

Mai 2013

NOTE

sur

Les droits de l'opposition et la séparation des pouvoirs au sein des collectivités territoriales

Allemagne - Italie - Pays-Bas - Suède

*Cette note a été réalisée à la demande
de
Mme Hélène LIPIETZ, sénatrice*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 235



AVERTISSEMENT

Les notes de la division de Législation comparée se fondent sur une étude de la version en langue originale des documents de référence cités dans l'annexe.

Elles présentent de façon synthétique l'état du droit dans les pays européens dont la population est de taille comparable à celle de l'Hexagone ainsi que dans ceux où existe un dispositif législatif spécifique. Elles n'ont donc pas de portée statistique.

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs par la division de Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| TERMINOLOGIE..... | 5 |
| NOTE DE SYNTHÈSE..... | 7 |
| A. LE RÉGIME APPLICABLE EN FRANCE AUX COMMUNES DE PLUS DE 3 500 HABITANTS..... | 8 |
| B. OBSERVATIONS SUR LES LÉGISLATIONS ÉTUDIÉES..... | 10 |
| 1. <i>Étendue de la séparation des pouvoirs</i> | 10 |
| 2. <i>Moyens d'action de l'opposition</i> | 10 |
| TABLEAUX COMPARATIFS..... | 17 |
| MONOGRAPHIES PAR PAYS..... | 23 |
| ALLEMAGNE..... | 25 |
| ITALIE..... | 33 |
| PAYS-BAS..... | 41 |
| SUÈDE..... | 49 |
| ANNEXE : LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS..... | 53 |

TERMINOLOGIE

Compte tenu de la variété des appellations des différents organes des collectivités territoriales des pays étudiés, on fait référence dans cette note :

- à l'« assemblée délibérante municipale » pour désigner le *Rat* (Allemagne), le conseil municipal (France), le *consiglio comunale* (Italie), le *gemeenteraad* (Pays-Bas) et le *kommunfullmäktige* (Suède) ;
- au « bureau de l'assemblée délibérante » pour se référer à l'*ufficio di presidenza* (Italie) et au *presidium* (Pays-Bas) ;
- au « président de l'assemblée délibérante » pour désigner le *presidente del consiglio comunale* (Italie) et l'*ordförande* (Suède) ;
- à l'« exécutif municipal » pour viser la *giunta* (Italie), le *college van burgemeester en wethouders* (Pays-Bas) et le *kommunstyrelse* (Suède) ;
- au « chef de l'exécutif municipal » pour faire référence au *Bürgermeister* (Allemagne), au maire (France), au *sindaco* (Italie), au *burgemeester* (Pays-Bas) ;
- aux « groupes politiques », pour désigner les *Fraktionen* (Allemagne), les *gruppi consiliari* (Italie) et les *fracties* (Pays-Bas) ;
- à la « conférence des présidents » pour viser la *Fraktionsvorsitzendenbesprechung* (Allemagne), la *conferenza dei presidenti dei gruppi* (Italie) et le *fractievoorzittersoverleg* (Pays-Bas).

NOTE DE SYNTHÈSE

Cette note concerne la séparation des pouvoirs et les droits de l'opposition dans les communes.

Elle se fonde sur des exemples observés dans quatre États d'Europe (Allemagne, Italie, Pays-Bas et Suède) et décrit :

- le cadre législatif en vigueur ;
- et les règlements intérieurs de quatre grandes communes (Cologne, Milan, La Haye et Göteborg) prises à titre d'exemple.

Sans se référer à la jurisprudence des tribunaux de ces États ni à la pratique qui y a journallement cours, elle présente les normes concernant :

- la répartition des pouvoirs entre les organes de la commune ;
- et les moyens d'action de l'opposition en distinguant à ce titre :
 - sa participation aux diverses instances communales (bureau, commissions, groupes) ;
 - sa participation à l'assemblée municipale (pouvoir de convocation, fixation et modification de l'ordre du jour, droit d'expression, droit d'initiative, d'amendement, dépôt de motions, questions orales ou écrites, interpellations...) ;
 - le droit d'accéder à l'information (mise à disposition de documents...) ;
 - et les moyens matériels et financiers alloués aux groupes politiques par la commune.

Après avoir rappelé les grands traits du régime applicable en France au plan législatif, elle présente les conclusions tirées de la comparaison de ces quatre exemples.

A. LE RÉGIME APPLICABLE EN FRANCE AUX COMMUNES DE PLUS DE 3 500 HABITANTS

Pour ce qui concerne les communes de plus de 3 500 habitants, les droits **explicitement reconnus par la loi** aux membres de l'opposition municipale figurent dans le code des collectivités territoriales, aux articles L. 2121-1 et suivants consacrés au conseil municipal, et L. 2122-1 et suivants relatifs au maire et aux adjoints. D'autres droits sont aussi reconnus ponctuellement par la **jurisprudence**¹.

• Conseil municipal, maire et adjoints

Assemblée délibérante de la commune, le **conseil municipal** est élu selon des modalités qui varient avec la taille de cette collectivité. Dans celles de plus de 3 500 habitants auxquelles on s'intéresse ici, la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ou la majorité simple au second, recueille la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle.

Le **maire** et les **adjoints** sont élus par le conseil municipal en son sein. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel.

Il n'existe pas de procédure permettant à l'assemblée de retirer sa confiance au maire qu'elle a élu pour mettre un terme à ses fonctions.

• Participation de l'opposition à l'assemblée municipale

Le conseil municipal est **convoqué** par le maire :

- obligatoirement une fois par trimestre ;
- lorsque le maire le juge utile ;
- dans les communes de plus de 5 000 habitants dans les trente jours suivant la demande motivée du représentant de l'État dans le département ou d'un tiers au moins des membres en exercice du conseil.

¹ Par exemple, le droit pour un conseiller de proposer au conseil municipal l'examen de toute affaire relevant de la compétence de cette assemblée puisque, selon le juge, l'exercice discrétionnaire de la compétence du maire en matière de fixation de l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ne peut porter une atteinte excessive au droit de proposition qu'un conseiller détient en vertu de son mandat. V. Réponse du ministère de l'Intérieur à la question écrite n° 09457 de M. Jean-Louis Masson, sénateur, *Journal Officiel*, Sénat, 7 janvier 2010 p. 29.

La **convocation**, qui indique les questions portées à l'ordre du jour, est accompagnée, dans les communes de 3 500 habitants et plus, d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à la délibération.

Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des **questions orales** ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les règles relatives à la fréquence, la présentation et l'examen de ces questions sont fixées par le règlement intérieur.

• **Participation de l'opposition aux diverses instances communales**

Le conseil municipal peut créer en son sein des **commissions** chargées d'étudier les questions soumises à l'assemblée plénière dont le maire est président de droit. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition des commissions s'effectue en respectant le principe de la représentation proportionnelle. Les missions d'information que peuvent créer les conseils municipaux des communes de plus de 50 000 habitants sont aussi composées de façon proportionnelle.

• **Droit de l'opposition à l'information**

Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'**être informé** des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. En outre, la commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge appropriés.

Si une délibération porte sur un contrat de service public, le projet de contrat accompagné de l'ensemble des pièces peut être consulté à la mairie par tout conseiller municipal.

• **Moyens mis à disposition**

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, le fonctionnement des **groupes** d'élus peut faire l'objet de délibérations. Le conseil municipal peut affecter à ces groupes un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications. En outre, le maire peut leur affecter une ou plusieurs personnes.

Dans l'ensemble des 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**.

Lorsque ces mêmes communes diffusent, 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.

B. OBSERVATIONS SUR LES LÉGISLATIONS ÉTUDIÉES

1. Étendue de la séparation des pouvoirs

La répartition des pouvoirs entre assemblée délibérante et exécutif local s'opère, dans les États précités, selon quatre modalités principales :

- une séparation rigoureuse de l'exécutif et de l'assemblée en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie, les membres de l'exécutif autres que l'équivalent du maire devant quitter l'assemblée s'ils entrent dans l'exécutif ;

- une désignation du maire au suffrage universel direct en Allemagne et en Italie qui assure sa légitimité personnelle ;

- la possibilité ouverte à l'assemblée délibérante de retirer sa confiance à l'exécutif en l'obligeant à démissionner en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie ;

- et enfin, en Suède, depuis la suppression de l'équivalent du maire au début des années 1970, la désignation au sein de l'assemblée de commissions dont la principale, dotée d'une compétence exécutive, est présidée par un membre de la majorité dont l'adjoint est, de façon coutumière, le chef du groupe d'opposition le plus important.

2. Moyens d'action de l'opposition

Étant observé que **l'éventail des solutions retenues pour permettre à l'opposition de faire valoir ses droits dans les instances municipales ne sauraient être extrapolées** à toutes les communes des quatre pays considérés puisqu'elles reposent sur la situation spécifique des quatre villes prises pour exemple, la comparaison montre que :

- la participation de l'opposition aux diverses instances communales traduit la « parlementarisation » de l'assemblée communale ;

- l'existence d'une procédure claire et précise pour la convocation, l'organisation et le déroulement des séances de l'assemblée municipale est un gage du respect des droits de l'opposition ;

- l'information de l'opposition sur les affaires de la commune et l'accès aux documents lui permettent de défendre plus efficacement ses positions ;

- et enfin que l'attribution de moyens matériels et financiers à tous les groupes politiques est prévue par les quatre législations considérées.

• **Reconnaissance de l'opposition comme composante des diverses instances municipales et « parlementarisation » de l'assemblée communale**

L'opposition participe à la vie institutionnelle de l'assemblée :

- en constituant des **groupes politiques** d'au moins : 3 membres (Cologne, Milan), voire d'un seul membre (La Haye), la réglementation de Göteborg ne faisant pas référence aux groupes politiques mais aux partis politiques eux-mêmes ;

- en participant à un **organe institué pour permettre le débat entre les groupes sur le déroulement des travaux de l'assemblée délibérante**, une « conférence des présidents » de groupes politiques étant explicitement créée dans deux cas (La Haye où chaque président de groupe y dispose d'une voix et Milan), tandis qu'en Allemagne le maire peut conférer avec les présidents de groupes politiques pour obtenir un soutien dans la conduite des affaires, et qu'à Göteborg les trois personnes appelées à présider l'assemblée appartiennent à des groupes différents ;

- au **bureau de l'assemblée** (Milan, La Haye) ;

- aux **commissions** où elle est représentée sur une base proportionnelle (Cologne, Milan, La Haye, Göteborg) et où elle peut intervenir même si elle n'en est pas membre (Milan).

• **Une procédure claire et précise pour la tenue des séances de l'assemblée municipale, gage du respect des droits de l'opposition**

Cette procédure formalisée distingue :

- la convocation de l'assemblée délibérante ;

- la fixation et la modification de son ordre du jour ;

- les modalités d'exercice du droit d'expression en son sein ;

- le dépôt de propositions, motions et interpellations ;

- et la faculté ouverte à ses membres de poser des questions à l'exécutif.

▪ *Convocation*

La **compétence** relative à la **convocation de l'assemblée** peut relever :

- de **l'assemblée** qui se réunit au rythme qu'elle détermine, son président étant chargé d'envoyer la convocation (La Haye, Göteborg) ;

- du **maire** et de lui seul (Cologne) ;

- du **président de l'assemblée** compte tenu du programme de travail fixé par la conférence des présidents, ce qui donne un droit de regard à l'opposition (Milan) et de **1/5^{ème} des membres** ou du **maire** sur un ordre du jour déterminé (*Idem*) ;

- du président de l'assemblée à la demande de **1/3 des membres** de celle-ci (Göteborg).

Cependant il est possible de **limiter l'autonomie de l'autorité qui convoque l'assemblée** en :

- imposant une **périodicité obligatoire** des réunions, par exemple : tous les mois à Göteborg pour les réunions ordinaires, ou encore tous les deux mois (Cologne où l'équivalent des conseillers municipaux ne peuvent cependant pas obtenir de plein droit la convocation d'une assemblée municipale) ;

- prévoyant un **décal entre la remise de la convocation** aux membres de l'assemblée **et la tenue de la séance** : **3 jours** ouvrables (Milan), **5 jours** ouvrables (Cologne), **10 jours** avant la séance (La Haye), **13 jours** (Göteborg).

▪ *Fixation et modification de l'ordre du jour*

La compétence pour **fixer l'ordre du jour** peut être reconnue au maire (Cologne), au président de l'assemblée (Milan) ou au bureau de l'assemblée municipale (La Haye).

Mais cette compétence peut être tempérée par :

- la possibilité de ne lui laisser la faculté que de déterminer un ordre du jour prévisionnel, **l'ordre du jour définitif** n'étant établi que par **l'assemblée elle-même** au début de sa réunion (La Haye) ;

- la faculté ouverte aux **groupes politiques** (Cologne) 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 membres atteigne 1/5^{ème} de ceux de l'assemblée (Allemagne) ;

- l'obligation faite au président qui intervient sur un sujet ne figurant pas à l'ordre du jour **d'ouvrir immédiatement un débat** auquel

prend part un représentant de chaque groupe si 5 conseillers le demandent (Milan) ;

- le droit donné à un conseiller qui s'oppose à une modification de prendre la parole pour exposer son opinion (Milan).

▪ *Droit d'expression*

L'**étendue du droit d'expression** en séance peut être précisée afin de permettre :

- avant toute délibération que le **débat** offre à **chaque groupe la possibilité de s'exprimer** (La Haye) ;

- à **tout groupe politique** d'obtenir qu'une **heure** soit réservée à **l'actualité** en le demandant 24 heures à l'avance (Cologne) ou en demandant le déroulement d'un « débat de deux minutes » auquel prennent part tous les groupes (La Haye) qui disposent chacun de deux minutes ;

- que les membres appellent, en début de séance, l'attention sur des **problèmes d'intérêt général**, tous les groupes prenant alors la parole (Milan) ;

- que des membres de tous les groupes prennent la parole sur une **proposition de motion** (Milan) ;

- qu'en cas de modification de l'ordre du jour, tout membre de l'assemblée puisse prendre la parole (La Haye).

▪ *Dépôt de propositions, motions et interpellations*

La faculté de **présenter des propositions de délibération** est ouverte aux membres de l'assemblée en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas.

La possibilité de déposer des **motions** existe à Milan ainsi qu'à Göteborg et La Haye où elle se double du droit de déposer une **interpellation** à l'issue de laquelle un orateur par groupe peut prendre la parole, étant observé qu'à Göteborg la réponse à une interpellation ne peut être ajournée plus de deux fois.

▪ *Faculté de poser des questions*

Le **droit de poser des questions orales** est ouvert :

- à chaque **conseiller** ainsi qu'aux **groupes politiques** eux-mêmes qui peuvent déposer deux questions et cinq sous-questions au plus jusqu'à 3 jours avant la séance où elles seront exposées lorsqu'elles n'étaient pas déjà inscrites à l'ordre du jour (Cologne) ;

- à tous les **conseillers** (Milan) ;

- à tous les **conseillers** à La Haye où de surcroît un orateur par groupe peut prendre la parole après la réponse donnée à son collègue par l'exécutif (cette faculté se double, du reste, du droit de poser des questions écrites et de formuler des « demandes d'éclaircissements »).

Les **délais impartis pour la réponse** aux questions peuvent être fixés à :

- la séance suivant le dépôt, voire celle d'après (Cologne) ;
- au plus 30 jours à compter de leur dépôt (Milan) ;

La **durée consacrée en séance aux questions** peut être précisée par un texte puisqu'elle est limitée à ½ heure (La Haye) et 1 heure (Cologne).

La **sanction de l'absence de réponse** peut consister en l'inscription du contenu d'une question écrite à l'ordre du jour d'une séance ultérieure, au cours de laquelle l'auteur de la question prend la parole pour la formuler oralement. La question écrite se transforme alors en question orale.

- **Droit à l'information sur les affaires de la commune et droit d'accès aux dossiers**

- *Information des groupes*

Le maire doit donner aux groupes politiques désireux de préparer les délibérations qui le lui demandent les informations qu'il détient, sous réserve de la protection des données personnelles. Les autres groupes reçoivent copie des informations délivrées au groupe demandeur (Cologne).

Les groupes qui ne sont pas représentés dans une commission doivent cependant être informés des travaux de celle-ci (Milan).

- *Information des membres de l'assemblée*

Au moins 7 jours ouvrables avant une séance, les destinataires de la convocation reçoivent, à Cologne, un **dossier relatif aux points à l'ordre du jour**. En cas de non-respect de ce délai, les points en question ne peuvent être traités en séance sauf accord unanime des membres, ce qui confère un droit de *veto* à l'opposition.

Le texte en vigueur prévoit explicitement que le maire est tenu en outre de donner les informations que lui demande tout conseiller (Cologne).

Les membres de l'assemblée sont aussi informés de la liste des documents reçus par celle-ci (La Haye) et reçoivent les réponses données à toute interpellation (Göteborg).

▪ *Accès aux documents*

Les membres de l'assemblée délibérante ont aussi :

- **communication de tous les documents** qui, dès lors que cela est possible, doivent être joints à l'ordre du jour tenant lieu de convocation (Göteborg) ;

- le **droit d'accéder** aux dossiers et documents qu'ils souhaitent consulter pour la préparation et le contrôle des décisions de l'assemblée (Cologne où ils n'ont cependant pas le droit d'en faire des copies) ;

- un **droit d'accès et de consultation** des actes de l'administration communale et la possibilité d'en obtenir copie moyennant une demande écrite et un préavis de trois jours (Milan et La Haye où, de surcroît, les modalités de consultation de ces documents sont précisées dans la convocation)

• **Attribution de moyens matériels et financiers suffisants**

Les moyens mis à la disposition de l'ensemble des groupes politiques peuvent consister en :

- des **prestations en nature** telles que la mise à disposition de membres du personnel communal, véhicules, bureaux, matériel de bureau, frais d'affranchissement et frais téléphoniques qui sont fournies à Cologne, Milan et La Haye ;

- et des **subventions versées aux groupes politiques** à proportion du nombre de leurs membres (Cologne, Milan, La Haye et Göteborg), voire à un conseiller qui n'appartient à aucun groupe (Cologne) ou encore à un parti qui était représenté à l'assemblée l'année précédant celle du versement de la subvention (Göteborg).

TABLEAUX COMPARATIFS

—

1 - MODALITÉS DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

| | Allemagne (Cologne) | Italie (Milan) | Pays-Bas (La Haye) | Suède (Göteborg) |
|---|---|--|---|--------------------------------------|
| Mode d'élection ou de désignation : | | | | |
| Assemblée délibérante | élue au suffrage universel direct | élue au suffrage universel direct | élue au suffrage universel direct | élue au suffrage universel direct |
| Président de l'assemblée délibérante | (cette assemblée est présidée par le maire) | élu par l'assemblée | désigné par le roi (il s'agit du <i>burgemeester</i>) | élu par l'assemblée |
| Exécutif | voir les observations sur les <i>Nebengeordneten</i> dans la note consacrée à l'Allemagne | désignés par le chef de l'exécutif | les <i>wethouders</i> sont désignés par l'assemblée délibérante | élus par l'assemblée |
| Chef de l'exécutif | élu au suffrage universel direct | élu au suffrage universel direct | désigné par le roi (il s'agit du <i>burgemeester</i>) | élu au par les membres de l'exécutif |
| Les fonctions de membre de l'assemblée et celles de membre de l'exécutif sont-elles compatibles ? | non | non | non | oui |
| Modalités de mise en cause de la responsabilité de l'exécutif | motion de défiance adoptée par l'assemblée délibérante ou par les électeurs | motion de défiance adoptée par l'assemblée délibérante | motion de défiance adoptée par l'assemblée délibérante | il n'y en a pas |

2 - MOYENS D'ACTION DE L'OPPOSITION VISÉS DANS...

| | Allemagne (Cologne) | Italie (Milan) |
|---|---|---|
| L'opposition participe-t-elle aux instances communales suivantes ? | | |
| Bureau de l'assemblée | --1 | l'opposition a 2 sièges sur 5 |
| Conférences des présidents | oui, à l'initiative du maire | oui |
| Commissions | oui, accord sur la répartition des présidences, à défaut représentation proportionnelle | oui, représentation proportionnelle |
| Modalités de participation à l'assemblée communale | | |
| Convocation | obligatoire par le maire tous les 2 mois, remise 5 jours avant la séance | par le maire : - compte tenu de la conférence des présidents, remise 3 jours avant la séance ; - à la demande de 1/5 ^{ème} des membres dans les 20 jours de la demande ; |
| Fixation de l'ordre du jour | par le maire et inscription de droit d'un point à la demande de 1/5 ^{ème} des membres ou d'un groupe | par le maire |
| Droit d'initiative | les groupes et les membres peuvent présenter des propositions | les membres peuvent présenter des propositions |
| Dépôt de motions | non | oui |
| Questions | oui, de tout membre de l'assemblée | oui |
| Interpellations | oui | --2 |
| Expression directe des citoyens | oui, « heures des questions des habitants » | non |
| Droit d'accès à l'information | | |
| Consultation de documents | oui | oui |
| Mise à disposition de moyens | | |
| Financier | oui | oui |
| Matériels | oui | oui |

¹ Il n'existe pas d'équivalent du bureau

² Voir supra, les modalités d'adoption d'une motion de défiance.

... LA LOI ET LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA COMMUNE

| | Pays-Bas (La Haye) | Suède (Göteborg) |
|---|--|---|
| L'opposition participe-t-elle aux instances communales suivantes ? | | |
| Bureau de l'assemblée | oui | oui |
| Conférences des présidents | oui | cette conférence n'existe pas |
| Commissions | oui | oui |
| Modalités de participation à l'assemblée communale | | |
| Convocation | par le président : - aussi souvent que l'assemblée le décide, remise 10 jours avant la séance ; - à la demande de 1/5 ^{ème} des membres ; | par le président : - aussi rythme choisi par l'assemblée, remise 13 jours avant la séance ; - à la demande de 1/3 des membres ; |
| Droit d'initiative | tout membre peut déposer projets de textes et amendements | oui |
| Dépôt de motions | oui | oui |
| Questions | oui | oui |
| Interpellations | oui | oui |
| Expression directe des citoyens | oui | non |
| Droit d'accès à l'information | | |
| Consultation de documents | oui | oui |
| Mise à disposition de moyens | | |
| Financier | oui | oui |
| Matériels | oui | oui |

MONOGRAPHIES PAR PAYS

ALLEMAGNE

Dans chacun des 16 *Länder*, existent, en règle générale, deux niveaux de collectivités :

- la commune (*Gemeinde*), unité de base ;
- et l'arrondissement (*Landkreis*) qui regroupe plusieurs communes.

Les grandes métropoles sont dotées d'un statut particulier analogue à celui d'un arrondissement.

Relevant de la compétence des *Länder*, le droit des collectivités locales varie de l'un à l'autre. Chaque commune adopte, en outre, un règlement intérieur applicable au fonctionnement des organes communaux.

On étudie ici l'exemple de Cologne, en Rhénanie du Nord-Westphalie, qui comptait plus de 1 017 000 habitants fin 2011. Les dispositions concernant la répartition des pouvoirs et le statut de l'opposition figurent dans :

- le code communal du *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie ;
- et le règlement intérieur du conseil communal de la ville de Cologne du 14 décembre 2010.

1. Répartition des pouvoirs entre les organes de la commune

Les pouvoirs se répartissent entre l'assemblée délibérante et le maire.

a) L'assemblée délibérante

Élue au suffrage universel, l'assemblée délibérante règle les affaires de la commune.

b) L'exécutif communal : le maire

Exécutif communal, le maire¹ (*Bürgermeister*) est élu au suffrage universel. Il est considéré comme un fonctionnaire élu communal (*kommunaler Wahlbeamter*), soumis au statut de la fonction publique du *Land*.

Responsable de la direction et du contrôle de l'ensemble de l'administration communale, il peut se réserver certaines missions ou travailler lui-même sur des affaires particulières.

Pour la direction de l'administration communale, le maire est assisté par des adjoints (*Nebengeordneten*) élus par l'assemblée délibérante pour 8 ans et placés à la tête des services communaux. Les postes à occuper font l'objet d'une description. Les personnes élues doivent disposer de toutes les compétences spécialisées requises et avoir une expérience suffisante. Dans les grandes villes comme Cologne au moins l'un des adjoints doit avoir les compétences nécessaires pour être magistrat ou servir comme haut fonctionnaire. L'assemblée délibérante peut les révoquer par une décision prise à la majorité.

Le maire :

- prépare les décisions de l'assemblée délibérante communale et des commissions ;

- exerce ses compétences sous le contrôle de l'assemblée délibérante et en répond devant elle ;

- décide dans les affaires pour lesquelles il a reçu une délégation de celle-ci ou des commissions ;

- établit l'ordre du jour de l'assemblée délibérante aux réunions de laquelle il prend part ;

- a le droit de prendre position sur un point à l'ordre du jour devant l'assemblée délibérante (il y est tenu à la demande d'1/5^{ème} des membres de celle-ci ou d'un groupe politique).

c) Destitution du maire

Le maire peut être destitué par un vote (*Abwahl des Bürgermeisters*) de ses concitoyens avant la fin de son mandat en vertu :

- d'une motion présentée par au moins la moitié du nombre légal des membres de l'assemblée délibérante communale et une décision adoptée par une majorité des 2/3 du nombre légal des membres de celle-ci¹ ;

¹ Il s'agit de l'*Oberbürgermeister* dans les grandes villes comme Cologne où l'on compte 9 maires d'arrondissement (*Bezirksbürgermeister*).

- une motion présentée par au moins :

- 20 % des électeurs inscrits dans les communes jusqu'à 50 000 habitants,
- 17,5 % des électeurs inscrits dans les communes entre 50 000 habitants et 100 000 habitants,
- 15 % des électeurs inscrits dans les communes de plus de 100 000 habitants.

Le maire est destitué par une majorité des suffrages exprimés des électeurs inscrits correspondant à au moins 25 % de ceux-ci.

2. Moyens d'action de l'opposition

a) Participation aux diverses instances communales

L'opposition participe aux travaux :

- des groupes politiques ;
- de la conférence réunissant le maire et les présidents de groupe ;
- et des commissions.

• Groupes politiques

Dans une grande ville (*Kreisfreie Stadt*) telle Cologne, un groupe politique (*Fraktion*) est constitué d'au moins 3 membres.

• Conférences réunissant le maire et les présidents des groupes politiques

Le maire peut tenir des conférences avec les président(e)s des groupes politiques ou les directeurs/directrices de ces groupes pour obtenir un soutien dans son travail ou dans la conduite des affaires, en particulier pour trouver un accord sur le plan de travail, préparer les séances de l'assemblée délibérante, être remplacé et enfin pour discuter d'affaires confidentielles ou urgentes.

¹ Un délai d'au moins 2 semaines doit séparer la présentation de la motion et son adoption. Le vote sur la motion d'introduction de la procédure ne donne lieu à aucune prise de parole.

- **Commissions**

Selon le code communal, les présidents des groupes politiques peuvent convenir de la répartition des présidences des commissions. Leur décision peut être contestée par 1/5^{ème} des membres de l'assemblée délibérante. En l'absence d'accord, les présidences sont réparties entre les groupes politiques selon l'ordre croissant du nombre de leurs membres. En cas d'égalité, le maire procède à un tirage au sort.

b) Participation à l'assemblée municipale

- **Convocation**

Le maire de Cologne réunit l'assemblée délibérante tous les 2 mois et aussi souvent que les affaires l'exigent.

La convocation et l'ordre du jour doivent parvenir aux membres de cette assemblée au moins 5 jours ouvrables avant la tenue de la réunion, sauf en cas d'urgence. En cas d'extrême urgence¹, le maire peut convoquer l'assemblée délibérante sous 24 heures.

- **Présidence des séances**

L'assemblée délibérante est présidée par le maire qui désigne, en début de séance, 3 scrutateurs appartenant à des groupes politiques différents.

En cas d'empêchement, il est remplacé par les représentants du maire (*Stellvertreter des Bürgermeisters*) élus par l'assemblée délibérante.

- **Fixation et modification de l'ordre du jour**

Le maire établit l'ordre du jour qui doit prendre en compte les propositions transmises par 1/5^{ème} des membres de l'assemblée délibérante ou un groupe politique dans les 10 jours ouvrables avant la séance.

L'assemblée délibérante peut, avant d'aborder l'ordre du jour, décider à la majorité d'élargir celui-ci à une affaire ne souffrant aucun retard ou extrêmement urgente. Les demandes et les propositions de l'administration doivent, préalablement à leur inscription à l'ordre du jour, être transmises par écrit aux groupes politiques et aux membres non-inscrits. L'urgence doit être motivée par écrit ou, à la demande de tout membre de l'assemblée, formulée avant la discussion de l'ordre du jour, oralement.

¹ L'urgence doit être motivée dans la convocation.

L'assemblée délibérante peut également, à la majorité, modifier l'ordre des points à examiner, subdiviser une question ou en regrouper plusieurs, supprimer (si une proposition du maire est supprimée, celui-ci doit pouvoir exposer la nécessité de traiter ce point) ou reporter un point (cette demande de suppression ou de report doit être motivée et un orateur concerné par la demande doit pouvoir exposer la nécessité absolue du traitement du point en question dans une intervention de 5 minutes).

- **Dépôt de propositions et de questions**

Chaque membre de l'assemblée délibérante, chaque groupe de membres (*Gruppe*) ou chaque groupe politique (*Fraktion*) a le droit de présenter des **propositions** (*anträge*). Signée par le président du groupe politique ou par son auteur, assortie d'une motivation écrite et d'un projet de décision, toute proposition doit parvenir au bureau du maire au plus tard 10 jours ouvrables avant la séance. Elle ne peut être adoptée que si le financement de la mesure qu'elle propose est disponible.

Chaque membre de l'assemblée, chaque groupe de conseillers et chaque groupe politique a le droit de poser des **questions** (*Anfragen*).

Sauf cas d'urgence, les questions posées au maire de Cologne auxquelles il doit être répondu au cours de la réunion de l'assemblée mais qui ne figurent pas à son ordre du jour doivent parvenir au bureau du maire au plus tard le 3^{ème} jour ouvrable avant la séance.

Lors de chaque séance de l'assemblée délibérante, sauf dérogation adoptée à la majorité de ses membres, chaque groupe politique, groupe de conseillers ou conseiller ne peut poser plus de 2 questions et 5 sous-questions, une heure au plus étant consacrée aux réponses à l'ensemble des questions.

La réponse aux questions est rédigée par l'administration communale, en règle générale par écrit, pour la séance de l'assemblée délibérante au titre de laquelle elles ont été transmises. Dans les cas exceptionnels motivés par l'administration, les réponses sont apportées à la séance suivante. L'auteur de la question ne peut ensuite poser que 2 autres « questions supplémentaires » (*Nachfragen*). Questions et réponses doivent être courtes et limitées à l'essentiel. La durée totale des questions supplémentaires et des réponses ne peut, au total, dépasser 10 minutes. Si une réponse immédiate n'est pas possible, l'auteur de la question peut se voir indiquer qu'il l'obtiendra à la prochaine séance de l'assemblée ou par écrit. Ces questions ne donnent pas lieu à un débat.

Les **propositions et les questions retirées ou traitées peuvent être de nouveau déposées** à l'expiration d'un délai de 3 mois. À défaut, elles ne sont traitées qu'en cas de modification des circonstances et si au moins

1/3 des membres de l'assemblée délibérante a voté en faveur du réexamen avant l'inscription à l'ordre du jour. La même règle s'applique aux requêtes et aux questions qui ont un contenu identique à celles retirées ou traitées. L'assemblée peut déroger à ces règles en statuant à la majorité.

Le maire peut présenter les raisons pour lesquelles il retire un point de l'ordre du jour. Il y est contraint, sans débat, si un groupe politique en fait la demande.

- **Heure consacrée à l'actualité**

Une heure peut être consacrée, en règle générale en début de séance, à l'actualité (*Aktuelle Stunde*) à la demande du maire ou d'un groupe politique, sur un sujet annoncé 24 heures à l'avance.

Elle permet un échange des points de vue et une information mutuelle de l'assemblée délibérante et de l'administration sur un événement concernant la politique communale ou un problème particulier.

En principe, il ne peut y avoir qu'une heure d'actualité par séance. Si plusieurs demandes sont formulées, les présidents des groupes politiques doivent tenter de s'entendre sur les sujets à traiter. À défaut, l'assemblée délibérante décide à la majorité. Si une seule demande est déposée, l'heure d'actualité ne se déroule que si au moins 1/10^{ème} des membres de l'assemblée ou un groupe politique la réclament.

- **« L'heure des questions des habitants » dans les représentations d'arrondissement de Cologne**

Selon le code communal, les règlements des communes peuvent prévoir que soit inscrite à l'ordre du jour une « heure de questions des habitants » (*Einwohnerfragestunde*) d'une durée d'au plus 30 minutes.

À Cologne, les séances des représentations d'arrondissement débutent obligatoirement par « l'heure des questions des habitants » concernant l'arrondissement. Les questions doivent être transmises au plus tard 5 jours ouvrables avant la séance, chaque habitant de cette zone ne pouvant poser qu'une question assortie de 5 questions complémentaires.

Les membres de la représentation d'arrondissement ne sont, en principe, pas autorisés à poser ce type de questions.

c) *Droit à l'information*

- **Droit à l'information des membres de l'assemblée délibérante**

L'assemblée délibérante est informée sur toutes les affaires importantes de l'administration communale par le maire. Celui-ci doit

donner des informations à un conseiller qui le demande ou prendre position sur un point à l'ordre du jour. Le président d'une commission peut également exiger d'obtenir des informations ou de consulter des dossiers qui entrent dans son champ de compétence.

L'assemblée délibérante surveille l'exécution de ses décisions et le cours des affaires administratives. À cet effet, elle peut, par une décision prise à la majorité, obtenir du maire, de consulter les dossiers par l'intermédiaire d'une commission ou de conseillers qu'elle a désignés à cette fin. Sous certaines conditions, un conseiller peut être autorisé, à titre individuel, à consulter les dossiers en question.

Les dossiers doivent être mis à disposition à la mairie de Cologne, dans une salle spécialement affectée à cet effet, pendant une semaine sauf si l'assemblée, ou une commission, a fixé un délai plus long. Le droit de consultation n'emporte pas celui de faire des copies.

- **Droit à l'information des groupes politiques**

Les groupes politiques peuvent, pour la préparation de leurs délibérations, exiger du maire des informations écrites ou orales sur les données qu'il détient dans le cadre de sa mission, sous réserve de la protection des données personnelles. Ils obtiennent aussi des renseignements écrits sur les projets présentés par le maire. Ces demandes d'information sont adressées au maire par les présidents ou directeurs des groupes politiques par écrit, accompagnées de la décision du groupe politique¹. Les autres groupes politiques et les membres de l'assemblée délibérante de Cologne ou d'un de ses arrondissements qui ne sont membres d'aucun groupe reçoivent copie des informations écrites transmises.

- **Délai de transmission du dossier des délibérations inscrites à l'ordre du jour**

Le dossier relatif aux points à l'ordre du jour (décisions et demandes) de la prochaine séance de l'assemblée délibérante doit être notifié aux membres de celle-ci au moins 7 jours ouvrables avant la date fixée pour la séance².

En cas de non-respect de ce délai, les points en question ne peuvent être traités lors de la séance, sauf accord unanime obtenu avant d'aborder l'ordre du jour.

Le maire doit accorder un droit d'examen des dossiers à tout conseiller de l'assemblée délibérante qui en fait la demande lorsque ces

¹ Une copie est, le cas échéant, adressée au maire d'arrondissement concerné.

² Cette règle ne s'applique pas aux demandes modificatives, aux prises de position, aux réponses aux questions et aux communications.

documents servent à la préparation ou au contrôle des décisions de cette assemblée. Le maire ne peut refuser, en motivant sa décision par écrit, que pour protéger les intérêts d'une personne concernée ou d'un tiers.

d) Moyens mis à disposition

Les communes versent aux groupes politiques et aux groupes de conseillers de l'assemblée délibérante des subventions prises sur le budget communal pour les dépenses en matériel et en personnel nécessaires à la conduite de leurs affaires. Un groupe de conseillers obtient une dotation au moins égale aux 2/3 de l'enveloppe accordée au plus petit groupe politique (3 personnes). La commune met à disposition d'un conseiller qui n'appartient ni à un groupe politique ni à un groupe de conseillers, des moyens matériels et de communication à proportion du nécessaire pour la préparation de la séance de l'assemblée délibérante. Celle-ci peut aussi décider d'accorder à un conseiller « isolé » une subvention égale à la moitié de celle versée à un groupe de 2 conseillers. Ces subventions sont détaillées dans un document annexe du budget communal.

En 2012, les groupes politiques de la ville de Cologne ont reçu, outre des prestations en nature (notamment mise à disposition de membres du personnel communal, de véhicule, de bureaux et de matériel de bureau, prise en compte de frais d'affranchissement et de téléphone...) les sommes suivantes :

| | |
|---------------------------------------|------------|
| - CDU (Union chrétienne démocrate) : | 741 516 € |
| - SPD (Parti social démocrate) : | 741 900 € |
| - Alliance 90/ Les Verts : | 656 792€ |
| - FDP (Parti libéral démocrate) : | 255 824 € |
| - Groupe politique « Pour Cologne » : | 128 124 € |
| - Die Linke.Cologne : | 134 564 €. |

ITALIE

Il existe trois types de collectivités territoriales en Italie :

- les communes (*comuni*), unités de base ;
- les provinces (*province*) ;
- et les régions (*regioni*).

Les règles générales du droit des communes sont fixées par le texte unique sur l'organisation des collectivités locales (*enti locali*) qui renvoie aux délibérations des communes la fixation du statut propre (*statuto*) qui est applicable à chacune de ces entités. Ce statut doit, en vertu de l'article 44 du texte unique précité « prévoir les formes de garantie et de participation de la minorité en attribuant à l'opposition la présidence des commissions ayant des fonctions de contrôle ou de garantie lorsque celles-ci sont constituées »

On étudie ici l'exemple de la ville de Milan, en Lombardie, qui comptait plus de 1 240 000 habitants fin 2011.

Les dispositions concernant la répartition des pouvoirs et le statut de l'opposition y figurent dans :

- le statut de la commune de Milan, adopté par délibération du conseil municipal du 3 octobre 1991, modifié ;
- le règlement sur l'organisation et le fonctionnement de l'assemblée municipale approuvé par une délibération de cette assemblée du 25 mai 1998, modifié ;
- et le règlement du bureau de l'assemblée municipale adopté le 21 janvier 1993, modifié.

1. Répartition des pouvoirs entre les organes de la commune

Les pouvoirs se répartissent entre :

- une assemblée délibérante ;
- le maire qui est élu au suffrage universel direct ;
- et un organe exécutif collégial.

a) *L'assemblée délibérante*

• **Élection au suffrage universel direct**

L'assemblée municipale de Milan se compose de 60 membres. Son président est élu parmi ceux-ci à la majorité des deux-tiers aux deux premiers tours et à la majorité absolue au troisième tour de scrutin. Cette fonction est incompatible avec celle de chef d'un groupe politique. Le président peut être révoqué sur proposition motivée d'un tiers des membres de l'assemblée, adoptée par les deux-tiers de celle-ci.

Chacun des conseillers représente toute la communauté municipale et peut :

- exercer le droit d'initiative pour tous les actes et mesures relevant de l'assemblée ;
- présenter des questions, des ordres du jour et des motions ;
- obtenir immédiatement des services municipaux et des entités municipales les informations et documents requis pour l'exercice de leur mandat.

Le président de l'assemblée municipale :

- représente cette assemblée ;
- détermine son ordre du jour à la demande du maire, de l'exécutif (*giunta*), du bureau de l'assemblée (*ufficio di presidenza*) et des conseillers ;
- convoque cette assemblée ;
- met en mouvement le travail des commissions de l'assemblée et reçoit leurs conclusions ;
- fixe la date des réunions du conseil en collaboration avec le maire et la conférence des présidents de groupes ;
- ouvre, dirige et clôt la discussion des divers points à l'ordre du jour « dans le respect des droits de tous les conseillers et en particulier dans le respect de la minorité » ;
- a la faculté, en motivant sa décision, de suspendre ou de renvoyer les séances du conseil, de limiter l'accès du public, d'exiger que les discussions se déroulent dans le respect des droits et de la dignité de chaque conseiller.

• **Compétences de l'assemblée délibérante**

L'assemblée délibérante municipale détermine et contrôle la mise en œuvre des orientations politico-administratives de la commune.

b) *L'exécutif communal : maire et « giunta »*

- **Le maire**

Élu au suffrage universel en même temps que l'assemblée délibérante municipale, le maire (*sindaco*), est responsable de l'administration de la commune, représente celle-ci et supervise le fonctionnement de ses services.

- **La « giunta »**

La « *giunta* », exécutif municipal, est composée du maire qui la préside et des « assesseurs » (*assessori*) – choisis ou non dans l'assemblée municipale¹ dans les communes de plus de 15 000 habitants – qu'il désigne et peut révoquer, y compris un vice-maire. Les assesseurs participent aux travaux de l'assemblée municipale et à ceux des commissions, sans voix délibérative. Le maire peut leur déléguer certaines de ses compétences. Les fonctions d'assesseurs sont incompatibles avec le mandat de membre de l'assemblée délibérante municipale. Tout membre nommé assesseur perd son mandat à compter du jour où il accepte cette fonction.

c) *Adoption d'une motion de défiance par l'organe délibérant*

Le maire peut être destitué à la suite de l'adoption d'une « motion de défiance » (*mozione di sfiducia*) de l'assemblée municipale consécutive :

– au dépôt d'une motion motivée, présentée par au moins 2/5^{èmes} des membres de l'assemblée délibérante ;

– ou à l'adoption de cette motion à la majorité absolue des membres de cette assemblée après une discussion qui a lieu dans un délai compris entre 10 et 30 jours à compter de son dépôt.

2. Moyens d'action de l'opposition

a) *Participation aux diverses instances communales*

L'opposition participe aux travaux :

- du bureau ;
- des groupes politiques ;
- de la conférence des présidents des groupes politiques ;
- et des commissions.

¹ Ils doivent toutefois répondre aux critères d'éligibilité à l'assemblée municipale.

- **Bureau**

Le bureau de l'assemblée délibérante (*ufficio di presidenza*) est composé du président de cette assemblée et de quatre membres qu'elle élit, dont deux appartenant à l'opposition. Le maire de Milan y participe, sans voix délibérative.

Pour l'élection des membres du bureau, chaque conseiller vote pour un seul nom. Sont élus les membres qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages, dont deux de l'opposition.

Le bureau :

- collabore avec le président dans la direction des travaux du conseil ;

- détermine le calendrier des activités de l'assemblée en cas d'absence d'accord entre les présidents de groupes politiques ;

- organise l'activité de l'assemblée et des commissions ;

- interprète le règlement intérieur ;

- et propose à l'assemblée les modifications et les ajouts au règlement intérieur.

- **Groupes politiques**

Les groupes politiques de l'assemblée (*gruppi consiliari*) sont composés d'au moins trois membres. Sur proposition du bureau de l'assemblée, le maire assure aux groupes des locaux, des moyens, des structures et des services pour mettre en œuvre leurs fonctions, compte tenu du nombre de leurs membres.

Les membres de l'assemblée qui n'appartiennent pas à un de ces groupes sont réunis dans le « groupe mixte ». Ils ont la garantie de manifester leurs propres opinions aussi bien dans les discussions que dans des déclarations de vote.

Lorsqu'une liste n'a obtenu qu'un seul élu, celui-ci exerce les mêmes droits que ceux d'un groupe parlementaire.

- **Conférence des présidents**

Réunie sous l'autorité du président de l'assemblée municipale, la conférence des présidents de groupes (*conferenza dei presidenti dei gruppi*) programme les travaux de celle-ci après concertation avec le président de l'assemblée municipale. La conférence est convoquée dans les sept jours suivant la demande motivée de trois présidents de groupes politiques.

Le maire peut participer à ses travaux, sans voix délibérative.

À l'unanimité, la conférence peut décider de :

- limiter le temps de parole des groupes ;
- déroger aux règles applicables au temps de parole ;
- réunir en discussion commune les propositions, les amendements et les ordres du jour dont le contenu est analogue ;
- et modifier l'ordre du jour de l'assemblée.

À défaut d'unanimité, le bureau de l'assemblée répartit les temps de parole à la proportionnelle des groupes, compte tenu du nombre de membres de ceux-ci.

- **Commissions**

Les commissions permanentes sont composées de conseillers désignés à la représentation proportionnelle des groupes en assurant la participation d'au moins un représentant pour chaque groupe.

Chaque membre de l'assemblée municipale peut participer aux séances des commissions auxquelles il n'appartient pas, demander la parole, faire des propositions, présenter des amendements et les défendre, sans pouvoir prendre part au vote.

Le règlement du conseil détermine les conditions dans lesquelles les groupes qui ne sont pas représentés dans une commission chargée d'une mission d'enquête sont informés des travaux de celle-ci.

b) Participation à l'assemblée municipale

- **Convocation**

L'assemblée délibérante est convoquée par son président compte tenu du programme de travail fixé par la conférence des présidents de groupes. La convocation est remise à chaque conseiller et à chaque assesseur au moins 3 jours avant la séance et 24 heures avant celle-ci en cas d'urgence.

L'assemblée municipale est aussi réunie de plein droit dans les 20 jours par son président à la demande de 1/5^{ème} des membres ou du maire, sur un ordre du jour déterminé.

- **Présidence des séances**

Le président de l'assemblée délibérante municipale est assisté pour la présidence des séances par 2 conseillers dont un fait partie de l'opposition, lesquels veillent au bon déroulement de la séance.

- **Déclaration en début de séance**

Les membres de l'assemblée municipale ont le droit d'appeler l'attention sur des problèmes d'intérêt général au début de chaque séance. Le président doit alors, sur demande, assurer l'intervention de tous les groupes.

- **Fixation et modification de l'ordre du jour**

Lorsque le président intervient sur un sujet qui ne figure pas à l'ordre du jour, un débat auquel peut prendre part un représentant de chaque groupe pour au plus 5 minutes a lieu immédiatement si au moins cinq conseillers le demandent.

Si le président ou un conseiller propose, de façon motivée, une modification de l'ordre d'examen des points inscrits à l'ordre du jour, un des conseillers qui s'opposent à cette décision peut, avant le vote, prendre la parole pendant 3 minutes pour exposer son opinion.

- **Propositions de délibérations, motions et questions**

Les membres de l'assemblée municipale ont le droit de déposer des **propositions de délibérations** sur les matières qui relèvent de la compétence de cette assemblée.

Tout membre de l'assemblée délibérante peut déposer par écrit des **motions** concernant des faits d'une particulière importance locale, régionale, nationale ou internationale. Les motions peuvent être signées par d'autres membres, mais seul le premier d'entre eux prend la parole pour les exposer. Elles sont inscrites au programme de travail de l'assemblée et discutées avant la sixième séance qui suit leur dépôt ou avant celle-ci lors de la première séance où se déroule un débat concernant le sujet dont elles traitent. Les motions qui font l'objet d'une déclaration d'urgence formulée par le bureau sont communiquées à la conférence des présidents de groupes politiques et inscrites lors de la première séance qui suit. Après une intervention de son auteur d'une durée maximale de 5 minutes, un orateur de chaque groupe dispose de 5 minutes pour intervenir à son tour et de 3 minutes pour présenter des amendements et formuler des explications de vote.

Tout membre de l'assemblée délibérante peut adresser au maire et aux assesseurs par écrit des **questions** sur l'activité de la commune. Elles

sont relatives à l'exactitude d'un fait, aux mesures susceptibles d'être prises et aux motifs qui justifient l'attitude de l'administration. Il y est répondu dans les 30 jours de leur dépôt. Le président de l'assemblée délibérante communique à celle-ci la liste des questions qui, à l'expiration de ce délai, n'ont pas reçu de réponse et les fait figurer dans l'ordre du jour de la séance suivante au cours de laquelle l'auteur de la question prend la parole pendant au plus 3 minutes pour formuler sa question oralement et dispose ensuite de 2 minutes pour réagir à la réponse qui lui a été faite.

c) Droit à l'information

Les **ordres du jour** des commissions, de l'assemblée et de l'exécutif municipal **sont rendus publics par voie d'affichage** et par tous les moyens autorisés par le statut de la commune.

Tous les membres de l'assemblée municipale ont un **droit d'accès et de consultation des actes de l'administration municipale**. Ils s'adressent à cette fin à l'assesseur compétent, au secrétaire général ou aux responsables des institutions communales compétentes. Ils peuvent obtenir copie des actes préparatoires, sous réserve de formuler une demande écrite, dans les trois jours du dépôt de celle-ci.

d) Moyens mis à disposition

La commune met à la disposition des groupes politiques, pour l'exercice de leurs fonctions, des locaux appropriés, des équipements et du personnel. Le montant des sommes engagées à ce titre est rendu public lors de l'approbation du compte administratif.

PAYS-BAS

Il existe deux types de collectivités territoriales aux Pays-Bas :

- les communes (*gemeenten*), unités de base ;
- et les provinces (*provincies*).

Les règles générales applicables au droit des communes sont fixées par la loi communale (*gemeentewet*) qui renvoie aux délibérations adoptées par l'assemblée délibérante de la commune (*gemeenteraad*) la fixation du règlement intérieur applicable à son fonctionnement.

On étudie ici l'exemple de la ville de La Haye, qui compte environ 500 000 habitants.

Les dispositions concernant la répartition des pouvoirs et le statut de l'opposition figurent dans :

- la loi communale précitée ;
- le règlement intérieur de l'assemblée délibérante du 23 novembre 2006 modifié ;
- l'arrêté du 16 mars 1996 modifié, régissant la participation aux frais résultant du soutien aux groupes politiques de l'assemblée municipale ;
- et l'arrêté du 24 novembre 2003 modifié, sur les commissions de l'assemblée communale.

1. Répartition des pouvoirs entre les organes de la commune

Les pouvoirs sont strictement séparés entre :

- une assemblée délibérante ;
- un organe exécutif ;
- et le maire qui est nommé par le roi.

a) *L'assemblée délibérante*

L'assemblée municipale de La Haye se compose de 45 membres dont les fonctions sont incompatibles avec celles de maire et de membre de l'exécutif municipal (*wethouder*). Il existe donc une stricte séparation des pouvoirs entre l'assemblée délibérante et l'exécutif communal.

Cette assemblée, qui règle par ses délibérations les affaires de la commune, est présidée par le maire (voir *infra*).

b) *L'exécutif communal : le collège du maire et des membres de l'exécutif*

Présidé par le maire, le « collège du maire et des membres de l'exécutif » (*college van burgemeester en wethouders*), est l'organe exécutif de la commune.

• **Le maire**

Le maire (*burgemeester*) est nommé par le roi sur proposition du ministre de l'Intérieur après examen des candidatures par une commission de l'assemblée municipale réunie à cette fin, laquelle émet une recommandation avant la nomination. Il peut être suspendu ou révoqué par décision du roi. Ses fonctions sont incompatibles avec celles d'adjoint au maire et de membre de l'assemblée délibérante.

Le maire :

- fixe la date de la convocation du collège du maire et des membres de l'exécutif ;
- assure l'administration quotidienne de la commune ;
- assure aussi la coopération avec les autres communes, la qualité des procédures, le traitement des réclamations ;
- et représente la commune au plan juridique.

• **Les membres de l'exécutif**

Les membres de l'exécutif (*wethouders*)¹, sont désignés par l'assemblée délibérante municipale. Leur nombre ne peut dépasser 20 % de

¹ L'expression « *college van burgemeester en wethouders* » est traditionnellement traduite par « collège du maire et des adjoints », formule qui peut prêter à confusion en renvoyant à une réalité française. C'est pourquoi on lui préférera ici l'expression « collège du maire et des membres de l'exécutif ».

celui de cette assemblée. Les conditions posées pour l'éligibilité aux fonctions de membre de l'assemblée délibérante leur sont applicables.

Les fonctions de membre de l'exécutif sont incompatibles avec celles de maire ou de membre de l'assemblée délibérante municipale. Les membres de l'assemblée qui sont nommés membres de l'exécutif manifestent leur volonté d'accepter ces fonctions dans un délai de 10 jours à compter de leur désignation. À défaut, ils sont réputés l'avoir refusée et restent membre de l'assemblée municipale.

Le collège du maire et des membres de l'exécutif :

- administre les affaires de la commune dans les matières qui ne relèvent ni du maire, ni de l'assemblée délibérante municipale ;
- prépare les décisions de cette assemblée ;
- fixe les règles relatives à l'administration communale, dont il nomme et révoque les membres ;
- est présent lors des réunions de l'assemblée délibérante communale.

Le collège du maire et des membres de l'exécutif dans son ensemble et chacun de ses membres, séparément, sont responsables devant l'assemblée municipale.

c) Adoption d'une motion de défiance par l'organe délibérant

L'assemblée délibérante peut adopter une motion retirant sa confiance à un membre de l'exécutif communal (à l'exception du maire) et, si celui-ci ne se démet pas de lui-même, peut procéder à sa révocation. Les motifs des décisions prises par l'assemblée en la matière ne peuvent être examinés par le juge à l'occasion d'un recours contentieux.

2. Moyens d'action de l'opposition

a) Participation aux diverses instances communales

L'opposition peut participer aux travaux :

- du bureau ;
- des groupes politiques ;
- de la conférence des présidents ;

- et des commissions.

- **Bureau**

Le bureau de l'assemblée délibérante (*presidium*) est composé de cinq membres désignés en son sein (bien que le texte du règlement intérieur ne précise pas si l'opposition y est représentée), ce bureau est composé, à La Haye, d'un membre de chacun des principaux groupes de l'assemblée, comptant le plus de membres. Le président du bureau supplée le maire pour la présidence de l'assemblée communale. Le maire est invité à participer aux travaux du bureau.

- **Groupes politiques**

A l'issue des élections, les candidats élus sur une liste sont considérés comme membres du groupe politique (*fractie*) correspondant à cette liste. Chaque candidat qui est le seul élu d'une liste est considéré comme constituant un groupe spécifique.

- **Conférence des présidents**

La « concertation des présidents de groupe » (*fractievoorzittersoverleg*) réunit l'ensemble des présidents des groupes de l'assemblée municipale. Chacun d'entre eux y dispose d'une voix. Le président du bureau de l'assemblée peut assister à ses travaux.

- **Commissions**

L'assemblée délibérante a la faculté de constituer des commissions pour préparer ses travaux. Le maire et les membres de l'exécutif ne peuvent y participer. Ces commissions doivent, si elles réunissent des membres de l'assemblée, refléter de façon équilibrée, la composition de celle-ci. À La Haye, les groupes composés de cinq membres et plus peuvent désigner par commission cinq membres titulaires et les groupes de moins de cinq membres au plus quatre membres titulaires.

b) Participation à l'assemblée municipale

- **Convocation de l'assemblée municipale**

L'assemblée délibérante municipale qui se réunit « aussi souvent qu'elle le décide » est convoquée par écrit par son président 10 jours avant la séance. La convocation est aussi adressée sous forme électronique. Sont annexés à la convocation l'ordre du jour provisoire et les pièces qui s'y

rattachent. 1/5^{ème} des conseillers peut obtenir la convocation de l'assemblée délibérante municipale par une demande écrite et motivée.

- **Droit d'expression**

Le règlement intérieur de l'assemblée prévoit explicitement qu'avant toute délibération le débat doit **permettre à un ou plusieurs membres de chaque groupe de s'exprimer**. Chaque groupe dispose à cet effet d'un temps de parole de 11 minutes, majorées d'une minute par membre.

Chaque membre de l'assemblée municipale peut, à l'occasion de la délibération d'une commission, **obtenir**, avant les questions orales, qu'un « **débat en deux minutes** » (*tweeminutendebat*) **se déroule sur une motion** relative à un sujet sur lequel une décision de l'assemblée n'est pas requise. Il adresse une demande en ce sens au président de séance¹ avant la réunion de la concertation des présidents de groupes qui précède la séance en question. Chaque groupe dispose alors, en séance, de 2 minutes pour prendre la parole sur ce sujet, les interruptions n'étant pas décomptées. Chaque orateur ne prend la parole qu'une fois.

- **Fixation et modification de l'ordre du jour**

Le bureau détermine l'ordre du jour provisoire des réunions de l'assemblée municipale, l'ordre du jour définitif étant fixé par l'assemblée elle-même au début de sa séance. À cette occasion elle peut, sur proposition d'un membre ou du président, y ajouter ou en retirer un point. Le président de l'assemblée peut, en cas d'urgence, établir un ordre du jour complémentaire qu'il adresse au plus tard 2 jours avant la séance aux membres de cette assemblée. Tout membre de l'assemblée peut enfin demander au président une modification de l'ordre d'examen des points à l'ordre du jour.

Lorsqu'un sujet nouveau est ajouté à l'ordre du jour provisoire, tout membre peut s'inscrire auprès des services communaux afin de prendre la parole sans que ce temps soit décompté du temps initialement prévu.

- **Droit d'initiative, dépôt d'amendements, de motions, questions orales, questions écrites, demandes d'éclaircissements et interpellations**

Tout membre de l'assemblée délibérante a le **droit d'initiative** et peut proposer l'adoption d'un texte à cette assemblée en remettant celui-ci à son président. Le collège du maire et des membres de l'exécutif peut proposer des amendements au texte, amendements que l'auteur de

¹ Il s'agit du maire ou du président du bureau qui peut le remplacer pour la présidence de l'assemblée.

l'initiative peut refuser, le texte étant inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée à la date que celle-ci décide.

Chaque membre peut aussi, à l'occasion de l'examen d'une délibération, **déposer des amendements** à un texte en discussion.

Il a également le droit de déposer par écrit une **motion** auprès du président. Celle-ci permet à l'assemblée de se prononcer sur un sujet qui ne figure pas à l'ordre du jour.

Tout membre de l'assemblée délibérante peut poser des **questions orales** au collègue du maire et des membres de l'exécutif. Il fait part de son souhait de poser une question par écrit au président, en précisant le sujet et les aspects qu'il souhaite évoquer, avant la réunion de la « concertation des présidents de groupes » qui précède la séance en question. Sauf décision contraire du président de séance, le temps total consacré à l'ensemble des questions orales n'excède pas 30 minutes. Chaque orateur dispose de 2 minutes pour poser une question orale - qui ne peut concerner un point figurant à l'ordre du jour - et d'une minute pour prendre la parole après la réponse qui lui a été donnée. Puis un seul membre par groupe peut prendre la parole pendant une minute. Le président peut refuser d'inscrire une question à l'ordre du jour si celle-ci est insuffisamment précise, contraire au droit ou à l'intérêt général.

Chaque membre a aussi la faculté, en dehors des séances, d'adresser à l'exécutif des **questions écrites**. Formulées clairement, ces questions peuvent être précédées d'une courte explication. L'exécutif communique la réponse à toute l'assemblée dans les 4 semaines de leur réception ou, sous réserve d'une justification, dans un délai plus long fixé en concertation avec le président et le demandeur. Le président peut refuser d'inscrire une question à l'ordre du jour si celle-ci est insuffisamment précise, contraire au droit ou à l'intérêt général. Faute de réponse avant le terme du second délai, la question est inscrite à la première séance qui suit son expiration, parmi les questions orales.

Tout membre de l'assemblée délibérante peut adresser au collègue du maire et des membres de l'exécutif une **demande écrite d'éclaircissement** sur un sujet donné. Il y est répondu dans l'une des deux séances suivant la date de dépôt de la demande d'éclaircissement.

Enfin, chaque membre de l'assemblée peut adresser au président avant la réunion de « concertation des présidents de groupe » qui précède la séance, une demande tendant à ce que se déroule une **interpellation** - qui porte par exemple sur un thème d'actualité ou un sujet politiquement sensible - au cours de celle-ci. La demande contient une description claire du sujet sur lequel des précisions seront demandées et des questions posées. Le président porte cette demande à la connaissance de l'ensemble des membres de l'assemblée. L' élu dispose de 5 minutes pour exposer sa demande et de 5 autres pour intervenir après la réponse qui lui est communiquée. Chacun

des groupes, à l'exception de celui de l'auteur de l'interpellation, a le même laps de temps pour intervenir. L'auteur de l'interpellation peut, à l'occasion de celle-ci, déposer une motion.

- **Droit des citoyens à prendre la parole**

Après l'ouverture de la séance, une demi-heure est consacrée à des interventions des citoyens présents. Ceux-ci ne peuvent notamment s'exprimer sur :

- une décision de l'administration communale qui a fait l'objet d'un recours encore pendant ;
- une proposition relative à une personne ;
- des documents qui ont été reçus par l'assemblée ;
- ou des propositions qui figurent sur la liste des décisions à prendre.

Ces citoyens doivent s'être inscrits auprès des services municipaux au moins quatre heures avant le début de la séance et avoir communiqué leurs coordonnées. Le président leur donne la parole dans l'ordre d'inscription, tout en pouvant s'écarter de celui-ci dans l'intérêt du déroulement de la séance. Chaque orateur dispose d'au plus 5 minutes. Si plus de 6 orateurs sont présents, le président répartit le temps disponible entre eux à raison de leur nombre.

c) Droit d'accès à l'information

- **Mise à disposition de documents relatifs aux sujets inscrits à l'ordre du jour**

Les documents relatifs aux sujets inscrits à l'ordre du jour de la séance de l'assemblée communale sont mis à la disposition des membres de celle-ci à la mairie. La convocation précise la façon dont et l'endroit où ces documents peuvent être consultés par ces membres.

- **Information sur les documents reçus par l'assemblée**

Une liste des documents reçus par l'assemblée est annexée à l'ordre du jour prévisionnel qui est joint à la convocation de l'assemblée. Ces documents peuvent être consultés par ses membres.

d) Moyens mis à disposition

L'assemblée délibérante municipale ainsi que chacun de ses membres s'appuient sur les services administratifs de la commune et bénéficient d'un **soutien administratif et financier**.

Le montant de la participation aux frais (*tegenmoetkoming*) versée à chaque groupe politique se compose de trois fractions distinctes et actualisées en fonction de l'inflation depuis la publication de l'arrêté municipal de 1996 qui régit ces matières :

- une somme forfaitaire majorée d'une fraction proportionnelle au nombre de membres du groupe ;
- une somme destinée à l'emploi de collaborateurs ;
- enfin une somme forfaitaire pour la prise en charge des frais de déplacement et des photocopies.

En 2011, le montant des dépenses des groupes politiques de La Haye s'élevait à 1 435 000 euros.

En outre, les groupes politiques bénéficient à l'intérieur de la mairie d'un local doté d'un ordinateur, d'une imprimante et d'un fax.

SUÈDE

Il existe deux types de collectivités territoriales en Suède :

- les communes (*kommuner*), unités de base ;
- et les comtés (*Landsting*).

Les règles générales applicables au droit des communes sont fixées par la loi communale (*kommunallag*) et par les règlements intérieurs des assemblées délibérantes communales (*fullmäktige*).

On étudie ici l'exemple de la ville de Göteborg, qui compte plus de 510 000 habitants.

Les dispositions concernant la répartition des pouvoirs et le statut de l'opposition figurent dans :

- la loi communale précitée ;
- et le règlement intérieur de l'assemblée délibérante.

1. Répartition des pouvoirs entre les organes de la commune

Les pouvoirs sont répartis entre :

- une assemblée délibérante ;
- un organe exécutif collégial - la fonction de maire a été supprimée au début des années 1970 - ;
- et des commissions qu'elle élit en son sein.

a) L'assemblée délibérante

Variable selon la taille de la commune, le nombre de membres de l'assemblée délibérante (*kommunfullmäktige*) s'élève à 81 à Göteborg.

Cette assemblée, élue au suffrage universel direct à la proportionnelle, élit dès son entrée en fonction un président (*ordförande*) et deux vice-présidents qui constituent le bureau (*presidium*).

b) L'exécutif communal

Les 13 membres de l'exécutif communal (*kommunstyrelse*) sont élus à la proportionnelle et désignent à leur tour un président et deux vice-présidents parmi eux.

L'usage veut que le premier ou le second vice-président (*oppositionsråd*) soit le chef du plus important des partis d'opposition. Celle-ci est donc organiquement associée aux organes exécutifs collégiaux de la commune.

c) Impossibilité de destituer le président de l'organe exécutif

Aucune procédure ne permet à l'assemblée municipale de mettre un terme aux fonctions du président de l'exécutif communal qui reste donc en fonction jusqu'à la fin de son mandat, quand bien même la majorité qui l'a élu viendrait à disparaître au cours de celui-ci.

2. Moyens d'action de l'opposition

a) Participation aux instances communales

L'élection des membres des diverses commissions chargées de préparer les décisions de l'assemblée et d'en surveiller la mise en œuvre se déroule à la proportionnelle. Ces commissions contrôlent l'activité de l'administration communale compte tenu des orientations fixées par l'assemblée délibérante.

La commission électorale doit, au surplus, comprendre des membres de tous les partis politiques représentés à l'assemblée municipale.

b) Participation à l'assemblée municipale

- **Droit de convocation de l'assemblée**

L'assemblée délibérante municipale est convoquée par son président de façon ordinaire à un rythme qu'elle détermine. À Göteborg, les séances ordinaires ont lieu chaque mois hormis en juillet et août. L'assemblée y fixe la date des séances au plus tard en décembre de l'année précédant celle où se tiendront les réunions ordinaires. Elle peut aussi être convoquée de façon extraordinaire lorsque le président le juge utile et par écrit à la demande d'un tiers de ses membres.

La convocation est adressée, sauf cas d'urgence, aux membres par le président au moins une semaine avant la réunion. Elle est aussi publiée dans un journal local. À Göteborg, elle est adressée au moins 13 jours avant la réunion, accompagnée « si cela est possible » des pièces relatives à celle-ci. L'ordre du jour qu'elle contient fait référence aux motions, interpellations et questions qui y seront évoquées.

- **Interpellations, motions, questions**

Les membres de l'assemblée ont le droit de déposer des motions, des interpellations et des questions.

Écrites et signées d'un ou plusieurs membres titulaires¹, les **motions** sont déposées une semaine avant leur examen au secrétariat de l'assemblée. Chacune d'entre elles ne peut concerner qu'un seul objet. Elles sont inscrites à la séance suivant leur dépôt et le restent pendant un an, délai au terme duquel l'assemblée peut décider de leur retrait.

Les **interpellations** portent sur un objet relevant de la compétence de l'assemblée ou de l'une de ses commissions. Elles ne peuvent concerner l'exercice de l'autorité publique à l'égard d'une personne. Déposées 9 jours avant leur examen, elles sont motivées et portent sur un sujet précis d'un grand intérêt pour la commune. Il y est répondu par écrit au moins 2 jours avant la séance où elles seront évoquées. La réponse peut toutefois être ajournée par deux fois à une séance ultérieure, sauf circonstances particulières. Les réponses sont distribuées à tous les membres.

Dotées d'un objet déterminé, pouvant être précédées d'une explication introductive, les **questions** sont quant à elles déposées par écrit au secrétariat de l'assemblée 6 jours avant la séance. Elles doivent avoir un contenu précis et être précédées de considérations introductives.

c) Droit à l'information

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les documents relatifs aux travaux de l'assemblée délibérante municipale doivent être joints à l'ordre du jour tenant lieu de convocation qui est adressée aux membres avant les réunions.

¹ Les conseillers titulaires peuvent être remplacés par des conseillers suppléants.

d) Moyens mis à disposition

Les communes peuvent accorder une contribution (*partistöd*) aux groupes politiques représentés à l'assemblée délibérante communale, ainsi qu'aux groupes qui y étaient représentés l'année précédente. En 2010, la contribution versée par la commune de Göteborg, la deuxième ville du pays en termes de population, s'élevait à l'équivalent de 259 000 euros.

ANNEXE : LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS

ALLEMAGNE

- **Texte législatif**

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, GO
code communal adopté par le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie

- **Autres documents**

Geschäftsordnung des Rates und der Bezirksvertretungen der Stadt Köln
beschlossen durch den Rat am 14.12.2010

règlement du conseil communal et des représentations d'arrondissement de la ville de Cologne adopté par le conseil communal du 14 décembre 2010

Site Internet de la ville de Cologne

FRANCE

- **Texte législatif**

Code des collectivités territoriales, articles L. 2121-1 et suivants (conseil municipal), et articles L. 2122-1 et suivants (maire et adjoints)

- **Autres documents**

Hugues Portelli, « L'opposition dans les assemblées locales » dans *Pouvoirs* 108 (2004), p. 138-143

Réponse du ministère de l'Intérieur à la question écrite n° 09457 de M. Jean-Louis Masson, sénateur, *Journal Officiel*, Sénat, 7 janvier 2010, p. 29

ITALIE

- **Texte législatif**

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n°267 (marzo 2012)

texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales approuvé par décret législatif n° 267 du 18 août 2000 modifié (mars 2012)

- **Autres documents**

Statuto del Comune di Milano
statut de la commune de Milan

Comune di Milano, Regolamento di organizzazione e funzionamento del Consiglio Comunale

commune de Milan, règlement d'organisation et de fonctionnement de l'assemblée délibérante municipale

Regolamento dell'Ufficio di Presidenza

règlement du bureau de l'assemblée délibérante municipale

PAYS-BAS

- **Texte législatif**

Gemeentewet
loi communale

- **Autres documents**

Gemeente 's-Gravenhage, Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad

Commune de La Haye, règlement intérieur relatif aux séances et aux activités du conseil, du 24 novembre 2006 modifié

Gemeente 's-Gravenhage, Verordening regelende de tegemoetkoming in de kosten van ondesteuning aan de in de raad vertegenwoordigde groeperingen (fracties)

Commune de La Haye, arrêté régissant la participation aux frais résultant du soutien aux groupes politiques de l'assemblée municipale, du 16 mars 1996 modifié

Gemeente 's-Gravenhage, Verordeningraadscommissies

arrêté sur les commissions de l'assemblée communale, du 24 novembre 2003 modifié

Gemeente 's-Gravenhage, rv 131 Griffie, GRF/2012.1402, RIS 254361_121211, Voorsteel van de voorzitter van de raad inzake verantwoording kosten fractieondersteuning 1 januari 2011 t/m 31 december 2011
proposition du président du conseil municipal de La Haye en matière de justificatifs des coûts du soutien aux groupes du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011

SUÈDE

- **Texte législatif**

Kommunallag (1991:900)
loi communale

- **Autres documents**

Arbetsordning för Göteborgs kommunfullmäktige
règlement intérieur du conseil municipal de Göteborg

Reglemente för Göteborgs kommunsstyrelse
règlement de l'assemblée communale de Göteborg

Sveriges Riksdag, Motion 2012/13 : K 280, Möjligheten att avsätta Kommunstyrelsens Ordförande
Riksdag, motion 2012/13 : K 280, possibilité de mettre fin aux fonctions du comité exécutif