promotion de la transparence de l'action locale par le biais de la dématérialisation de l'information

La transparence(32), par définition, s'oppose au secret ou à l'opacité et suppose au contraire la transmission d'un certain nombre d'informations nécessaires à la connaissance et à l'appréciation, au contrôle et au jugement d'une action ou d'une situation. La transparence appliquée à l'action des collectivités territoriales se traduit donc par la reconnaissance au profit des citoyens ou des élus selon les cas, d'un droit d'être informé des actions menées par celles-ci, d'un droit de solliciter et d'obtenir certains documents qui y sont relatifs. Transparence et information sont donc consubstantiellement liées, liaison qui se manifeste de manière particulièrement claire dans les deux lois fondatrices que sont la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs et du 11 juillet 1979 relative à la motivation des décisions administratives et qui ont fait l'objet récemment d'une codification au sein du code des relations entre le public et l'administration sans pour autant être regroupées sous un même titre.

Plus encore, transparence et démocratie locale sont elles-mêmes fortement liées l'une à l'autre, qu'il s'agisse de la démocratie électorale, délibérative ou participative. L'information conditionne en effet l'exercice effectif et efficace des droits politiques tant des élus locaux que des citoyens. Ainsi, le droit d'être informé des affaires locales peut être considéré comme un droit premier, sans lequel il serait vain de penser user de manière utile des droits politiques consacrés par le droit français. Car l'information permet, selon les cas, de voter ou de décider en toute connaissance de cause, de se prononcer de manière éclairée, de prendre part aux débats et de jauger l'action de l' élu local qui « est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions prises dans le cadre de ses fonctions »(33).

Sous ces deux aspects, information des élus et des citoyens, la loi du 7 août 2015 a tenté de promouvoir la transparence de l'action locale par le biais de la dématérialisation des informations que les collectivités territoriales sont tenues de transmettre.

### *La dématérialisation de l'information des élus locaux*

Le code général des collectivités territoriales affirme le principe selon lequel tout élu local a le droit dans le cadre de sa fonction d'être informé des affaires de la collectivité qu'il représente<sup>(34)</sup>. Initialement consacré par le juge administratif<sup>(35)</sup>, ce droit a par la suite été consacré par le législateur en 1992 puis en 2002 et revêt deux aspects complémentaires : le droit de solliciter et de se faire communiquer en temps utiles les documents faisant l'objet d'une délibération à venir ou leur permettant de remplir correctement leur mandat ; le droit de solliciter, dans les conditions prévues par le règlement intérieur, la constitution d'une mission d'information et d'évaluation.

Si l'on fait abstraction des droits spécifiques que pourront aménager les règlements intérieurs des assemblées départementales et régionales au profit des élus appartenant à des groupes minoritaires ou d'opposition, on se doit de constater que la loi NOTRe renforce principalement le droit à information des élus locaux en matière financière, ce qui sera étudié plus bas. On peut néanmoins noter deux avancées qui ne sont pas anodines et qui permettront d'accroître la transparence de l'action locale au profit des élus locaux de manière directe et indirecte.

De manière directe, tout d'abord, pour ce qui concerne les conditions de convocation des conseils municipaux et les informations qui doivent leur être transmises à cette occasion. En effet, l'article 84 de la loi a précisé les conditions de convocation du conseil municipal en permettant que celle-ci, ainsi que tous les documents qui doivent y être associés, puisse être transmise, à la demande d'un élu, de manière dématérialisée<sup>(36)</sup>. Cela revêt une importance considérable pour les communes de plus de 3 500 habitants dans la mesure où la convocation doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération. Ainsi, la situation des élus des communes de plus de 3 500 habitants rejoint celle des élus départementaux et régionaux qui peuvent également se faire transmettre par voie électronique un rapport sur les affaires à délibérer<sup>(37)</sup>.

De manière indirecte ensuite, dans la mesure où les élus - et notamment les élus d'opposition - vont pouvoir profiter, à l'instar du public, de la publication et de la diffusion par voie électronique des actes des collectivités territoriales. On aborde ici un point crucial de la réforme de 2015 concernant la transparence de l'action locale : celui de l'open data.

### *La transparence de l'action locale par le biais de l'open data*

Sans qu'il soit besoin de revenir longuement sur le « phénomène » de l'ouverture des données publiques ou open data tant il fait l'objet d'études nombreuses qui en soulignent tout à la fois les avantages et les dangers<sup>(38)</sup>, on rappellera simplement que la diffusion sous format dématérialisé des données détenues par les collectivités territoriales, et plus largement des administrations, a déjà été entreprise par une centaine de collectivités qui ont pris l'initiative, selon des modèles divers, de « mettre en ligne » certaines de leurs données publiques. Une telle diffusion était par ailleurs sollicitée depuis un certain temps déjà - notamment par un rapport sénatorial du 16 avril 2014 qui envisageait la possibilité de « poser le principe d'une obligation de mise en ligne des données détenues par les

administrations »(39) - et a fait l'objet de débats parlementaires à l'occasion de l'examen du projet de loi pour une République numérique.

Pour ce qui concerne spécifiquement les collectivités territoriales, cette intention a été concrétisée par l'article 106 de la loi du 7 août 2015 qui insère dans le code général des collectivités territoriales une nouvelle section intitulée : « transparence des données des collectivités territoriales » dans le chapitre consacré à la participation des électeurs aux décisions locales. Cet article fait obligation aux collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de rendre accessibles en ligne les informations publiques se rapportant à leur territoire et étant disponibles sous forme électronique(40). Plusieurs précisions doivent être apportées afin de bien apprécier l'impact, pour les collectivités concernées, de ce principe de l'open data « par défaut ».

En premier lieu, les informations concernées sont celles qui sont visées par l'article 10 de la loi de 1978 codifié aux articles L. 321-1 et L. 321-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il s'agit des « informations figurant dans des documents produits ou reçus » par les collectivités territoriales concernées, quel que soit le support. Sont exclues de l'obligation de diffusion les informations n'étant pas considérées comme publiques au sens de la loi(41). Toutefois, il convient de noter que l'obligation que la loi fait peser sur les collectivités territoriales ne concerne que les informations « détenues sous format électronique ». Une telle formulation laisse en suspens un certain nombre de questions relatives, notamment, au format des données diffusées (données ouvertes ou non)(42), aux modalités techniques, administratives et financières de diffusion, ainsi que la question, beaucoup plus générale mais qui devra être traitée en priorité, du choix des données dématérialisées.

En deuxième lieu, la loi prévoit que ces informations publiques doivent être offertes à la réutilisation. Celle-ci était déjà prévue par la loi du 17 juillet 1978 et a fait l'objet de l'ordonnance du 17 mars 2016(43) inscrivant au sein du code des relations entre le public et l'administration, à son article L. 321-1, le principe selon lequel les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les collectivités territoriales, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Parmi les conditions posées à la réutilisation des données publiques des collectivités locales, on soulignera celle de tenir à la disposition des usagers, le cas échéant sur leur site internet, un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent ainsi que celle d'en rendre publiques les conditions d'accès et d'utilisation, notamment financières ou tenant à l'obtention d'une licence.

En dernier lieu, la loi du 7 août 2015 ne s'est pas limitée à prévoir l'obligation de diffusion des informations détenues par les collectivités territoriales. Elle a également amélioré les conditions de publication et de transmission de leurs actes par voie électronique selon des modalités récemment précisées par un décret du 11 février 2016(44). Ainsi est-il prévu que le compte rendu des séances du conseil municipal puisse faire l'objet d'une mise en ligne sur le site internet de la commune lorsqu'il existe(45). De même, il est prévu que les actes que les collectivités territoriales choisissent de publier sous forme électronique(46) sont mis à la

disposition du public sur son site internet dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.

#### Le renforcement de la transparence financière

L'apport le plus visible, et le plus remarqué, de la loi du 7 août 2015 à l'amélioration de la transparence de l'action locale concerne indéniablement l'aspect financier(47). Prenant acte de la complication croissante des finances locales et désireux de renforcer l'information des élus et des citoyens, le législateur a souhaité rénover les modes de gouvernance financière des collectivités territoriales en responsabilisant les élus locaux et en adoptant diverses mesures visant à rendre plus intelligibles les enjeux financiers de la gestion locale(48). Sans qu'il soit souhaitable de détailler l'ensemble des dispositions présentes dans le titre IV de la loi, qui reprennent pour nombre d'entre elles des pratiques déjà établies, on peut toutefois en articuler l'étude autour de deux axes principaux : l'un, permettant de souligner le renforcement de la transparence financière des collectivités locales par l'accroissement des obligations d'information à destination des élus locaux, l'autre, permettant de mettre en évidence le développement de nouveaux modes de contrôle portant sur la gestion financière des collectivités territoriales.

#### *Le renforcement de l'information des élus locaux en matière financière*

Le droit de chaque élu d'être informé des affaires de la collectivité qu'il représente se manifeste de manière particulièrement éclairante lors des débats portant sur l'examen du budget. En effet, outre l'obligation générale pesant sur l'exécutif local de transmettre aux élus en temps utile les informations portant sur les affaires à délibérer, le législateur a imposé une obligation renforcée d'information relative aux questions financières. Ainsi, au fil des réformes, la loi a imposé aux exécutifs locaux, préalablement à la réunion de l'assemblée ayant à délibérer sur le budget, de présenter un rapport donnant lieu à débat dont il était pris acte par une délibération spécifique.

La loi NOTRe renforce cette obligation d'information tout en maintenant l'exclusion des communes de moins de 3 500 habitants de son champ d'application. Dorénavant, il est prévu que, dans les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale)(49), les départements et les régions, l'exécutif local est tenu, dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget(50), de présenter un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport doit en outre être complété par une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs lorsque sont en cause les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions(51). Plus encore, une nouvelle obligation est imposée aux exécutifs locaux en cas de projet exceptionnel d'investissement, qui leur impose de présenter à leur assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement(52).

En complément, la loi du 7 août 2015 a prévu la publication, le cas échéant sur le site internet de la collectivité(53), d'un ensemble de documents permettant d'améliorer la

compréhension des enjeux financiers des questions débattues. Il en va ainsi du rapport précité, d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles qui est jointe au budget primitif et au compte administratif et enfin de la note explicative de synthèse ou du rapport, annexés au budget primitif et au compte administratif(54). Une telle publication, si elle bénéficie sans conteste aux élus qui peuvent ainsi se prononcer de manière éclairée sur les choix budgétaires qui leur sont proposés, vise également à permettre aux citoyens qui y auront aisément accès, d'être mieux informés et de mieux comprendre les enjeux financiers des projets discutés ou retenus par leur collectivité.

### *La transparence par la mise en place de nouveaux types de contrôle*

Le dernier aspect que l'on souhaiterait mettre en lumière, et qui participe également du renforcement de la transparence financière des collectivités territoriales, concerne la publicité qui sera dorénavant donnée aux avis émis par les différentes instances de contrôle appelées à se prononcer sur les finances locales. Dans un souci d'information et de responsabilisation des élus locaux, qui sont, de plus en plus, confrontés à la nécessité d'approuver des choix budgétaires contraints et de faire face à un endettement parfois critique, la loi du 7 août 2015 a prévu plusieurs mécanismes que l'on abordera brièvement.

En premier lieu, le législateur est venu réviser le code des juridictions financières en imposant que désormais les avis formulés par la chambre régionale des comptes ainsi que certaines décisions préfectorales donnent lieu à une publication immédiate, avant même que soit réunie l'assemblée délibérante(55). En complément, il est prévu qu'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes à l'assemblée délibérante, l'exécutif local sera tenu de présenter un rapport retraçant les actions qu'il a entreprises(56).

En second lieu, le législateur est venu confirmer une pratique apparue depuis quelques années, conduisant la Cour des comptes à publier annuellement un rapport consacré aux finances publiques locales. L'article 132-7 du code des juridictions financières rend désormais obligatoire la publication d'un tel rapport venant compléter le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques dans sa partie consacrée à la gestion locale. Une telle mesure est renforcée par le fait que l'ancien observatoire des finances locales, devenu observatoire des finances et de la gestion publique locale, est dorénavant tenu « d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques ».

### *Conclusion*

Bien que peu nombreuses et dispersées dans le texte de loi, sans ordre apparent ni cohérence globale, selon une méthode d'élaboration du texte législatif souvent décriée, les dispositions de la loi du 7 août 2015 relatives à la promotion de la démocratie locale et au renforcement de la transparence de l'action locale n'en sont pas moins remarquables en ce

qu'elles manifestent, sous ces deux aspects, un pas important qu'a souhaité franchir le législateur en vue de poursuivre ou d'achever des efforts entrepris depuis plusieurs années. Le bilan qu'il est possible de dresser n'est donc pas si négatif que les mots ayant introduit ces propos le laissent présager. Cependant, la lecture de la loi NOTRe laisse au lecteur un sentiment d'inachevé. Car sur certains points il semble que le législateur se soit arrêté au milieu du gué en ne traitant pas la question du statut de l'opposition au sein des plus grandes communes ou celles de l'invocabilité et de l'effectivité des droits spécifiques reconnus dans les règlements intérieurs des assemblées locales. De même, la question de l'open data et, dans une moindre mesure, celle de la transparence financière n'ont été qu'imparfaitement traitées, ne répondant pas vraiment aux attentes, parfois vives, des citoyens et des élus, qui demeureront bel et bien les mal-aimés de ce texte de loi.

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

(2) V. en ce sens également la Recommandation 384(2016) du 22 mars 2016 citée in H. Pauliat, « Réforme territoriale en France : la préoccupation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux », JCP Adm. 11 avr. 2016, act. 303.

(3) En vertu de l'art. 5 de la Charte : « Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ».

(4) Bien que l'art. 72-1, al. 3, 2e phrase, prévoit que « la modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi », aucune consultation de ce type n'a été organisée préalablement à l'adoption de la loi n° 2015-29 du 6 janv. 2015 relative à la délimitation des régions.

(5) La suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions en constitue un exemple qui aurait pu donner lieu à moqueries s'il n'était pas porteur d'autant d'enjeux pour les collectivités. On rappellera en effet que le jour même de la promulgation de la loi 27 janv. 2014 rétablissant la clause générale de compétence des départements et des régions, après qu'elle avait été supprimée par la loi du 16 déc. 2010, le Premier ministre, chef de la majorité parlementaire ayant voté ce texte, annonçait qu'il allait déposer un projet de loi visant à supprimer la clause tout juste ressuscitée.

(6) On rappellera que, invité par les auteurs de la saisine à sanctionner la loi du 15 janv. 2015 au motif qu'elle méconnaissait le principe de la libre administration des collectivités territoriales ainsi que les exigences constitutionnelles relatives à la consultation des

collectivités territoriales préalablement à la modification des limites de leur territoire, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« aucune (...) exigence constitutionnelle n'impose la consultation des collectivités territoriales préalablement au dépôt d'un projet ou à l'adoption d'une loi modifiant leurs délimitations territoriales ». Plus récemment, lors de l'examen de la loi du 7 août 2015, le Conseil constitutionnel n'a pu réaliser de véritable contrôle de constitutionnalité en raison de l'indigence de la saisine qui se limitait à contester l'art. 59 de la loi relatif aux modalités de répartition des sièges de conseiller de la métropole du Grand Paris attribués à la commune de Paris et au mode d'élection de ces conseillers métropolitains. On comprend alors que des questions prioritaires de constitutionnalité aient, d'ores et déjà, été soulevées à l'occasion de litiges pendants devant le Conseil d'État, notamment en ce qui concerne la suppression de la clause générale de compétence des départements.

(7) En ce sens, R. Rambaud, « Le droit d'interpellation citoyennes. Un angle mort de la démocratie participative locale », RFDA 2016. 22.

(8) Pour une étude approfondie, v. S. Manson, L'opposition dans les assemblées locales, Coll. Systèmes LGDJ, 2012.

(9) A. Vidal-Naquet, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », RFDC 2009/1 n° 77, p. 153-173 ; B. Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », Pouvoirs, 2010/2 n° 33, p. 125.

(10) Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi constitutionnelle de 2008, il avait été envisagé d'étendre les droits consacrés au profit de l'opposition parlementaire aux oppositions locales. Plus tôt, à l'occasion des débats préalables à l'adoption de la loi du 27 févr. 2002, il avait également été envisagé de permettre aux élus d'opposition de disposer d'un droit de fixation de l'ordre du jour des assemblées locales.

(11) En ce sens, B. Faure, Droit des collectivités territoriales, 2e édition, Précis, Dalloz, 2014.

(12) Selon l'exposé sommaire de l'amendement 222 déposé à l'Assemblée nationale le 11 févr. 2015 : « Le renforcement des droits des élus est une nécessité, accrue par l'élargissement des prérogatives des conseils régionaux et par l'agrandissement des régions. La reconnaissance des droits des élus d'opposition est un moyen d'améliorer le fonctionnement démocratique des conseils régionaux. ».

(13) « Dans ces mêmes conseils (...), les groupes d'élus se constituent par la remise au président du conseil (...) d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la

liste de ceux-ci et de leur représentant. Ils peuvent se déclarer d'opposition. Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui dont l'effectif est le plus élevé. » « Le règlement intérieur détermine les droits des groupes d'élus régulièrement constitués et les droits spécifiques des groupes minoritaires ou s'étant déclaré [déclarés] d'opposition ».

(14) CGCT, 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 disposer sans frais du prêt d'un local commun ».

(15) L'ancien art. L. 2121-27-1 disposait : « 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 ».

(16) S. Manson, préc.

(17) L. Janicot, « Les droits des élus d'opposition », in La démocratie de proximité, (G J. Guglielmi et J. Martin, dir.), Berger Levrault, 2012, p. 103 et S. Manson, préc., p. 67 s.

(18) CGCT, art. L. 2121-28, L. 3121-24 et L. 4132-23.

(19) S. Manson, préc., p. 106.

(20) La loi laisse donc de côté la situation des élus qui ne souhaiteraient pas être rattachés à un groupe. Alors que le droit municipal leur reconnaît le bénéfice de certains droits à titre individuel (L. 2121-27 et CGCT pour les communes de plus de 3 500 habitants), la loi NOTRe n'a pas transposé cette solution aux départements et aux régions.

(21) Et l'on sait combien le recours au juge constitue, pour les élus d'opposition, l'arme la plus efficace pour faire entendre leur voix et exercer un contrôle de la majorité.

(22) Par ex., pour la censure d'un règlement intérieur limitant le temps de parole à trois minutes : TA de Grenoble, 15 sept. 1999, n° 950317, Lapellerie.

(23) CE, 31 juill. 1996, n° 132541, Tête, au Lebon p. 325 ; RFDA 1996. 1042.

(24) CE, 28 févr. 2003, n° 254411, Commune de Pertuis c/ Pellenc, Lebon p. 68 ; AJDA 2003. 1171, note P. Cassia et A. Béal.

(25) CE, sect., 18 janv. 2001, n° 229247, Commune de Venelles et Morbelli, Lebon p. 18 ; AJDA 2001. 157 ; ibid. 153, chron. M. Guyomar et P. Collin ; D. 2002. 2227, obs. R. Vandermeeren ; RFDA 2001. 378, concl. L. Touvet ; ibid. 681, note M. Verpeaux.

(26) En ce sens, B. Faure, préc., p. 179.

(27) Notons que dans les communes de moins de 1 000 habitants, cette demande peut désormais être effectuée par la moitié des élus du conseil municipal.

(28) En vertu de l'art. L. 5211-1 du CGCT, tous les établissements publics de coopération intercommunale comptant parmi leurs membres au moins une commune de 1 000 habitants et plus seront soumis à cette obligation.

(29) E. Salaun, « De la fonction démocratique des bulletins d'information municipale », JCP Adm., 21 mars 2016, 2060.

(30) Le législateur, ne pouvant retenir la définition du groupe minoritaire ou d'opposition, s'est partiellement aligné sur la jurisprudence administrative selon laquelle le droit de disposer d'une tribune dans les bulletins d'information municipaux bénéficie aux conseillers n'ayant pas été élus sur la liste majoritaire. Toutefois, et c'est une innovation remarquable, ce droit appartient également aux élus s'étant déclarés d'opposition, ce qui laisse supposer que des conseillers ayant quitté la majorité en cours de mandat, et s'étant déclarés d'opposition, pourraient dorénavant bénéficier d'un droit d'expression propre au sein des bulletins d'information. Néanmoins, il est probable que, conformément à la jurisprudence actuelle, ce droit continuera de bénéficier, à l'avenir, également aux élus de la majorité.

(31) Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

(32) G. Braibant, « Réflexions sur la transparence administrative », APT, 1993 p. 58. V. égal. Pouvoirs, 2001, n° 97, dossier « Transparence et secret ».

(33) Art. 6 de la Charte de l' élu local codifié à l'art. L. 1111-1-1 CGCT.

(34) Pour les communes : CGCT, art. L. 2121-13 ; pour les départements : CGCT, art. L. 2121-18 ; pour les régions : CGCT, art. L. 4132-17.

(35) CE, sect., 23 avr. 1987, Ville de Caen c/ Paysant, Lebon p. 158, AJDA 1987. 518, concl. Péresse.

(36) CGCT, art. L. 2121-10. En l'absence de demande en ce sens, la convocation devra être adressée par écrit au domicile des élus. Le Conseil d'État avait déjà jugé que lorsqu'une commune entend transmettre la note de synthèse par voie dématérialisée, elle doit obtenir l'accord préalable des élus : CE, 12 déc. 2012, n° 346950, Association Sauvegarde et promotion du pays rural Saint-Lois, AJDA 2013. 776.

(37) CGCT, art. L. 3121-19 et L. 4132-18.

(38) L. Cluzel, « Les limites de l'open data », AJDA 2016. 102 : « L'open data donne indiscutablement de nouveaux moyens de contrôle de l'action publique aux citoyens et participe en cela au renouvellement de la légitimité démocratique ; levier économique, il offre en outre de formidables opportunités d'exploitation de gisements de données dans le but de créer des services innovants ».

(39) L'open data et la protection de la vie privée, Rapport d'information n° 469 (2013-2014) réalisé au nom de la Commission des lois par G. Gorce et F. Pillet, cité in L. Filleul, « Analyse du titre IV relatif à la transparence et la responsabilité financière des collectivités territoriales », JCP Adm. 21 sept. 2015, 2278.

(40) CGCT, art. L. 1112-23.

(41) En vertu de l'art. 10 de la loi du 17 juillet 1978 : ne sont pas considérées comme des informations publiques les informations contenues dans des documents :

a) Dont la communication ne constitue pas un droit en application du titre Ier ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ;

b) Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ;

c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

L'échange d'informations publiques entre les administrations, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent titre.

(42) L'ordonnance du 17 mars 2016 portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration a prévu que « Lorsqu'elles sont mises à disposition sous forme électronique, ces informations le sont, si possible, dans un standard ouvert et aisément réutilisable, c'est-à-dire lisible par une machine. ».

(43) Ord. n° 2016-307 du 17 mars 2016 portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration ; décret n° 2016-38 du 17 mars 2016.

(44) Décret n° 2016-146, 11 févr. 2016.

(45) CGCT, art. L. 2121-25 et R. 2121-11.

(46) Art. L. 2131-1 et R. 2331-1 pour les communes ; L. 3131-1 et R. 33131-2 pour les départements ; L. 4141-1 et R. 4141-2 pour les régions.

(47) Pour une analyse du volet financier de la loi NOTRe, v. L. Filleul, préc., A. Hastings-Marchadier, « L'accompagnement financier de la réforme territoriale », AJDA 2015. 1917.

(48) En ce sens : Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration : La transparence financière des collectivités territoriales, Doc. fr.

(49) CGCT, art. L. 5211-36 : il s'agit précisément des EPCI qui comptent plus de 10 000 habitants et comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Le rapport est alors obligatoirement transmis aux communes membres.

(50) Le délai est de 10 semaines pour les régions en vertu de l'art. L. 4312-1.

(51) Il est prévu par les art. L. 2312-2, L. 3312-1 et L. 4312-1 CGCT que « ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'État dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication.

Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret ».

(52) CGCT, art. L. 1611-9. Cette étude est également requise préalablement à toute délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement à une opération décidée ou subventionnée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales.

(53) Sont ici concernées toutes les communes et non plus seulement celles de plus de 3 500 habitants.

(54) Art. L. 2313-1 pour les communes, L. 3313-1 pour les départements et L. 4313-1 pour les régions.

(55) L. 1612-19 CJF : Il s'agit des avis formulés et des arrêtés préfectoraux adoptés en matière de défaut d'adoption du budget dans le délai imparti, d'adoption d'un budget déséquilibré, de rejet du compte administratif ou encore lorsque l'exécution du budget laisse apparaître un déficit.

(56) CJF, art. L. 243-7. Ce rapport est ensuite communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est alors présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique et transmise à la Cour des comptes.