

C'EST POUR QUAND LA DÉMOCRATIE LOCALE ?

DOSSIER RÉALISÉ PAR MARJOLAINE KOCH

Quand l'opposition déchant

Les élus d'opposition n'auraient-ils pas la même légitimité que les autres ? Même si leurs droits sont garantis, ils ont en réalité toutes les peines du monde à exercer leurs responsabilités dans de bonnes conditions.

Qui peut jouer les garde-fous ?

L'élection, un permis de faire n'importe quoi ? Dans les faits encore, les marges de manœuvre des cadres ou de l'opposition sont limitées pour faire entendre raison à un élu qui dérape. Limitées, mais pas inexistantes.

Qui se soucie de la démocratie locale ?

Des voix s'élèvent, à droite comme à gauche, pour tâcher d'insuffler un peu plus de « vraie » démocratie dans les collectivités. Mais face aux cumulards, juges et parties sauront-elles se faire entendre ?

À LA UNE

« Je suis tombée de haut en découvrant des comportements d'Ancien Régime ! » Élu(e) dans l'opposition de Perpignan pour la première fois en 2008, Clotilde Ripoull croyait débarquer dans un système similaire à celui du Parlement. En 2010, les associations d'élus existantes lui offrant peu de soutien, elle décide de pallier

la solitude de l'él(e)u(e) d'opposition en créant l'Association nationale des élus locaux d'opposition. L'AELO centralise désormais les doléances de ces élus effarés.

Les solutions pour aider l'opposition

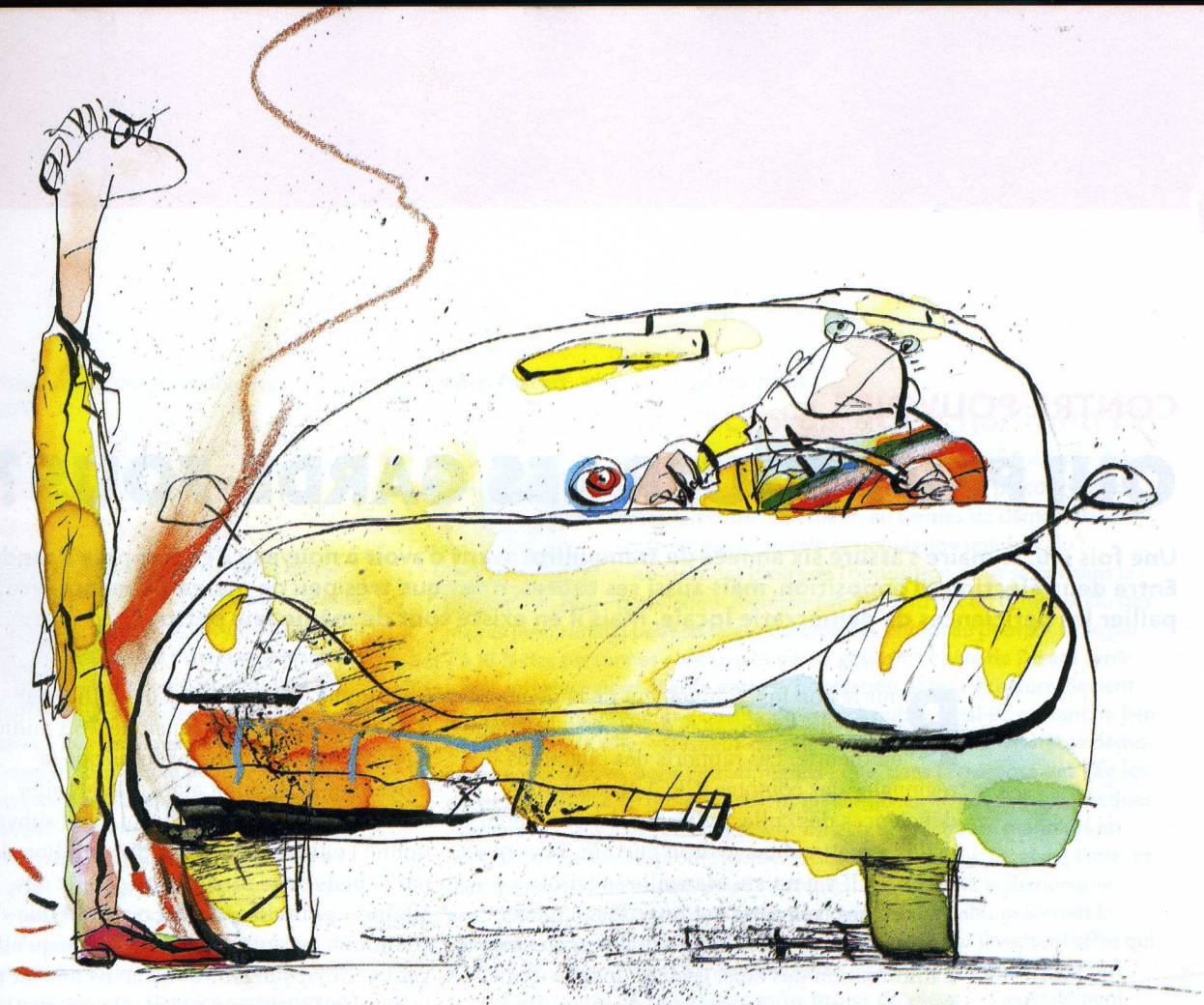
Pour aider les élus d'opposition, l'Association nationale des élus de l'opposition a élaboré le Guide de l'él(e)u(e) municipal d'opposition (1) et commence à mutualiser les procédures. En parallèle, l'association propose une série de mesures destinées à améliorer le respect de la démocratie locale :

- la création d'un médiateur, éventuellement intégré dans le cadre du défenseur des droits, qui permette aux élus d'avoir recours à lui plutôt que d'encombrer les tribunaux administratifs. Le médiateur permettrait de faire une espèce d'inventaire des problèmes de l'année ;
- qu'un membre de l'opposition préside la commission des finances des communes, comme à l'Assemblée ;
- disposer de plus de temps pour étudier les dossiers du conseil municipal : dix jours permettraient d'inclure un week-end, utile quand on sait que la tâche d'él(e)u(e) d'opposition est bien souvent bénévole.

(1) « Guide de l'él(e)u(e) municipal d'opposition », Clotilde Ripoull (présidente de l'AELO), Christian Bigaut (docteur en droit et en histoire), La Documentation française, 2014, 120 pages, 10 €.

Naïveté et manque d'information

Accès à l'information, respect des règles de constitution des commissions et libre expression sont les principaux points d'achoppement. La première surprise vient souvent au moment de la constitution des commissions. Jean-Luc Trotignon, dans l'opposition à Rambouillet, se souvient : « Sous des apparences de bienvenue, le maire de l'époque, Gérard Larcher, m'a expliqué qu'il tenait à ce qu'il y ait toujours un membre de l'opposition au CA du CCAS. Cependant, j'ai découvert ensuite que légalement, il devait y en avoir deux ! » L'él(e)u(e) néophyte n'avait pas consulté les textes, d'autant plus qu'il était – à tort – plutôt confiant dans ce maire également président du Sénat. De son côté, Robert Nero, élu d'opposition dans un village de 2 500 habitants, a expérimenté l'accueil réservé à l'arrivée de l'opposition dans les communes



de moins de 3 500 habitants. « Pour la commission du CCAS, un siège devait nous revenir. Lorsque je m'en suis aperçu, j'ai apporté les textes de loi au maire, qui a décidé de reporter le problème au prochain conseil municipal. Or, j'ai un délai d'un mois pour déposer un recours au tribunal administratif ! J'ai donc dû enclencher cette procédure et avec mes collègues, on le vit très mal. » Ensuite surgit le problème de l'accès aux informations ou des réponses obtenues aux questions écrites déposées par les élus, auxquelles l'édile répond avec un décalage conséquent pour ne plus être dans l'actualité. Ou alors, comme l'a découvert Robert Nero, « on se fait rembarquer. En tant que retraité du secteur bancaire, j'ai posé des questions sur le budget. J'ai essayé un refus pur et simple, les élus sont directement passés au vote ! » Enfin, lorsque les élus d'opposition disposent bien d'une tribune dans le journal communal, il n'est pas rare que la majorité se permette de répondre sous le texte. « Pourtant, les règles sont très claires, précise Jean-Luc Trotignon. Toutes les tribunes devraient être déposées le

même jour à la même heure, pour que tout le monde soit à égalité. »

**Les préfets
n'osent pas tou-
jours intervenir :
ils ont besoin des
maires pour que
les lois soient
appliquées.**

Quelle efficacité pour l'opposition ?

Dans l'absolu, les élus d'opposition peuvent avoir recours au préfet, mais dans les faits, « les préfets ont besoin des maires pour que les lois soient appliquées, donc ils n'osent pas toujours intervenir, regrette Jean-Luc Trotignon. On se retrouve alors embarqué dans des procédures au TA, et on en prend pour deux ans. » Difficile, dans ces conditions, d'être un élu d'opposition efficace. Après quelques semaines d'exercice, Robert Nero se posait même la question de sa démission. De son côté, fort de ses années d'expérience, Jean-Luc Trotignon voit les bénéfices qu'il tire de ses premiers instants de lutte : « Aujourd'hui, les élus ont compris que si je pointe un non-respect de la loi, on perd tous beaucoup de temps dans le combat. Ils rentrent vite dans les clous. » Une bonne dose de persévérance est donc parfois nécessaire, agrémentée de suffisamment de temps pour éplucher certains textes de loi et jurisprudences... ♦

CONTRE-POUVOIRS

QUI PEUT JOUER LES GARDE-FOUS ?

Une fois élu, le maire s'assure six années de tranquillité avant d'avoir à nouveau des comptes à rendre. Entre deux élections, l'opposition, mais aussi ses cadres, n'ont que très peu de marge de manœuvre pour pallier les déficiences de démocratie locale. Mais il en existe tout de même une petite...

Pour le bon fonctionnement de la démocratie locale, les organes de contrôle existent, en théorie. Les rapports des chambres régionales des comptes (CRC) égrainent les déficiences des collectivités locales et tâchent de les remettre dans le droit chemin. Pour quel résultat ? Il y a un an, Marseille se faisait sévèrement tacler par la Cour des comptes : gestion du personnel approximative, manque d'information des élus, gestion opaque d'une SEM de la ville... Au point de faire vaciller le maire ? Au vu de sa réélection en mars dernier, pas vraiment. À Puteaux, l'opposant

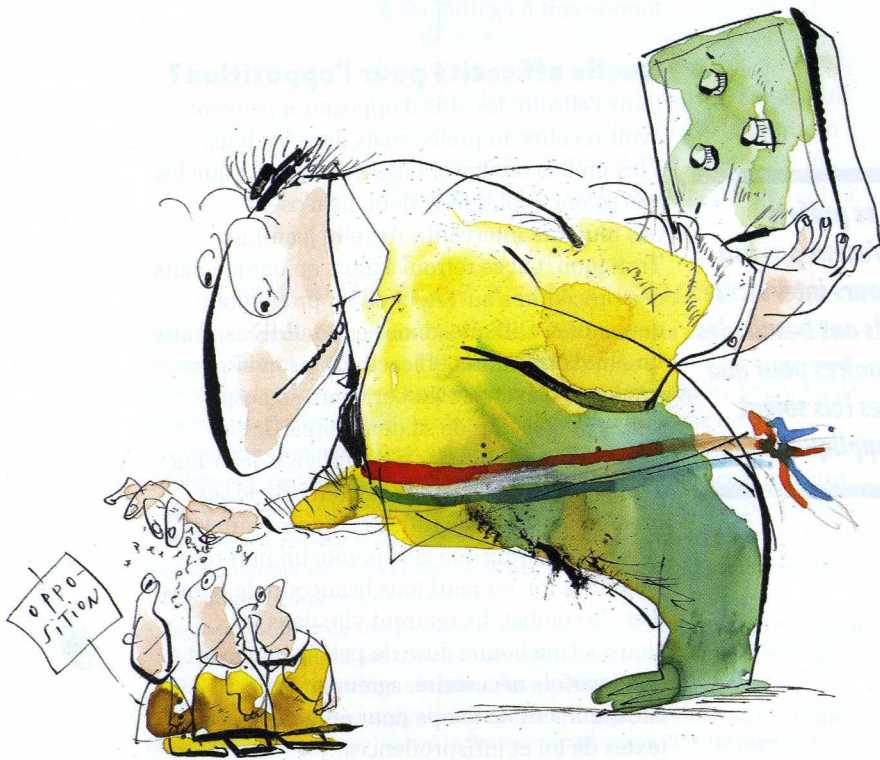
Christophe Grébert s'offusquait du coût d'un conservatoire de musique à 53 millions d'euros (trois à quatre fois plus que la moyenne). Il décidait alors d'interpeller le ministre de la Culture, qui avait subventionné l'ouvrage à hauteur d'un million d'euros par le biais de la direction régionale des affaires culturelles. On lui répondit que « la commune est autonome, elle fait ce qu'elle veut ». L'État subventionne, mais ne suit pas le dossier. Quant aux préfets, la proximité avec les maires est telle qu'il y a parfois conflit d'intérêts dans le rapport et leur soutien est rare en cas de manquement à la loi. Reste donc le long chemin du tribunal administratif.

Lanceur d'alerte

Jouer les garde-fous : voilà un rôle taillé sur mesure pour les élus d'opposition, pour peu qu'ils en aient les moyens. L'information étant la meilleure arme à leur disposition, ces derniers ont pu faire porter leur voix avec

Aujourd'hui, le mieux élu des maires peut se targuer d'avoir été choisi, au premier tour, par 7 à 10 % des personnes concernées par sa gestion.

l'apparition d'Internet. Avec l'essor des blogs, les « lanceurs d'alerte », Christophe Grébert en tête à Puteaux, ont ainsi pu présenter la somme des informations collectées et mettre en avant, le cas échéant, les actions répréhensibles ou « limite » des majorités. À Rambouillet, Jean-Luc Trotignon est celui qui



Aurélia Troupel, maître de conférences à Montpellier

L'opposition se fait une place dans les intercommunalités



Depuis les dernières élections, une place est officiellement accordée à l'opposition dans les intercommunalités. Cela va-t-il pour autant changer les modes de

gouvernance ? « On manque de recul, estime Aurélia Troupel. Cela risque de faire voler en éclats cette espèce d'entre-soi qui pouvait exister. Jusque-là, même s'ils étaient de bords différents, les maires parvenaient à se mettre d'accord grâce à un jeu de négociations. Désormais, l'arrivée d'une opposition va expliciter les règles du jeu. Cela ne veut pas dire que le consensus n'existera plus, les négociations risquent de se déplacer dans les sous-commissions, où les maires parviendront à rester dans un mode de fonctionnement assez similaire. »

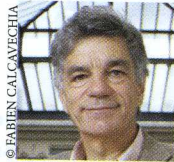
a révélé que la dette de la commune était composée à 80 % d'emprunts toxiques, grâce au blog de l'opposition. Un espace de liberté bienvenu qui est aussi, pour la chercheuse Aurélia Troupel, « un bon indicateur du climat municipal ». Le risque, en s'emparant de la casquette de lanceur d'alerte, est de ne gagner en popularité ni auprès des élus du conseil municipal ni auprès de la population. « Cela demande de supporter l'animosité d'une trentaine de conseillers en face, qui entendent le maire se plaindre du temps perdu à cause de moi, explique Jean-Luc Trotignon, et qui peuvent transmettre ce message au sein de la population grâce à leurs moyens de communication plus importants que les nôtres. Alors que s'il avait respecté la loi, ce maire aurait perdu tout de suite moins de temps ! »

Le DGS entre connivence et garde-fou

Le DGS pourrait-il être un recours ou un appui pour l' élu d'opposition, afin qu'il obtienne au moins le respect des règles le

Boris Petroff, administrateur territorial

L'opposition, d'accord... et les habitants ?



© FABRIEN CALGAVECCHIA

Après une longue carrière en tant que DGS au sein des collectivités, Boris Petroff ressort de ce parcours avec cette question : comment, en termes de démocratie, n'est-on pas coupé de sa population une fois élu ?

« Au-delà des droits de l'opposition, tout se fait sans la population, regrette-t-il. Aujourd'hui où le mieux élu des maires (non ruraux) peut se targuer d'avoir été choisi, au premier tour, par 7 à 10 % des personnes concernées par sa gestion, ce rôle de l'agent territorial, interface permanente entre la population et les décideurs, devient décisif pour maintenir une qualité du service public local et, partant, le lien social qui fait la ville. » Désireux de voir se développer une véritable démocratie participative, Boris Petroff regrette que, dans la majorité des cas, les parties prenantes du projet ne soient ni identifiées ni – de fait – entendues. « Prenez l'exemple de l'aménagement de berges : pêcheurs, marinières en péniche, promeneurs, promoteurs privés sont concernés. Quel est l'intérêt partagé de toutes ces personnes ? Attention, prévient-il, la démocratie participative, ce n'est pas demander aux personnes si elles préfèrent la solution 1 ou la solution 2. Il faut écouter le besoin pour inventer l'offre qui y réponde. » Ayant pu expérimenter cette méthode, le DGS affirme que cela ne prend pas plus de temps qu'un projet classique : « Généralement, c'est dur de convaincre son élu de lancer une telle procédure. Mais quand ils y prennent goût, cela rentre vite dans leur démarche naturelle. »

TROIS PROPOSITIONS

- Séparation des pouvoirs locaux entre exécutif et délibératif.
- L'instauration d'un exécutif collégial.
- Confier systématiquement la présidence de la commission finances à l'opposition.

concernant ? Question difficile, mais à laquelle il est rarement confronté, d'après Boris Petroff, administrateur territorial : « Ces cas sont exceptionnellement rares et soit il y a connivence politique avec l' élu, soit on dit stop. » En début de mandat, son rôle pourrait consister toutefois à rappeler certaines règles, surtout si l' édile n'a jamais exercé la fonction. Il peut aussi amener le maire – certes avec beaucoup de diplomatie – à envisager de nouvelles règles pour développer la démocratie locale parfois bien frêle, selon ce que l' élu en fait. Penser à la place de l'opposition, mais aussi à celle de la population dans le processus de prise de décision [voir encadré]. Avoir un rôle de prescripteur, laisser s'exprimer les voix qui pourraient enrichir le débat. ♦

SUR LE WEB

RÉAGISSEZ SUR LE FIL !

Partagez votre expérience et donnez votre avis sur Twitter : @Lettre_du_cadre

LA PAROLE AUX POLITIQUES

QUI SE SOUCIE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ?

Non, les Verts ne sont pas les seuls à s'intéresser au sujet ! Si leur projet est plus abouti que dans les autres partis, des voix s'élèvent, à droite comme à gauche, pour tâcher d'insuffler un peu plus de « vraie » démocratie dans les collectivités.

Sur la question de la remise à plat des pouvoirs locaux, les écologistes sont sans conteste les plus avancés, notamment grâce aux travaux menés par la sénatrice Hélène Lipietz alors qu'elle prenait la place de Nicole Bricq dans l'hémicycle, le temps de son passage au gouvernement. À l'aide de ses collaborateurs, la suppléante imaginait l'organisation territoriale de demain. L'objectif : ajouter une bonne dose de démocratie et d'implication des citoyens dans la vie politique, puisque « je suis persuadée, dit-elle dans son plaidoyer, que cela peut certainement redonner le goût de la politique aux citoyens-citoyennes ».

La décentralisation au service des citoyens

Cette « proposition de loi de décentralisation au service des citoyens et des territoires » prône notamment l'organisation en groupes politiques ; le fait de faire assister le maire par

Le maire doit-il continuer à être « seul » chargé de l'administration ou conviendrait-il d'instaurer un exécutif collégial ?

deux conseillers, dont l'un d'eux serait membre de l'opposition lorsqu'il y en a pour veiller au bon déroulement de la de demander l'inscription d'une question jugée utile à l'ordre du jour de l'assemblée à partir du moment où 1/5^e des membres d'accord ; ou encore de pouvoir exiger des informations écrites ou orales sur les décisions que le président de l'exécutif détient dans le cadre de sa mission. Enfin, un dernier chapitre de cette proposition de loi est consacré à la place des citoyens, incitant à intervenir plus régulièrement dans le conseil au moyen de pétitions et d'une séance « questions des habitants ». L'appareil socialiste René Dosière s'est lui aussi penché sur l'organisation des collectivités (1). Aux dernières élections, dans une tribune parue dans Libération, il se posait la question suivante : « Ne serait-il pas temps de passer à une gouvernance locale plus respectueuse de la séparation des pouvoirs (avec un

La démocratie se pratique ailleurs

En mai 2013, la sénatrice EELV Hélène Lipietz commandait un rapport de législation comparée sur les droits de l'opposition et la séparation des pouvoirs. Quatre villes d'Europe ont été passées à la loupe : Cologne pour l'Allemagne, Milan pour l'Italie, La Haye pour les Pays-Bas et Göteborg en Suède. L'opposition participe à la vie institutionnelle de l'assemblée en constituant des commissions politiques d'au moins trois membres à Cologne et à Milan, alors qu'à La Haye, une seule personne suffit. Dans les commissions, l'opposition est représentée sur une base proportionnelle dans les quatre villes, avec une spécificité pour Milan : elle peut intervenir même si elle n'en est pas membre. Le délai entre la remise de la convocation aux membres de l'assemblée et la tenue d'une séance varie beaucoup d'un pays à l'autre : trois jours ouvrables à Milan, cinq à Cologne, dix à La Haye et treize à Göteborg. À Cologne, les membres de l'assemblée reçoivent un dossier relatif aux points à l'ordre du jour au moins sept jours ouvrables avant la séance. Le texte en vigueur prévoit explicitement que le maire est tenu de donner les informations que lui demande tout conseiller municipal concernant la fixation et la modification de l'ordre du jour, l'Allemagne a opté pour une solution permettant aux groupes politiques et aux membres de l'assemblée d'obtenir l'inscription d'un point à l'ordre du jour, sous réserve que le nombre de ces points atteigne 1/5^e de ceux de l'assemblée.

Le rapport : <http://bit.ly/senat-opposition>

Jean-Pierre Giran, député UMP

Sous Sarkozy, la droite aussi y réfléchissait



En février 2012, le député UMP Jean-Pierre Giran remettait « 42 propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale ». L'accent était mis sur les droits de l'opposition et il était

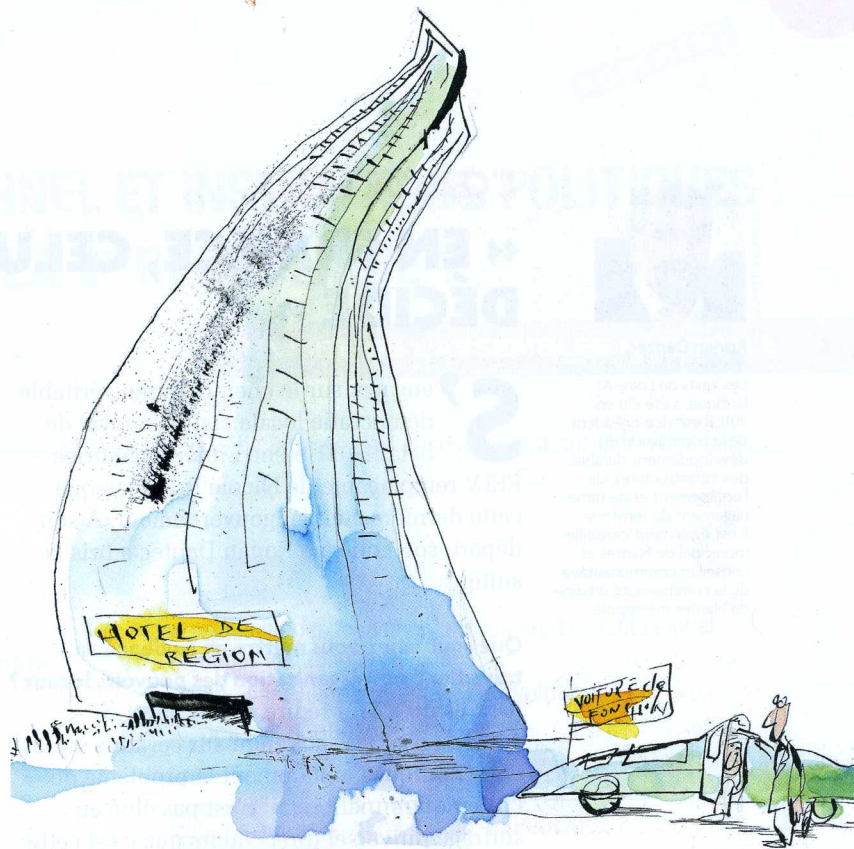
– entre autres – proposé de nommer un questeur issu des rangs de l'opposition, chargé de veiller à la bonne application du règlement intérieur et à la résolution des problèmes matériels de l'opposition; d'étendre le principe de la représentation proportionnelle à l'ensemble des organismes et instances où siège la commune; de rendre obligatoire la création d'une commission des finances et d'en confier la présidence à un élu de l'opposition; d'autoriser l'opposition à publier une feuille indépendante du bulletin d'information locale mais diffusée en même temps que celui-ci, aux frais de la collectivité.

Le rapport: <http://bit.ly/rapport-giran>

exécutif non délibératif) au niveau intercommunal? Le maire doit-il continuer à être – « seul » [dit le CGCT] – chargé de l'administration ou conviendrait-il d'instaurer un exécutif collégial? »

Partager l'ordre du jour

N'allons pas croire, pour autant, que la remise à plat des institutions locales n'a été envisagée qu'à gauche. Juste avant la présidentielle de 2012, Nicolas Sarkozy recevait un rapport qu'il avait commandé au député UMP Jean-Pierre Giran, destiné à améliorer le fonctionnement de la démocratie locale. Dans ce rapport, on peut notamment lire que « la pratique politique [des collectivités territoriales] a souvent transformé le débat espéré en une pantomime où l'opposition n'a le choix qu'entre le mutisme et le harcèlement, le premier étant jugé par les électeurs comme de l'indifférence, le second comme de l'obstruction. L'ordre du jour est presque toujours le monopole de l'exécutif, les questions de l'opposition filtrées et parfois



dénigrées, les informations nécessaires au débat dissimulées ou parcimonieusement distillées. » Quant aux propositions [voir encadré], leur teneur se rapproche de celles des Verts sur bien des points. Sur le papier, il y aurait donc un esprit commun aux différents bords. Pourtant, la concrétisation de ces paroles d'évangile paraît bien difficile à réaliser.

Il semble en tout cas que Jean-Pierre Giran ait au moins convaincu une personne en se penchant sur ce dossier: lui-même. Également maire d'Hyères, il a mis en application certaines de ses propositions il y a quelques semaines. Désormais, chaque trimestre, une séance spéciale du conseil municipal de sa ville sera consacrée aux interrogations de l'opposition portant sur l'actualité. Les groupes d'opposition devraient également disposer d'une page pleine réservée dans le bulletin municipal pour faire valoir leurs analyses. Enfin, chaque groupe dispose désormais d'un bureau propre et de moyens informatiques. ♦

(1) Notamment dans son livre, « Le métier d'élu local », René Dosièrre, éditions du Seuil, 2014, 192 pages, 17 €.



© GAEL ARNAUD

Ronan Dantec, sénateur Europe Écologie-Les Verts de Loire-Atlantique, a été élu en 2011. Il est vice-président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Il est également conseiller municipal de Nantes et conseiller communautaire de la communauté urbaine de Nantes métropole.

Séparer l'exécutif du délibératif changerait la nature du débat politique.

L'ŒIL DE L'ÉLU

« EN FRANCE, CELUI QUI A GAGNÉ DÉCIDE »

S'engager sur le chemin d'une véritable démocratie locale était le cheval de bataille d'Hélène Lipietz, sénatrice EELV remplaçant de Nicole Bricq lorsque cette dernière était au gouvernement. À son départ, son collègue Ronan Dantec a pris la suite.

Que souhaitez-vous mettre en évidence en travaillant sur l'organisation des pouvoirs locaux ?

Je crois qu'il faut redire à quel point ce système n'est pas cohérent sur certains socles démocratiques, notamment le problème de l'intercommunalité, qui n'est pas élue au suffrage universel direct, alors que c'est cette collectivité qui a le plus d'influence sur le territoire, le transport, le développement économique, etc. Il y a une grosse résistance sur le fait de parvenir à créer une véritable opposition croisée et cette résistance est surtout due aux communistes qui estiment que la commune est le seul socle démocratique. En France, nous sommes dans une logique où celui qui a gagné décide, le chef a un pouvoir très fort. En plus, les droits de l'opposition, qui sont déjà réduits en termes de capacité d'expression et de participation, ne sont pas toujours respectés. C'est le cas pour l'accès à la formation, surtout pour ce qui est de la prise en charge des frais annexes de déplacement et de logement. On aurait tout intérêt à rappeler aux nouvelles équipes municipales l'ensemble des droits des élus d'opposition.

Avec le rapport de législation comparée sur les droits de l'opposition et la séparation des pouvoirs, vous avez souhaité étudier la situation

dans d'autres pays. Quelles règles ont retenu votre attention ?

L'un des points importants de l'étude était l'idée de séparer l'exécutif du délibératif : cela changerait la nature du débat politique. Notre doctrine était déjà assez avancée sur ce point. Le bicamérisme est une chose sur laquelle nous avons beaucoup de mal à nous faire entendre aujourd'hui, mais nous avons l'habitude que nos solutions soient considérées comme peu applicables, puis de finalement les retrouver intégrées quelques années plus tard ! On parle des droits de l'opposition, mais n'oublions pas les droits du citoyen. En France, le système est très pyramidal : le seul moment démocratique est celui de l'élection. Or, dans la complexité des décisions municipales à prendre, il faudrait donner plus de droits au citoyen. Le droit de pétition et celui de poser des questions dans le débat de la collectivité devraient être reconsidérés. À Cologne par exemple, les citoyens peuvent interpellier les élus.

Avez-vous le sentiment d'être entendu par vos collègues du Parlement et du Sénat sur ce sujet ? Est-il pris au sérieux ?

Je pense qu'il existe un conservatisme dans les rangs, notamment à droite et chez les communistes. Une partie du PS et de l'UDI est assez proche de nos idées. Il reste un lobby communal très fort qui cherche à préserver les prérogatives du maire, alors que ce n'est plus l'échelle pertinente aujourd'hui. Cependant, nous ne sommes pas pris pour des fantaisistes, ceux qui résistent le font parce qu'ils savent qu'au fond, nos solutions sont inéluctables. ♦