



N° 2051

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 janvier 2024.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE  
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer la démocratie locale  
et le fonctionnement du conseil municipal* (n° 1964)

PAR M. FRÉDÉRIC ZGAINSKI

Député



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	8
<i>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</i> (art. L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales) : Augmentation du nombre minimal de réunions du conseil municipal .....	8
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 2121-17 et L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales) : Modification des règles applicables en matière de quorum et de délégation de pouvoirs au sein du conseil municipal .....	8
<i>Article 2</i> (art. L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2541-2 du code général des collectivités territoriales) : Allongement du délai minimum de convocation du conseil municipal et de transmission de la note explicative de synthèse .....	11
<i>Article 3</i> (art. L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales) : Information du conseil municipal en cas de délégation de fonction .....	15
<i>Article 4</i> (art. L. 2123-36 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Financement des frais des membres du conseil municipal se rattachant directement à l'exercice de leur mandat .....	17
<i>Article 4 bis (nouveau)</i> (art. L. 2121-27 et L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales) : Garanties relatives à la mise à disposition d'un local pour les élus n'appartenant pas à la majorité municipale et à l'espace d'expression réservé aux conseillers municipaux .....	20
<i>Article 5</i> (art. L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales) : Présidence des commissions formées par le conseil municipal et instauration d'une commission relative aux finances .....	21
<i>Article 6 (supprimé)</i> (art. L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales) : Création d'un poste de questeur dans les communes de 3 500 habitants et plus .....	23
<i>Article 7</i> (art. L. 211-3 du code des juridictions financières) : Saisine de la chambre régionale des comptes à la demande de la moitié des membres du conseil municipal ...	27
<i>Article 7 bis (nouveau)</i> (art. L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales) : Obligation d'enregistrement et de retransmission des réunions du conseil municipal dans les communes de plus de 10 000 habitants .....	29
<i>Article 8</i> : Gage financier .....	30
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS</b> .....	31
<b>PERSONNES ENTENDUES</b> .....	73



MESDAMES, MESSIEURS,

En avril 2023, deux chiffres relatifs au nombre de démissions des élus locaux ont été rendus publics : à cette date et depuis les dernières élections municipales de 2020, 4 700 élus municipaux <sup>(1)</sup> et 1 293 maires avaient démissionné <sup>(2)</sup>. Selon un sondage Ifop réalisé en 2022, plus d'un maire sur deux ne souhaiterait pas se représenter à la fin de son mandat <sup>(3)</sup>.

Ces chiffres sont révélateurs d'une crise civique importante et d'un malaise profond de nos élus locaux, qui sont pourtant le cœur battant de notre fonctionnement démocratique. Instance de proximité, la commune est en effet le premier échelon démocratique, l'endroit où s'exerce un débat direct entre les citoyens et les élus, ce qui explique notamment des taux de participation aux élections municipales supérieurs à ceux observés lors des autres élections locales ou au niveau national <sup>(4)</sup>.

Cet essoufflement démocratique, qui se traduit par un désengagement de nos concitoyens dans la vie politique locale, s'explique en partie par la hausse des violences subies par les élus locaux, par la charge de travail induite qui rend la conciliation entre la vie personnelle et la fonction plus complexe, mais aussi par les difficultés rencontrées dans l'exercice du mandat et le manque de moyens financiers et matériels. Ces derniers obstacles sont encore plus prégnants lorsque l'élu local n'appartient pas à la majorité.

Une enquête réalisée par l'Association nationale des élus locaux d'opposition (AELO) auprès de 500 élus municipaux d'opposition, publiée en juin 2023, est venue étayer ce constat : 60 % des conseillers municipaux d'opposition déclarent ne pas disposer d'un local pour se réunir, seulement 14 % perçoivent une indemnité de fonction, 77 % indiquent que la taille de leur espace d'expression réservé n'excède pas 2 000 signes et 73 % considèrent que les délais de transmission de l'ordre du jour et des annexes ne sont pas suffisants pour préparer la réunion du conseil municipal.

Par ailleurs, cette enquête met en évidence la forte judiciairisation de la vie politique locale : 24 % des élus minoritaires indiquent que le maire a engagé des démarches judiciaires à leur encontre et 33 % des élus minoritaires confirment avoir engagé des actions en justice contre leur maire. Cette judiciairisation est le symptôme d'une tension croissante des relations entre les élus locaux et du manque de marges de manœuvre de ces derniers. Elle a des conséquences financières pour les élus, qui financent souvent ces procédures sur leurs deniers

---

(1) Enquête réalisée par l'Association des maires de France.

(2) Chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur.

(3) Ifop, « Entre colère et résignation... Le moral des maires et leurs actions face à la hausse du coût de l'énergie », 23 novembre 2022 ([lien](#))

(4) Les taux de participation aux élections municipales s'établissent entre 63,5 % et 69,4 % depuis 1995, en dehors de l'année 2020 où la participation a fortement baissé en raison de la crise de covid-19.

personnels, et participe à l’allongement des délais pour la résolution de problèmes, alors qu’une issue consensuelle pourrait être trouvée. Elle participe aussi à l’encombrement de nos tribunaux administratifs.

Des travaux importants ont été lancés pour améliorer le statut de l’élu local et lutter contre les violences envers les élus. Conduits par nos collègues Mme Violette Spillebout et M. Sébastien Jumel, ils feront l’objet d’une proposition de loi qui sera prochainement déposée.

La présente proposition de loi est destinée à compléter ces travaux et n’a pas vocation à traiter des mêmes problématiques. Ainsi, elle a pour ambition d’améliorer le fonctionnement du conseil municipal et les conditions de travail des élus locaux, de renforcer les moyens qui sont à leur disposition, ce qui permettra, *in fine* de faciliter l’exercice de leurs missions.

Elle comporte 8 articles :

– l’article 1<sup>er</sup> modifie les règles applicables en matière de quorum et de délégation de pouvoirs au sein du conseil municipal ;

– l’article 2 prévoit l’allongement du délai minimum de convocation du conseil municipal et du délai minimum de transmission de la note explicative de synthèse ;

– l’article 3 prévoit une information spécifique du conseil municipal par le maire en cas de délégation de fonction ;

– l’article 4 donne la possibilité aux conseils municipaux de participer au financement de certains frais se rattachant directement à l’exercice du mandat des conseillers municipaux (frais de documentation, frais d’avocat, de notaire, d’huissier de justice, d’expert et d’expert-comptable) ;

– l’article 5 prévoit que le président des commissions formées par le conseil municipal est élu par ces commissions. Il crée, en outre, une commission chargée des questions relatives aux finances dans chaque commune, dont la présidence est confiée, dans les communes de 1 000 habitants et plus, à un conseiller n’appartenant pas à la majorité municipale, sauf si aucun conseiller n’a déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale ;

– l’article 6 crée un poste de questeur au sein des conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus, confié à un élu de l’opposition, qui serait chargé de veiller à la bonne application du règlement intérieur et de résoudre les problèmes matériels et de communication des conseillers n’appartenant pas à la majorité municipale ;

– l’article 7 donne la possibilité à la moitié des membres du conseil municipal de demander au préfet qu’il saisisse la chambre régionale des comptes (CRC) pour un contrôle des comptes ou un examen de la gestion de la commune ;

– l'article 8 prévoit un gage financier destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi lors de son dépôt.

Ces articles ont été modifiés par la commission des Lois, pour certains de façon substantielle. Ainsi, les modifications des règles relatives au quorum prévues par l'article 1<sup>er</sup> ont été supprimées ; les délais minimums de convocation du conseil municipal et de la transmission de la note explicative de synthèse prévus à l'article 2 ont été largement modifiés ; le champ d'application de l'article 4 a été limité aux communes de 3 500 habitants et plus ; une obligation d'instituer des commissions municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus a été créée à l'article 5 et la possibilité de saisine du préfet pour qu'il adresse une demande de contrôle des comptes ou un examen de la gestion de la commune à la CRC prévue à l'article 7 a été limitée aux trois cinquièmes des membres du conseil municipal. En outre, l'article 6 a été supprimé.

Enfin, trois nouveaux articles ont été introduits par la commission : l'article 1<sup>er</sup> A porte le nombre minimal de réunions du conseil municipal à six par an, dont au moins une fois par trimestre ; l'article 4 *bis* inscrit dans la loi des garanties jurisprudentielles relatives à la mise à disposition d'un local pour les élus n'appartenant pas à la majorité municipale et à l'espace d'expression réservé aux conseillers municipaux et l'article 7 *bis* crée une obligation d'enregistrement et de retransmission des réunions du conseil municipal dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Si le rapporteur se félicite de la plupart de ces modifications et ajouts, il regrette profondément la réduction des délais de transmission de la note explicative de synthèse qui ont été fixés à 3 jours au lieu de 5 jours dans le droit actuel (article 2) et la suppression de l'article 6 qui prévoyait la création d'un poste de questeur-médiateur particulièrement utile lorsque les relations entre les élus locaux sont conflictuelles.

## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)*

(art. L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales)

#### **Augmentation du nombre minimal de réunions du conseil municipal**

Introduit par la commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre, soit quatre fois par an. En pratique, les conseils municipaux se réunissent généralement plus régulièrement, sans y être obligés.

Introduit à l'initiative du rapporteur, l'article 1<sup>er</sup> A fixe le nombre minimal de réunions du conseil municipal à six par an, dont au moins une par trimestre. Cette dernière précision doit éviter la concentration des réunions du conseil municipal sur une même période.

\*

\* \*

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 2121-17 et L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales)

#### **Modification des règles applicables en matière de quorum et de délégation de pouvoirs au sein du conseil municipal**

Adopté par la commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article modifie les règles applicables en matière de quorum et de délégation de pouvoirs au sein du conseil municipal. Ainsi, il diminue le quorum nécessaire pour que le conseil municipal puisse valablement délibérer à un tiers des membres en exercice présents, contre la moitié des membres en exercice présents dans le droit



actuel. En outre, il porte d'un à deux le nombre de pouvoirs qu'un même conseiller municipal peut se voir déléguer.

### ➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, modifié par l'article 10 de la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, a mis en place, entre le 15 novembre 2020 et le 31 juillet 2022, des règles dérogatoires au droit commun en matière de quorum et de délégation de pouvoirs au sein des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics qui en relèvent. Ainsi, pendant cette période, le quorum nécessaire à la validité des délibérations de ces organes était fixé à un tiers des membres présents en exercice, et un même membre de ces organes pouvait être porteur de deux pouvoirs.

### ➤ Modifications apportées par la commission

La commission a adopté cet article, modifié par deux amendements identiques, dont un du rapporteur, supprimant les modifications des dispositions relatives au quorum, et un amendement rédactionnel du rapporteur.

## 1. L'état du droit

● L'article L. 2121-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le conseil municipal ne délibère valablement que **lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente**. La majorité est atteinte si le nombre de conseillers en exercice présents à la séance est supérieur à la moitié du nombre des membres en exercice. Les membres présents sont les seuls conseillers physiquement présents lors de la réunion de l'organe délibérant. Cela signifie que les conseillers absents, représentés par un mandataire auquel ils ont donné une procuration, ne comptent pas pour le calcul des présents <sup>(1)</sup>.

Si ce quorum n'est pas atteint après une première convocation, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum.

● L'article L. 2121-20 du CGCT prévoit qu'un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner à un conseiller municipal de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. **Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul pouvoir**. Il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives.

---

(1) Tribunal administratif de Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez.

Des règles similaires sont applicables aux organes délibérants de toutes les collectivités territoriales (articles L. 3121-14 du CGCT pour les départements et L. 4132-13 du CGCT pour les régions concernant les règles de quorum et articles L. 3121-16 du CGCT pour les départements et L. 4132-15 du CGCT pour les régions). En outre, l'article L. 5211-1 du CGCT prévoit que les dispositions prévues pour le fonctionnement du conseil municipal, y compris celles inscrites aux articles L. 2121-17 et L. 2121-20 du CGCT, sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

• Dans le cadre de la crise sanitaire, des règles dérogatoires au droit commun ont été mises en place, entre le 15 novembre 2020 et le 31 juillet 2022, en matière de quorum et de délégation de pouvoirs au sein des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics qui en relèvent, des commissions permanentes des conseils départementaux et régionaux et des bureaux des EPCI <sup>(1)</sup>. Ainsi, pendant cette période, le quorum nécessaire à la validité des délibérations de ces organes était fixé à **un tiers des membres présents** en exercice, et un même membre de ces organes pouvait se voir déléguer **deux pouvoirs**.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article propose de **pérenniser, pour les conseils municipaux, les règles dérogatoires appliquées pendant près de deux ans**.

Ainsi, il modifie, d'une part, l'article L. 2121-17 du CGCT, afin de fixer le quorum nécessaire pour que le conseil municipal puisse valablement délibérer à **un tiers** des membres en exercice présents.

D'autre part, il modifie de l'article L. 2121-20 du CGCT pour prévoir qu'un même conseiller municipal peut être porteur de deux pouvoirs.

Ces dispositions seraient également applicables aux conseils communautaires, l'article L. 5211-1 du CGCT renvoyant notamment aux articles de ce code modifiés par la présente proposition de loi.

Les travaux préparatoires à la commission menés par le rapporteur ont mis en évidence la nécessité de conserver les règles de quorum actuelles, afin de ne pas risquer d'accroître l'absentéisme des élus locaux. En outre, le rapporteur considère que la présence de la majorité des membres du conseil municipal en exercice pour que le conseil municipal puisse valablement délibérer est une règle respectueuse du suffrage universel. En revanche, il lui a semblé pertinent de conserver la disposition relative à la délégation de pouvoirs, vectrice d'une

---

(1) Article 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, modifié par l'article 10 de la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.

nécessaire souple pour le fonctionnement des groupes d'élus, notamment ceux qui sont composés d'un faible nombre de conseillers.

### **3. La position de la commission**

La commission a adopté cet article, modifié par deux amendements identiques, présentés par le rapporteur et M. Ian Boucard, qui ont supprimé la modification des règles relatives au quorum lors des réunions du conseil municipal. Ainsi, le quorum nécessaire pour que le conseil municipal puisse valablement délibérer resterait fixé à la majorité des membres en exercice présents.

De plus, la commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

\*

\* \*

#### *Article 2*

(art. L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2541-2 du code général des collectivités territoriales)

### **Allongement du délai minimum de convocation du conseil municipal et de transmission de la note explicative de synthèse**

Adopté par la commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 prévoit, en premier lieu, l'allongement du délai minimum de convocation du conseil municipal, qui serait porté de trois à dix jours francs avant sa réunion dans les communes de moins de 3 500 habitants, et de cinq à vingt jours francs avant sa réunion dans les communes de 3 500 habitants et plus. En second lieu, il prévoit que la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération adressée aux conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus ne soit plus obligatoirement transmise en même temps que la convocation du conseil municipal et il allonge le délai minimum de transmission de cette note de cinq à sept jours francs avant la réunion du conseil municipal.

#### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté dix amendements qui ont modifié les délais de convocation du conseil municipal et de transmission de la note explicative de synthèse. Ainsi, trois amendements identiques ont fixé le délai minimum de

convocation du conseil municipal à 5 jours dans les communes de moins de 3 500 habitants. Par coordination, trois autres amendements identiques ont procédé à cette modification dans les communes de moins de 3 500 habitants des départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Trois amendements identiques ont fixé ce délai à 7 jours dans les communes de 3 500 habitants et plus et un amendement a fixé le délai minimum de transmission de la note explicative de synthèse à trois jours.

## 1. L'état du droit

### *a. La réunion du conseil municipal*

Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre (article L. 2121-7 du CGCT). Au-delà, le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile (article L. 2121-9 du CGCT).

Le maire est tenu de convoquer le conseil municipal dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite par le représentant de l'État dans le département, ou par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 1 000 habitants et plus – ce seuil étant relevé à la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants (article L. 2121-9 du CGCT). Le préfet peut abréger ce délai en cas d'urgence. Le refus par le maire de convoquer le conseil municipal est constitutif d'un excès de pouvoir susceptible de recours devant le juge administratif <sup>(1)</sup> et le juge peut enjoindre au maire de convoquer le conseil municipal <sup>(2)</sup>.

### *b. Les règles applicables en matière de convocation du conseil municipal*

● Toute séance du conseil municipal doit être précédée d'une convocation adressée aux conseillers municipaux.

Le délai minimum de convocation du conseil municipal est fixé à **trois jours francs** pour les communes de moins de 3 500 habitants (article L. 2121-11 du CGCT et article L. 2541-2 du CGCT pour les communes des départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin) et à **cinq jours francs** (article L. 2121-12 du CGCT) pour les communes de 3 500 habitants et plus. Le délai franc commence à courir le lendemain du jour où la convocation est envoyée aux conseillers et expire le lendemain du jour où il est échu. Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que les samedis, dimanches et jours fériés ne sont pas exclus de la période des trois ou cinq jours francs <sup>(3)</sup>.

---

(1) *Cour administrative d'appel de Marseille, 31 décembre 2003, M. X c/commune d'Aimargues.*

(2) *Conseil d'État, 5 mars 2001, M. Saez et autres c/Commune de Venelles n° 230045.*

(3) *Conseil d'État, 13 octobre 1993, d'André, n° 141677.*

Dans toutes les communes, le délai minimum de convocation du conseil municipal peut être abrégé par le maire en cas d'urgence, sans être pour autant inférieur à un jour franc (articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du CGCT). Le conseil municipal doit alors se prononcer sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

La jurisprudence administrative a précisé qu'en cas de non-respect du délai de convocation, la délibération prise à la suite de cette convocation irrégulière est illégale, et que le délai de 3 ou 5 jours francs est une formalité substantielle dont la violation est un motif de nullité d'une élection<sup>(1)</sup>, ou d'illégalité d'une délibération<sup>(2)</sup>.

La convocation est faite par le maire et elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse (article L. 2121-10 du CGCT).

- Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'article L. 2121-12 du CGCT prévoit qu'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération du conseil municipal est transmise avec la convocation. Selon la jurisprudence administrative<sup>(3)</sup>, le défaut d'envoi de la note explicative de synthèse ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat.

- L'ensemble des dispositions relatives à la réunion et à la convocation du conseil municipal sont applicables aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT. Ce même article prévoit que, pour l'application des dispositions relatives à la convocation du conseil municipal, les EPCI sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. À défaut, ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article modifie, en premier lieu, les articles L. 2121-11 et L. 2541-2 du CGCT pour allonger le délai minimum de convocation du conseil municipal, qui serait **porté de trois à dix jours francs** avant sa réunion dans les communes de moins de 3 500 habitants, y compris dans les communes des départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

En second lieu, il modifie l'article L. 2121-12 du CGCT :

---

(1) Conseil d'État, 9 novembre 1956, Palneca.

(2) Conseil d'État, 3 juin 1983, Mme Vincent, n° 31680.

(3) Cour administrative d'appel de Douai, n° 9DA01349 ; Conseil d'État, 13 octobre 2023, Collectif alétois gestion publique de l'eau actions sur le Limouxin et le Saint-Hilairois, n° 464955.

– d’une part, pour **allonger de cinq à vingt jours francs** le délai minimum de convocation du conseil municipal avant sa réunion dans les communes de 3 500 habitants et plus ;

– d’autre part, pour prévoir que la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération adressée aux conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus n’est plus obligatoirement transmise en même temps que la convocation du conseil municipal. Le délai minimum de transmission de cette note est porté de **cinq à sept jours francs** avant la réunion du conseil municipal.

Ces différentes dispositions permettront aux conseillers municipaux de disposer plus en amont de la convocation du conseil municipal et des documents préparatoires à cette réunion, leur permettant ainsi, d’une part, de mieux s’organiser pour y être présents et, d’autre part, de disposer de plus de temps pour analyser les sujets traités pendant le conseil municipal, leur garantissant ainsi de meilleures conditions de travail.

### **3. La position de la commission**

La commission a adopté dix amendements qui ont modifié les différents délais de convocation du conseil municipal et de transmission de la note explicative de synthèse prévus par le présent article.

Ainsi, trois amendements identiques, présentés par M. David Valence et plusieurs de ses collègues de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, M. Paul Molac et plusieurs de ses collègues et Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe Socialistes, ont fixé le délai minimum de convocation du conseil municipal à **cinq jours** dans les communes de moins de 3 500 habitants. Par coordination, trois autres amendements identiques, portés par les mêmes auteurs, ont procédé à cette modification dans les communes de moins de 3 500 habitants des départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Le rapporteur a donné un avis favorable à ces amendements, considérant qu’un délai de dix jours pouvait être source de complexité pour les plus petites communes.

Malgré un avis défavorable du rapporteur, la commission a adopté un amendement de M. David Valence et plusieurs de ses collègues de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation qui a fixé le délai minimum de transmission de la note explicative de synthèse prévue dans les communes de 3 500 habitants et plus à **trois jours**. Ce délai est inférieur au délai prévu par le droit existant (cinq jours) et constitue un **recul particulièrement regrettable en termes d’information des conseillers municipaux, en contradiction complète avec l’objectif de la présente proposition de loi**.

Enfin, la commission a adopté trois amendements identiques de M. David Valence, M. Paul Molac et Mme Marietta Karamanli, qui ont fixé le délai

minimum de convocation du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus à **sept jours**. Actant la volonté de la majorité de ses collègues de réduire l’allongement des délais prévu par l’article 2, le rapporteur a donné un avis favorable à ces amendements.

Le rapporteur se réjouit du compromis trouvé sur l’allongement du délai minimum de convocation du conseil municipal, ce dernier ayant été augmenté de deux jours dans toutes les communes, passant de trois jours à cinq jours dans les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq jours à sept jours dans les communes de 3 500 habitants et plus. En revanche, il s’opposera vigoureusement à la diminution du délai minimum de transmission de la note explicative de synthèse, considérant qu’un minimum de sept jours est nécessaire pour que les conseillers municipaux aient le temps d’analyser les dizaines voire centaines de pages composant la note explicative de synthèse transmise avant le conseil municipal. Le rapporteur souhaite rappeler ici qu’une grande partie des élus municipaux exercent leurs fonctions de façon bénévole, en sus de leur activité professionnelle, sur leur temps libre.

\*

\* \*

### *Article 3*

(art. L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales)

## **Information du conseil municipal en cas de délégation de fonction**

Adopté par la commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article prévoit que le maire informe le conseil municipal de toute délégation de fonction effectuée par arrêté, lors de la réunion du conseil municipal suivant la publication de l’arrêté de délégation de fonctions.

### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article modifié par un amendement de précision du rapporteur.

## 1. L'état du droit

L'article L. 2122-18 du CGCT prévoit que le maire peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal. Cette délégation fait l'objet d'un **arrêté**, qui doit expliquer avec clarté et précision la nature et l'étendue des fonctions qui font l'objet de la délégation. La délégation ne peut porter que sur une partie des fonctions du maire. En cas de délégations identiques à plusieurs adjoints, un ordre de priorité entre eux doit être établi.

L'arrêté de délégation de fonction est un acte règlementaire qui est publié dans les conditions prévues à l'article L. 2131-1 du CGCT. Les actes des communes de 3 500 habitants et plus sont mis à la disposition du public sous forme électronique uniquement, sur le site internet de la commune. Les communes de moins de 3 500 habitants bénéficient d'une dérogation et peuvent choisir, par une délibération, si la publicité de leurs actes est assurée par voie d'affichage, par publication sous forme papier ou par publication sous forme électronique.

Le conseil municipal n'est pas compétent pour donner, modifier ou retirer une délégation de fonctions.

La délégation est valable pendant toute la durée du mandat du maire, sauf cas exceptionnels (révocation du maire, décès du maire ou du délégataire, démission du maire). Le maire peut aussi décider de retirer la délégation par arrêté, sans qu'il soit tenu de justifier sa décision.

Par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT, ces dispositions sont applicables au président d'un EPCI tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions prévues par l'article L. 5211-9 du même code.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article renforce l'information disponible relative à la délégation de fonction à destination des membres du conseil municipal. Il complète l'article L.2122-18 du CGCT, en prévoyant que cette délégation fait l'objet d'une **information spécifique par le maire, lors de la réunion du conseil municipal** suivant la publication de l'arrêté de délégation de fonctions. Elle pourra ainsi susciter un **débat** au sein du conseil municipal.

Par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT, ces dispositions seraient applicables au président d'un EPCI.

## 3. La position de la commission

La commission a adopté cet article modifié par un amendement du rapporteur qui effectue les coordinations nécessaires à l'article L. 5211-9 du CGCT pour assurer que la disposition prévue par l'article 3 est applicable aux présidents des conseils communautaires.



\*

\* \*

#### *Article 4*

(art. L. 2123-36 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

### **Financement des frais des membres du conseil municipal se rattachant directement à l'exercice de leur mandat**

Adopté par la commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article donne la possibilité aux conseils municipaux de participer au financement des frais se rattachant directement à l'exercice du mandat des conseillers municipaux (frais de documentation, frais d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, d'expert et d'expert-comptable) et fixe les limites applicables à la participation financière de la commune.

#### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement de rédaction globale de l'article 4 présenté par le rapporteur. Outre diverses modifications rédactionnelles, cet amendement déplace le nouvel article créé pour donner la possibilité aux communes de financer certains frais engagés par les membres du conseil municipal dans la section du CGCT consacrée au fonctionnement du conseil municipal. De plus, il limite le champ d'application de ce nouvel article aux seules communes de 3 500 habitants et plus. Enfin, il supprime les dispositions relatives au tableau récapitulatif des frais engagés annexé au compte administratif et celles relatives aux reports de crédit.

### **1. L'état du droit**

• L'article L. 2121-28 du CGCT prévoit **l'affectation de moyens particuliers aux groupes d'élus dans les communes de plus de 100 000 habitants**. En effet, l'appartenance à un groupe d'élus constitué ouvre la possibilité de bénéficier, sur décision du conseil municipal, de certains moyens : un local administratif, du matériel de bureau, la prise en charge des frais de documentation, de courrier et de télécommunications, ainsi que de ceux liés à l'emploi d'un ou plusieurs collaborateurs.

Les dépenses engagées pour les frais de personnel des groupes d'élus doivent être ouvertes au budget de la commune sur un chapitre spécialement créé à cet effet, et ne peuvent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal, charges sociales incluses.

Le CGCT prévoit des dispositions identiques pour les groupes d'élus constitués au sein des conseils communautaires (article L. 5216-4-2), départementaux (article L. 3121-24) et régionaux (article L. 4132-23).

● Les groupes d'élus constitués dans les communes de moins de 100 000 habitants ne peuvent se prévaloir des moyens prévus par l'article 2121-28 du CGCT. Les élus municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale ont cependant plusieurs droits garantis, sans qu'il soit nécessaire qu'ils fassent partie d'un groupe constitué :

– dans les communes de plus de 3 500 habitants, lorsqu'ils en font la demande, ils peuvent **disposer sans frais du prêt d'un local commun** (article L. 2121-27 du CGCT ; voir *infra*) ;

– dans les communes de 1 000 habitants et plus, ils disposent d'un **espace d'expression réservé** dans les publications d'information générale de la commune, quel qu'en soit le support (article L. 2121-27-1 du CGCT ; voir *infra*) ;

– la commune peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à la disposition de ses membres élus, à titre individuel, des **moyens informatiques et de télécommunications** (article L. 2121-13-1 du CGCT).

● Ces droits sont indispensables, mais non suffisants pour permettre aux élus locaux d'exercer pleinement leurs fonctions, soit parce qu'ils sont trop limités, soit parce qu'ils sont incomplets. Il est important de rappeler que les élus locaux n'appartenant pas à la majorité municipale n'exercent pas de fonctions exécutives et qu'ils ne perçoivent donc généralement aucune indemnité de fonction. Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ces élus engagent très souvent des frais importants sur leurs deniers personnels pour réaliser certaines actions, notamment contentieuses.

## 2. Le dispositif proposé

L'article 4 crée un nouvel article L. 2123-36 dans le CGCT, pour **donner la possibilité au conseil municipal de participer, après une délibération en ce sens, au financement des frais de ses membres qui se rattachent directement à l'exercice de leur mandat**. L'article énumère les frais concernés : frais de documentation, frais d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, d'expert et d'expert-comptable.

Le nouvel article L. 2123-36 prévoit plusieurs limites applicables à cette participation financière de la commune :

– la délibération du conseil municipal pourrait limiter, par année, cette participation à un montant maximal par membre du conseil municipal et, pour les frais d’avocats, de notaires, d’huissiers de justice, expert et expert-comptable, à un nombre maximal de procédures et à un montant maximal par procédure ;

– un tableau récapitulatif des frais des membres du conseil municipal financés par la commune serait annexé au compte administratif et ferait l’objet d’un débat annuel ;

– le montant des dépenses prises en charge par la commune ne pourrait excéder 10 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal ;

– les crédits relatifs à ces dépenses qui n’auraient pas été consommés à la clôture de l’exercice au titre duquel ils ont été inscrits sont affectés en totalité au budget de l’exercice suivant, mais ne pourraient être reportés au-delà de l’année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l’assemblée délibérante.

Enfin, l’article prévoit qu’un décret en Conseil d’État fixe les modalités d’application de ces dispositions.

Ces dispositions seraient applicables dans toutes les communes, sans qu’un seuil relatif au nombre d’habitants dans la commune ne soit applicable.

Il est important de souligner que ces dispositions doivent être distinguées de celles relatives à la protection fonctionnelle accordée par la commune au maire, ou à l’ élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation, lorsque celui-ci fait l’objet de poursuites pénales ou civiles à l’occasion de faits qui n’ont pas le caractère de faute détachable de l’exercice de ses fonctions (article L. 2123-34 du CGCT). Elles visent ici à assurer aux élus municipaux les moyens nécessaires à la contestation, y compris au niveau contentieux, de certaines décisions ou actes manifestement illégaux pris par le maire.

### **3. La position de la commission**

À l’initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement de rédaction globale de l’article 4.

En premier lieu, pour plus de cohérence, cet amendement déplace l’article nouvellement créé dans la section du CGCT consacrée au fonctionnement du conseil municipal. Par renvoi de l’article L. 5211-1, cet article serait donc applicable aux établissements publics de coopération intercommunale.

En deuxième lieu, l’amendement limite le champ d’application du nouvel article aux seules communes de 3 500 habitants et plus.

En troisième lieu, afin de simplifier le dispositif, il supprime les dispositions relatives au tableau récapitulant les frais engagés annexé au compte

administratif et celles relatives aux reports de crédit. En effet, les dépenses engagées par la commune sont déjà accessibles dans le grand livre des comptes de la commune. Conformément au principe d'annualité budgétaire, les crédits ouverts ne pourront finalement pas être reportés d'une année sur l'autre.

Enfin, il procède à diverses modifications rédactionnelles.

\*

\* \*

#### *Article 4 bis (nouveau)*

(art. L. 2121-27 et L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales)

### **Garanties relatives à la mise à disposition d'un local pour les élus n'appartenant pas à la majorité municipale et à l'espace d'expression réservé aux conseillers municipaux**

Introduit par la commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit suite à l'adoption de deux amendements du rapporteur, l'article 4 *bis* inscrit dans la loi les garanties jurisprudentielles relatives, d'une part, à la mise à disposition d'un local pour les élus n'appartenant pas à la majorité municipale dans un délai maximum de 4 mois et, d'autre part, au caractère suffisant et équitablement réparti de l'espace d'expression réservé aux conseillers municipaux sur toute publication d'informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal, quel qu'en soit le support.

#### **1. L'état du droit**

L'article L. 2121-27 du CGCT prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants, les élus municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun, lorsqu'ils en font la demande. L'attribution de ce local est considérée, par la jurisprudence administrative, comme un droit que le maire est tenu de satisfaire <sup>(1)</sup> dans un délai raisonnable <sup>(2)</sup>, un délai maximum de quatre mois ayant plusieurs fois été invoqué <sup>(3)</sup>.

---

(1) Conseil d'État, 28 janvier 2004, Commune de Pertuis, n° 256544.

(2) Conseil d'État, 4 juillet 1997, Commune de Garges-lès-Gonesse, n° 161105.

(3) *Idem*, ou Cour administrative d'appel de Marseille, 15 janvier 2007, n° 06MA02540

L'article L. 2121-27-1 du CGCT prévoit que dans les communes de 1 000 habitants et plus, les élus municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale disposent d'un espace d'expression réservé sur toute publication d'informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal. Il ressort de la jurisprudence administrative que ce droit d'expression s'applique sur toutes les publications comportant des informations générales quel qu'en soit le support, que l'espace réservé doit présenter un caractère suffisant et être équitablement réparti eu égard aux caractéristiques de la publication <sup>(1)</sup>. Les élus de la majorité peuvent également se voir accorder un espace d'expression dans ces publications, si cet espace n'a pas pour conséquence de réduire celui des élus qui n'appartiennent pas à la majorité municipale.

## 2. Le dispositif proposé

Cet article, introduit par deux amendements du rapporteur, inscrit dans la loi les garanties jurisprudentielles relatives à la mise à disposition d'un local pour les élus n'appartenant pas à la majorité municipale et à l'espace d'expression réservé aux conseillers municipaux.

Ainsi, il modifie l'article L. 2121-27 du CGCT pour prévoir que le local commun est mis à disposition des élus n'appartenant pas à la majorité municipale dans un délai maximum de quatre mois.

De plus, il modifie l'article L. 2121-27-1 du CGCT pour prévoir que les élus municipaux disposent d'un espace d'expression réservé sur toute publication d'information générale de la commune, quel que soit le support de cette publication. Cet espace doit présenter un caractère suffisant et être équitablement réparti eu égard aux caractéristiques de la publication.

\*

\* \*

### *Article 5*

(art. L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales)

## **Présidence des commissions formées par le conseil municipal et instauration d'une commission relative aux finances**

Adopté par la commission avec modifications

---

(1) Conseil d'État, 14 avril 2022, Commune de Thouaré-sur-Loire, n° 448912.

## ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article prévoit d'abord que le président des commissions formées par le conseil municipal est élu par ces commissions. En outre, il crée dans chaque commune une commission chargée des questions relatives aux finances, dont la présidence est confiée, dans les communes de 1 000 habitants et plus, à un conseiller n'appartenant pas à la majorité municipale, sauf si aucun conseiller n'a déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale.

### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement de réécriture de l'article 5, présenté par le rapporteur, pour prévoir, tout d'abord, la constitution obligatoire de commissions municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus. Ces commissions doivent se réunir la semaine précédant la réunion du conseil municipal. De plus, la nouvelle rédaction conserve le principe de l'élection du président de ces commissions. En revanche, elle supprime les dispositions relatives à la commission des finances, considérant qu'une telle commission sera probablement créée lorsque la constitution de commissions municipales est obligatoire.

## 1. L'état du droit

L'article L. 2121-22 du CGCT prévoit que **le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil**. Ces commissions émettent des avis ou des propositions, mais n'ont pas de pouvoir de décision ; elles préparent le travail et les délibérations du conseil municipal.

Elles sont permanentes ou temporaires et facultatives, c'est-à-dire qu'elles peuvent être supprimées librement par le conseil municipal en cours de mandat.

Ces commissions, composées de conseillers municipaux, sont **présidées de droit par le maire**. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus.

Par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT, ces dispositions sont applicables aux conseils communautaires.

## 2. Le dispositif proposé

Cet article modifie l'article L. 2121-22 du CGCT :

– en premier lieu, il **met fin à la présidence de plein droit par le maire des commissions** formées par le conseil municipal et donne à ces commissions le

pouvoir d'élire leur président. Cette disposition fixe dans le CGCT une pratique régulière, puisque si le maire est le président de droit des commissions créées par le conseil municipal, il n'en est le président de fait que dans une minorité de cas <sup>(1)</sup> ;

– en second lieu, il prévoit **l'obligation pour le conseil municipal d'instituer une commission chargée d'étudier les questions relatives aux finances** de la commune. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le président de cette commission, élu par le conseil municipal, est un conseiller qui n'appartient pas à la majorité municipale, sauf si aucun conseiller n'a déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale.

### 3. La position de la commission

La commission a adopté un amendement qui réécrit entièrement l'article 5 afin de prévoir que la constitution de commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal est obligatoire dans les communes de 3 500 habitants et plus.

Ces commissions élisent leur président, qui peut être le maire, un élu de l'opposition ou un élu de la majorité. Elles se réunissent obligatoirement la semaine précédant la réunion du conseil municipal.

L'institution obligatoire de commissions municipales venant limiter la pertinence de la création obligatoire d'une commission des finances, les dispositions relatives à celle-ci sont supprimées.

\*  
\* \*

#### *Article 6 (supprimé)*

(art. L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales)

### **Création d'un poste de questeur dans les communes de 3 500 habitants et plus**

Supprimé par la commission

### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

---

(1) *Le baromètre de la démocratie locale publié par l'AELO en juin 2023 met en évidence que sur l'échantillon de 500 élus d'opposition interrogés, 20 % indiquent que la présidence des commissions est systématiquement assurée par le maire et 47 % qu'elle l'est de temps en temps.*

Cet article prévoit la création d'un poste de questeur dans les communes de 3 500 habitants et plus. Le questeur serait élu par le conseil municipal parmi les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité ou, lorsqu'aucun conseiller a déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale, parmi les conseillers élus. Le questeur serait chargé, d'une part, de veiller à la bonne application du règlement intérieur et, d'autre part, de résoudre les problèmes matériels et de communication des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale.

➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a supprimé cet article.

### 1. L'état du droit

Depuis la loi du 6 février 1992 <sup>(1)</sup>, l'adoption d'un règlement intérieur est obligatoire dans les communes de plus de 1 000 habitants : les conseils municipaux sont chargés d'établir ce document dans les six mois suivant leur installation (article L. 2121-8 du CGCT). Le règlement intérieur fixe les règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante dans le cadre des dispositions prévues par le CGCT et peut être déféré devant le tribunal administratif.

Le règlement intérieur doit préciser :

– les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire dans les communes de 3 500 habitants et plus (article L. 2312-1 du CGCT) ;

– les conditions de la consultation des projets de contrat de service public (article L. 2121-12 du CGCT) ou des marchés publics ;

– les règles de présentation et d'examen des questions orales (article L. 2121-19 du CGCT) ;

– les conditions de la mise à disposition d'un espace réservé à l'expression des conseillers d'opposition dans les informations diffusées par la commune, quel qu'en soit le support, dans les communes de 1 000 habitants et plus (article L. 2121-27-1 du CGCT) ;

– les règles de présentation et d'examen des demandes de constitution de missions d'information et d'évaluation intéressant les conseillers municipaux, dans les communes de 20 000 habitants et plus (article L. 2121-22-1 du CGCT).

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le conseil municipal apprécie librement l'opportunité d'établir ou non un règlement intérieur. S'il

---

(1) Article 31 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.



existe, ce règlement doit fixer la fréquence, ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions orales (article L. 2121-19 du CGCT).

Le règlement intérieur est **soumis au principe de légalité** : lorsqu'il comporte une disposition illégale, les délibérations prises en application de cette disposition du règlement sont entachées d'illégalité<sup>(1)</sup>. En revanche, est valable une délibération prise sans respecter les dispositions du règlement intérieur contraires à la loi, mais appliquant exactement les dispositions légales<sup>(2)</sup>.

Toute délibération ne respectant pas le règlement intérieur peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Ainsi, la méconnaissance du règlement intérieur peut être sanctionnée par les juridictions administratives.

Toutefois, la méconnaissance du règlement intérieur n'est pas suffisante pour entacher d'illégalité une décision. La jurisprudence administrative a ainsi distingué les cas où la violation du règlement intérieur constitue une « formalité substantielle »<sup>(3)</sup> et ceux où le non-respect du règlement « n'a pas été constitutif d'un vice substantiel »<sup>(4)</sup>.

## 2. Le dispositif proposé

S'inspirant de la recommandation n° 4 du rapport présenté en février 2012 par Jean-Pierre Giran<sup>(5)</sup>, le présent article modifie l'article L. 2121-8 du CGCT pour prévoir la **création d'un poste de questeur** au sein du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus.

Le conseil municipal désignerait le questeur parmi les conseillers municipaux ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale, ou parmi les conseillers municipaux si aucun a déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale.

Le questeur serait en premier lieu **chargé de veiller à la bonne application de l'esprit et de la lettre du règlement intérieur**, en partenariat avec le maire – qui dispose seul de la police de l'assemblée (article L. 2121-16 du CGCT). En second lieu, il lui serait confié le soin de **résoudre les problèmes matériels et de communication** des conseillers municipaux d'opposition.

Les problèmes matériels et de communication visent ici les difficultés que rencontreraient les conseillers municipaux, notamment d'opposition, dans l'exercice de certains droits qui leur sont garantis, tels que l'attribution sans frais

---

(1) *Conseil d'État*, 16 juillet 1875, *Billot*, S. 1875.2.224.

(2) *Conseil d'État, assemblée*, 30 mars 1966, Élection d'un vice-président du conseil général du Loiret, n° 50515.

(3) *Cour administrative d'appel de Douai*, 5 juin 2002, Commune de Gaillon.

(4) *Conseil d'État*, 31 juill. 1996, *Tête*, n° 132541.

(5) *Jean-Pierre Giran*, « 42 propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale », *rapport au Président de la République*, février 2012 ([lien](#)).

d'un local sur simple demande (article L. 2121-27 du CGCT) ou la mise à disposition d'un espace d'expression réservé dans les publications d'information générale de la commune, quel qu'en soit le support (article L. 2121-27-1 du CGCT).

Cette proposition permettrait qu'un conseiller municipal se saisisse du règlement, qu'il en connaisse parfaitement les dispositions, et qu'il puisse alerter le maire en cas de violation de ce règlement. La création de la fonction de questeur permettrait donc de régler les litiges de façon directe et rapide, et réduirait, ainsi, le nombre d'actions contentieuses.

Cette proposition généraliserait une pratique vertueuse qui existe déjà dans certaines communes, dans lesquelles un questeur est chargé, selon le règlement intérieur, « d'assurer le bon fonctionnement des instances municipales » (Chaville <sup>(1)</sup>), « des questions relatives à l'application du présent règlement, à l'organisation des débats et à l'information des membres de l'assemblée » (Saint-Cyr <sup>(2)</sup>) ou de « faciliter l'accès des élus aux pièces et dossiers administratifs » (Castelnaudary <sup>(3)</sup>).

Par renvoi de l'article 5211-1 du CGCT, ces dispositions seraient applicables aux EPCI.

Dans le cadre de ses travaux préparatoires à l'examen de la présente proposition de loi, le rapporteur a identifié plusieurs aspects du dispositif susceptibles d'être améliorés par amendement :

– le terme de questeur, de nature à prêter à confusion en raison de la connotation budgétaire qu'il revêt, pourrait être remplacé par celui de « médiateur » ;

– il ne semble pas utile de limiter l'attribution de la fonction de médiateur aux seuls conseillers municipaux d'opposition ;

– dès lors que le règlement intérieur du conseil municipal inclut les modalités de mise en œuvre de l'espace d'expression réservé aux conseillers municipaux dans les publications de la commune, la précision relative à la prise en charge par le questeur de la résolution des problèmes de communication apparaît superflue. En revanche, il semble nécessaire que le nouveau médiateur veille au respect de l'affectation des moyens matériels et financiers prévus par le présent code à l'ensemble des conseillers municipaux, qu'ils fassent ou non partie de la majorité.

---

(1) Règlement intérieur du conseil municipal de Chaville, adopté le 28 septembre 2020, p.7. ([lien](#))

(2) Règlement intérieur du conseil municipal de Saint-Cyr, adopté le 15 avril 2015, p.11. ([lien](#))

(3) Compte rendu du conseil municipal de Castelnaudary, 15 juin 2020, p. 16. ([lien](#))

### 3. La position de la commission

En dépit d'un avis défavorable du rapporteur, la commission a adopté six amendements de suppression du présent article, présentés respectivement par M. Ian Boucard, M. Éric Pauget, Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe Socialistes, Mme Marie-France Lorho et M. Paul Molac.

\*

\* \*

#### *Article 7*

(art. L. 211-3 du code des juridictions financières)

### **Saisine de la chambre régionale des comptes à la demande de la moitié des membres du conseil municipal**

Adopté par la commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 7 prévoit la possibilité pour la moitié des membres du conseil municipal de demander au préfet qu'il saisisse la chambre régionale des comptes (CRC) pour qu'elle procède à un contrôle des comptes ou à un examen de la gestion de la commune.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 a modifié la partie législative du code des juridictions financières dans le but de simplifier la présentation des dispositions relatives aux missions, à l'organisation et aux procédures des juridictions financières. En particulier, l'article 14 de cette ordonnance a introduit dans le code des juridictions financières (CJF) un nouvel article L. 211-3, qui précise la nature du contrôle des comptes et de la gestion, qui se fait sur pièces et sur place.

#### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement proposé par M. David Valence et plusieurs de ses collègues de la Délégation aux collectivités territoriales qui prévoit que le préfet peut demander à la CRC de procéder à un contrôle des

comptes et à un examen de la gestion de la commune s'il a été saisi par trois cinquièmes des membres du conseil municipal.

## 1. L'état du droit

### *a. Le contrôle des comptes et l'examen de la gestion*

Outre le contrôle du budget des collectivités territoriales<sup>(1)</sup>, la chambre régionale des comptes (CRC) peut contrôler les comptes et procéder à un examen de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (articles L 211-3 et L. 211-4 du CJF).

La CRC peut également contrôler les organismes sur lesquels la compétence lui est déléguée par arrêté du Premier président de la Cour des comptes (article L. 211-5 du même code), certains groupements d'intérêt public (article L. 211-6), certains établissements et services privés à caractère sanitaire, social ou médico-social (article L. 211-7) et autres organismes (article L. 211-8), ou encore les filiales de ces établissements, sociétés, groupements et organismes (article L. 211-9).

Cet examen porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant.

Les contrôles des comptes ou de la gestion ont lieu à l'initiative de la CRC. Ils peuvent également être engagés sur demande motivée du préfet ou du maire. La CRC n'est toutefois pas tenue de donner suite à cette demande d'examen, ni, si elle y donne suite, de respecter un délai contraint pour formuler ses observations. Des signalements peuvent également être transmis à la CRC, qui peut alors décider de procéder à un contrôle.

## 2. Le dispositif proposé

Cet article propose d'introduire **la possibilité, pour la moitié des membres du conseil municipal, de saisir le préfet afin qu'il adresse à la CRC une demande motivée de contrôle des comptes ou d'examen de la gestion des organismes relevant de sa compétence.**

Cette disposition permettrait aux conseillers municipaux d'alerter le préfet d'un problème de gestion manifeste des finances de la commune. Certes, les conseillers municipaux peuvent d'ores et déjà refuser de voter le budget dans le délai imparti (fixé au 15 avril de l'année N), ce qui conduit le préfet à saisir la CRC pour qu'elle formule des propositions pour le règlement du budget (article L. 1612-2 du CGCT). Toutefois, cette solution radicale n'apparaît pas satisfaisante,

---

(1) Articles L. 1612-5, L.1612-14 et L.1612-15 du code général des collectivités territoriales.

d'une part puisque la saisine de la CRC a alors pour seul objet de régler le budget et, d'autre part, parce que des problèmes de gestion peuvent apparaître en cours d'exercice, à un moment différent de celui du vote du budget.

Le préfet ne serait pas lié par cette saisine et pourrait apprécier son sérieux et l'opportunité d'adresser une demande à la CRC.

### **3. La position de la commission**

Malgré l'avis défavorable du rapporteur, la commission a adopté un amendement présenté par M. David Valence et plusieurs de ses collègues de la Délégation aux collectivités territoriales qui limite aux trois cinquièmes des membres du conseil municipal la possibilité de saisir le préfet pour qu'il adresse à la CRC une demande de contrôle des comptes ou d'examen de la gestion d'un organisme relevant de sa compétence.

\*

\* \*

#### *Article 7 bis (nouveau)*

(art. L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales)

### **Obligation d'enregistrement et de retransmission des réunions du conseil municipal dans les communes de plus de 10 000 habitants**

Introduit par la commission
-----------------------------

#### **➤ Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement de Mme Violette Spillebout et M. Sébastien Jumel, l'article 7 *bis* crée une obligation d'enregistrement et de retransmission des réunions du conseil municipal par des moyens de communication audiovisuelle dans les communes de plus de 10 000 habitants.

#### **1. L'état du droit**

Aux termes de l'article L. 2121-18, les séances du conseil municipal sont publiques, sauf décision de huis clos, et peuvent être retransmises par des moyens de communication audiovisuelle.

Ces dernières années et notamment depuis la crise sanitaire, un nombre croissant de communes diffusent en direct les séances de leur conseil municipal, ce qui contribue à améliorer la transparence des débats.

## 2. Le dispositif proposé

La commission a adopté un amendement de Mme Violette Spillebout et M. Sébastien Jumel, co-rapporteurs de la mission d’information sur le statut des élus locaux, qui met en œuvre une des recommandations de leur rapport <sup>(1)</sup>.

Ainsi, l’article 7 *bis* rend obligatoire, dans les villes de plus de 10 000 habitants, l’enregistrement et la retransmission des réunions du conseil municipal par des moyens de communication audiovisuelle.

\*

\* \*

### *Article 8* **Gage financier**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 8 prévoit un **gage financier**, destiné à permettre de considérer la proposition de loi comme recevable au stade de son dépôt au regard des règles résultant de l’article 40 de la Constitution.

---

(1) Assemblée nationale, M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout rapport d’information n° 2019 sur le statut de l’élu, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 20 décembre 2023.

## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du mercredi 10 janvier 2024, la Commission examine la proposition de loi visant à renforcer la démocratie locale et le fonctionnement du conseil municipal (n° 1964) (M. Frédéric Zgainski, rapporteur).*

Lien vidéo : <https://assnat.fr/YpFEYj>

**M. le président Sacha Houlié.** Cette proposition de loi, qui a été déposée par M. Frédéric Zgainski et plusieurs de ses collègues, est inscrite en deuxième position dans la journée réservée du groupe Démocrate le jeudi 18 janvier.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui dans votre commission pour l'examen de la proposition de loi visant à renforcer la démocratie locale et le fonctionnement du conseil municipal, inscrite à l'ordre du jour de la niche du groupe Démocrate (MODEM et indépendants). En tant qu' élu municipal, j'ai eu à cœur de travailler, depuis mon arrivée à l'Assemblée nationale en 2022, sur les droits des élus locaux et plus largement sur le fonctionnement du conseil municipal. Je suis persuadé que des améliorations substantielles sont possibles, qui permettront de revivifier la démocratie locale.

En avril 2023, deux chiffres relatifs au nombre de démissions des élus locaux ont été rendus publics : à cette date, et depuis les dernières élections municipales de 2020, 4 700 élus municipaux et 1 293 maires avaient démissionné. Selon un sondage IFOP réalisé en 2022, plus d'un maire sur deux ne souhaiterait pas se représenter à la fin de son mandat. Ces chiffres sont révélateurs d'une crise civique importante et d'un malaise profond de nos élus locaux, qui sont pourtant le cœur battant de notre fonctionnement démocratique.

Cet essoufflement démocratique, qui se traduit par un désengagement de nos concitoyens dans la vie politique locale, s'explique en partie par la hausse des violences subies par les élus locaux et par la charge de travail induite, qui rend difficile la conciliation avec la vie personnelle, mais aussi par les difficultés rencontrées dans l'exercice du mandat et le manque de moyens financiers et matériels. Ces derniers obstacles sont encore plus prégnants lorsque l' élu n'appartient pas à la majorité.

Une enquête réalisée par l'Association nationale des élus locaux d'opposition, l'Aelo, auprès de 500 élus municipaux d'opposition, publiée en juin 2023, a étayé ce constat : 60 % des conseillers municipaux d'opposition déclarent ne pas disposer d'un local pour se réunir, 77 % indiquent que la taille de leur espace d'expression réservé n'excède pas 2 000 signes et 73 % considèrent que les délais de transmission de l'ordre du jour et des annexes ne sont pas suffisants pour préparer la réunion du conseil municipal.

Par ailleurs, cette enquête met en évidence la forte judiciarisation de la vie politique locale, symptôme d'une tension croissante des relations entre les élus locaux et du manque de marge de manœuvre de ces derniers. Elle a des conséquences financières pour les élus, qui financent souvent ces procédures sur leurs deniers personnels. Elle allonge également les délais de résolution des problèmes, alors qu'une issue consensuelle pourrait être trouvée, et participe à l'encombrement de nos tribunaux administratifs.

Des travaux importants ont été lancés pour améliorer le statut de l'élu local et lutter contre les violences envers les élus par nos collègues Violette Spillebout et Sébastien Jumel, qui devraient déposer une proposition de loi sur ce sujet dans les prochains mois. La commission des lois examinera aussi, à la fin du mois de janvier, une proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires.

La proposition de loi que je vous présente aujourd'hui est destinée à compléter ces travaux et ne traite pas des mêmes sujets. Elle a pour ambition d'améliorer le fonctionnement du conseil municipal et les conditions de travail des élus locaux et de renforcer les moyens à leur disposition, ce qui facilitera *in fine* l'exercice de leur mission.

La proposition de loi comporte huit articles.

L'article 1<sup>er</sup> modifie les règles applicables en matière de quorum et de délégation de pouvoirs au sein du conseil municipal. Il diminue le quorum nécessaire pour que le conseil municipal puisse valablement délibérer à un tiers des membres en exercice présents, contre la moitié dans le droit actuel. Il porte également d'un à deux le nombre de pouvoirs qu'un même conseiller municipal peut se voir déléguer.

L'article 2 prévoit l'allongement du délai minimum de convocation du conseil municipal et du délai minimum de transmission de la note explicative de synthèse. Le premier passerait ainsi de trois à dix jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq à vingt jours dans les communes de 3 500 habitants et plus. La note explicative de synthèse adressée aux conseils municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus ne serait plus obligatoirement transmise en même temps que la convocation et son délai minimum de transmission passerait de cinq à sept jours francs avant la réunion du conseil municipal.

L'article 3 prévoit une information spécifique du conseil municipal par le maire en cas de délégation de fonction.

L'article 4 donne la possibilité aux conseils municipaux de participer au financement de certains frais se rattachant directement à l'exercice du mandat des conseillers municipaux et fixe les limites applicables à cette participation financière de la commune.



L'article 5 prévoit que le président des commissions formées par le conseil municipal est élu par ces commissions. Il crée en outre une commission chargée des questions relatives aux finances dans chaque commune, dont la présidence est confiée, dans les communes de 1 000 habitants et plus, à un conseiller n'appartenant pas à la majorité municipale, sauf si aucun conseiller n'a déclaré ne pas appartenir à cette dernière.

L'article 6 crée un poste de questeur au sein des conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus, confié à un élu de l'opposition, qui serait chargé de veiller à la bonne application du règlement intérieur du conseil municipal.

L'article 7 donne la possibilité à la moitié des membres du conseil de demander au préfet de saisir la chambre régionale des comptes pour un contrôle des comptes ou un examen de la gestion de la commune.

À la suite des travaux menés en vue de la réunion d'aujourd'hui, j'ai déposé plusieurs amendements que je vous présenterai en détail lors de l'examen des articles. Sachez déjà que je vous proposerai de supprimer les dispositions relatives à la modification du quorum prévues à l'article 1<sup>er</sup>. À l'article 5, je proposerai de rendre obligatoire la constitution de commissions municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus – j'ai d'ailleurs retrouvé une proposition de loi du MRP datant de 1948 qui prévoyait des dispositions similaires dans les communes de plus de 9 000 habitants. En conséquence, je vous proposerai de supprimer les dispositions relatives à la commission des finances, puisqu'il serait probable qu'une commission des finances soit créée au sein des conseils municipaux.

Je vous proposerai également de remplacer, à l'article 6, le terme de « questeur » par celui de « médiateur » et de préciser son rôle. Je proposerai enfin d'ajouter trois articles au texte, le premier pour porter à six par an le nombre minimal de réunions du conseil, les autres pour consacrer dans le droit des jurisprudences administratives relatives à la mise à disposition d'un local pour les élus municipaux d'opposition et à leur espace réservé dans les publications de la commune.

J'espère que nous trouverons un accord sur le vote de cette proposition de loi.

**Mme Claire Guichard (RE).** Le texte que nous examinons aujourd'hui témoigne de notre engagement politique en faveur de la vie des collectivités territoriales. Il met en évidence l'importance de la représentation nationale des élus locaux, y compris les conseillers municipaux ne disposant pas de délégation du maire et qui font face eux aussi à de nombreux défis.

Force est de constater que l'engagement citoyen se raréfie, tant au niveau des élus locaux qu'à celui des associations en recherche de bénévoles. En

témoignent notamment les grandes difficultés rencontrées à l'occasion des élections pour la tenue des bureaux de vote.

Nous nous devons de poser ce sujet sur la table sans langue de bois. Je remercie le MODEM et M. le rapporteur d'avoir ainsi mis en lumière l'engagement et le dévouement au service du bien commun de nos collègues élus locaux, dont la plupart offrent de leur temps au détriment de leur famille et de leur intérêt personnel.

La démission de 4 000 élus locaux, dont 3 000 conseillers municipaux, entre 2020 et 2023, est particulièrement préoccupante. Les causes de cette crise sont variées : s'y retrouvent la difficulté de concilier mandat et activité professionnelle, le coût associé à l'exercice de fonctions municipales, et probablement aussi une époque un peu plus individualiste.

Nous partageons tout le constat établi par cette proposition de loi et soutenons son objectif de revitaliser la démocratie de terrain. Nous appuyons notamment l'allongement du délai de convocation du conseil municipal à l'article 2, l'obligation faite au maire d'informer de la délégation de ses fonctions, à l'article 3, et la possibilité pour les membres du conseil municipal de saisir le préfet pour une saisine de la chambre régionale des comptes, à l'article 7. Ces mesures contribuent à un meilleur équilibre des pouvoirs dans la vie municipale.

Cependant, nous émettons des réserves quant à la création du rôle de questeur municipal et à l'obligation de créer une commission des finances dirigée par un membre de l'opposition municipale. Le mieux est parfois l'ennemi du bien et ces propositions pourraient aboutir à de nouvelles contraintes importantes pour les communes. Nous saluons toutefois les travaux du rapporteur qui ont conduit à des amendements rendant ces dispositifs plus acceptables.

En outre, l'article 4, qui envisage la prise en charge par le conseil municipal de certains frais des conseillers, pourrait entraîner une multiplication des litiges électoraux et représenter une charge considérable pour les collectivités. Nous espérons que les travaux à venir apporteront les ajustements nécessaires.

Le sujet est si préoccupant que plusieurs élus s'y sont penchés. Des travaux sont en cours, comme la convention nationale de la démocratie locale ou le rapport d'information de nos collègues Spillebout et Jumel sur le statut de l' élu local.

La réforme du statut de l' élu doit être globale, et aborder des questions telles que la rémunération et la protection contre les violences. Une proposition de loi transpartisane visant à renforcer la sécurité des élus locaux et la protection des maires a été votée par le Sénat le 10 octobre dernier.

Malgré ces remarques, qui ne correspondent pas à des obstacles insurmontables, le groupe Renaissance votera en faveur de ce texte.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Le fonctionnement de la démocratie locale et des conseils municipaux a toujours suscité un intérêt particulier chez nos compatriotes. J'en veux pour preuve le taux de participation aux élections municipales, qui est bien souvent le plus élevé parmi les élections. Les électeurs ressentent réellement l'intérêt du conseil municipal et de son bon fonctionnement dans leur vie quotidienne. Cet attachement nous oblige, en tant qu'élus, à leur permettre de voir la démocratie locale s'exprimer de la meilleure manière possible. C'est, me semble-t-il, le sens qu'a voulu prendre ce texte qui, comme nous le voyons, a suscité le plus grand intérêt chez chacun des groupes de notre assemblée, avec plus d'une centaine d'amendements déposés.

Toutefois, bien que partant d'une intention louable, cette proposition de loi ne semble pas s'attaquer en profondeur aux causes des difficultés de fonctionnement de nos conseils municipaux et de la démocratie locale. Nous constatons certes la volonté qu'elle exprime et reconnaissons le bien-fondé de la démarche, mais il est incontestable que de nombreuses améliorations restent à lui apporter, comme vous l'avez vous-même reconnu, monsieur le rapporteur.

Sur de tels sujets, il est primordial de prendre en considération ce que souhaitent les élus, qu'ils soient maires ou conseillers municipaux, de majorité ou d'opposition, car leur connaissance des nécessités liées au fonctionnement des conseils municipaux ne peut faire de doute. Nombre d'entre nous ont d'ailleurs pu exercer de telles fonctions auparavant ou les exercent encore.

Fort de ses connaissances et de ses expériences, le groupe Rassemblement national a proposé douze amendements dont l'objectif est de rendre ce texte plus équilibré, plus raisonnable et plus complet. Ces amendements ne sont que l'émanation de revendications portées par de nombreux élus de tous bords politiques. Le fonctionnement de notre démocratie locale ne pourra que mieux se porter de leur adoption qui, je le pense, fera consensus tant ils tombent sous le sens. Je ne doute pas, d'ailleurs, de la volonté de M. le rapporteur de considérer avec intérêt et sérieux les améliorations proposées sur son texte, volonté qu'il a exprimée durant les différentes auditions qu'il a menées. J'y ai assisté avec grand intérêt et elles ont permis de dessiner des pistes d'amélioration.

Dans cette démarche d'amélioration du fonctionnement du conseil municipal, certaines dispositions du texte nous semblent convenables, mais doivent tout de même faire l'objet de précisions. C'est le sens des amendements de modification proposés par notre groupe sur les articles 2 et 4.

Les articles 5 et 6, en revanche, ne nous semblent pas aller dans le bon sens. Loin de renforcer le fonctionnement du conseil municipal, ils risquent de le compliquer. C'est la raison pour laquelle ils feront l'objet d'amendements de suppression.

Nous avons également proposé différentes dispositions supplémentaires visant à améliorer ce texte en qualité et en densité. L'augmentation du nombre

annuel de conseils municipaux, porté à six, la diffusion et l'enregistrement de la séance du conseil municipal ou l'obligation d'inviter les conseillers municipaux aux événements financés par la commune rendront vraisemblablement plus efficace l'ensemble du fonctionnement des conseils municipaux et de la démocratie locale.

Nos discussions nous permettront d'aborder plus en détail les objectifs poursuivis par ces mesures, dans la perspective de leur adoption, qui ne pourra que rendre ce texte plus efficace.

**M. Gabriel Amard (LFI-NUPES).** Au nom du groupe La France insoumise-Nouvelle Union populaire, écologique et sociale, je vous remercie d'avoir affiché, avec le titre de votre proposition de loi, un objectif politique fort : renforcer la démocratie et le fonctionnement du conseil municipal. Je vous remercie aussi d'avoir facilité les échanges transpartisans pour atteindre cet objectif.

Nous restons tout de même sur notre faim, notamment pour ce qui concerne l'implication des citoyens dans leur relation à l'assemblée délibérante locale et communautaire.

Nous regrettons également que, pour des raisons scabreuses, nous ne puissions pas évoquer, à l'occasion d'un travail sur le fonctionnement du conseil municipal, la question des pouvoirs de ce conseil, sachant qu'il est de coutume et trop souvent aisé de transférer du conseil municipal au maire la plupart des prérogatives données par la loi à ce conseil. Nous trouvons regrettable de ne pas pouvoir évoquer le fait que la signature de contrats de prêt et d'assurances, les déclarations d'intention d'aliéner un bien privé, la création de classes d'école, la vente de biens ou l'occupation du domaine public sont souvent confortablement transférées au maire. À l'occasion d'un texte qui veut renforcer le fonctionnement du conseil municipal, il est dommage de ne pas examiner la possibilité d'une certaine graduation.

Nous espérons également, si l'intention est de renforcer la démocratie, trouver un écho favorable sur le droit d'amendement des conseillers municipaux et sur l'accès facilité aux pièces administratives et aux contrats. Sur ce dernier point, nous pourrions rendre les choses plus simples afin que les représentants du peuple puissent délibérer réellement en toute connaissance de cause, pour reprendre les termes du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Enfin, nous sommes rassurés que vous nous proposiez une réécriture de l'article 4, ce qui nous évite de devoir rappeler ici les règles intangibles de comptabilité publique en matière de reports.

Mais nous sommes déçus, monsieur le rapporteur, de vous voir renoncer à l'une des principales avancées que comportait votre texte initial. Vous nous privez finalement de pouvoir délibérer pour confier à un élu n'appartenant pas à la majorité la présidence de la commission des finances. C'est bien dommage et nous

vous proposerons de revenir sur ce point pour l'examen du texte en séance publique la semaine prochaine.

**M. Raphaël Schellenberger (LR).** Soyons très clairs : cette proposition de loi ne recueille absolument aucun avis favorable de la part des députés du groupe Les Républicains. L'ensemble des dispositions qui y figurent me semblent assez peu adaptées à l'objectif annoncé par le titre du projet de loi, voire y contrevenir.

Nous ne soutiendrons donc aucune de ces mesures, qui institutionnalisent, notamment à l'article 1<sup>er</sup>, la standardisation du fonctionnement dégradé de la démocratie et de nos collectivités locales qui a été adopté pendant la crise du covid. On a alors permis à nos collectivités locales, qu'il s'agisse des conseils municipaux, départementaux ou régionaux, d'adopter des règles exceptionnelles dérogatoires au droit commun, comme la possibilité d'être porteur de plusieurs pouvoirs ou de réunir les organes délibérants en visioconférence. Ces mesures relevaient de la gestion de l'urgence et ne doivent en aucun cas être inscrites durablement dans notre droit.

Réduire la présence des conseils municipaux dans le fonctionnement des organes délibérants, permettre que les élus ne se rencontrent plus et décident de tout à distance revient à détériorer la démocratie locale, qui a besoin, au contraire, que les élus se rencontrent, échangent et même parfois qu'ils multiplient les désaccords pour construire ensemble une vision politique du territoire. À cet égard, l'article 1<sup>er</sup> de votre texte dégrade considérablement ce qu'il faut, selon nous, renforcer. La délibération, ce n'est pas seulement de la technique pour expédier des décisions nécessaires : c'est le débat pour la construction d'une vision d'ensemble.

Pour faire écho à mon collègue du groupe La France insoumise, j'ajouterai que le plus important, pour un conseil municipal, est bien le débat budgétaire, et non pas l'exécution au quotidien de décisions relevant du maire. Chacun à sa place, et les choses fonctionneront correctement.

Notre deuxième grande critique tient au fait que certains articles de ce texte ne visent pas à renforcer le fonctionnement des conseils municipaux, mais les droits de l'opposition au sein de ces derniers. Cette question se pose certes, et peut-être même faut-il aussi se poser celle des moyens nécessaires pour faire de la politique dans les conseils municipaux, même dans les plus petites des collectivités, mais il n'y a pas lieu pour autant d'imaginer des systèmes alambiqués prévoyant l'instauration de questeurs ou la prise en charge de frais d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de comptable ou d'expert-comptable, dont il nous paraît peu vraisemblable qu'ils contribuent à l'exercice d'un mandat politique dans une commune de petite taille. Nous sommes assurément favorables à un débat sur les moyens d'aider les élus à se consacrer à l'exercice de leur mandat dans le temps et avec les moyens dont ils disposent, mais nous sommes

opposés à l'idée de judiciariser l'ensemble des actes politiques locaux. La démocratie a besoin de débat, mais absolument pas de procédures.

Voilà, en quelques mots, nos principales critiques. Le groupe Les Républicains a déposé de nombreux amendements, car nous ne nous retrouvons dans aucune des dispositions de ce texte.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** La proposition de loi que nous sommes appelés à examiner ce matin relance opportunément le débat sur notre démocratie locale en voulant clarifier et améliorer le fonctionnement du conseil municipal, qui est la première assemblée locale, le premier niveau de démocratie et le premier échelon d'administration décentralisée. La République peut s'honorer de compter plus de 500 000 conseillers municipaux, la plupart n'étant pas indemnisés. L'article 72 de la Constitution pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus. Ce principe électif définit la démocratie locale : sans élection, il ne saurait y avoir de collectivités territoriales. Ces dernières sont organisées sur la base du principe de collégialité, avec un socle de règles communes indispensables, fixées par la loi.

Ces lois ont notamment été modifiées en 1982. Depuis cette époque, beaucoup de choses ont changé dans le paysage administratif français, notamment avec l'intercommunalité. Si la France a connu des époques de démocratie sans décentralisation, ce serait aujourd'hui un comble que cette décentralisation s'opère aujourd'hui sans démocratie, qu'elle soit imposée par le haut !

Nous ressentons tous qu'une nouvelle étape s'impose et le groupe Démocrate y est particulièrement attaché. Ce texte a précisément le mérite d'améliorer, par des mesures concrètes, la mise en œuvre quotidienne du principe démocratique dans les délibérations des conseils municipaux. En effet, si nous voulons reconnaître la valeur de l'engagement municipal et donner du contenu à la démocratie locale, il faut donner aux élus municipaux les moyens d'assumer leur mandat en étant pleinement au service de leurs concitoyens. En même temps, il convient d'avoir toujours présentes à l'esprit les réalités locales, sachant les disparités très importantes qui peuvent exister entre les communes selon leur taille, leurs moyens et leurs ressources. De même, nous devons veiller à garantir l'efficacité des procédures décisionnelles.

La clarification des droits des conseillers municipaux en général, le fonctionnement des assemblées locales, les délais de convocation des conseils municipaux et de transmission des rapports, la désignation d'un médiateur et le fonctionnement des commissions sont autant de sujets qui méritent d'être adaptés.

En renforçant la démocratie municipale, nous donnons des moyens à l'animation des communes en confiant à des élus plus engagés et plus responsables le soin de les administrer et de les gérer au plus près du terrain. Nous appelons à la construction d'une gouvernance locale qui puisse refléter véritablement les besoins et les aspirations des habitants, et nous devons prendre

dans les prochains mois d'autres initiatives pour la moderniser. La décentralisation doit contribuer réellement à la démocratisation et à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, comme notre rapporteur l'a bien rappelé.

Il a aussi rappelé opportunément certains signes inquiétants, comme l'augmentation du nombre de démissions enregistrées depuis le début du mandat – sans oublier toutefois que nous étions, en 2020, en pleine crise du covid.

Notre groupe a donc souhaité ouvrir ce débat et attend des avancées concrètes, des améliorations, surtout avec les ajustements qui pourront être adoptés dans un souci d'efficacité et de simplification. C'est le sens de la démarche pragmatique et ouverte de notre rapporteur, dont nous saluons l'initiative et le travail. Nous voterons ce texte.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Jamais, depuis 2020, le nombre de démissions de maires ou de conseillers municipaux n'a été aussi élevé. Les raisons en sont connues : l'empilement de normes toujours plus complexes, la stagnation ou la baisse des dotations, la suppression de leviers fiscaux, l'accroissement de la violence contre les élus, le niveau particulièrement faible des indemnités des maires des communes les plus modestes... La loi dite 3DS devait redonner du sens à l'action locale mais le débat s'est focalisé sur des considérations techniques et des sujets cent fois traités, tels que la compétence eau et assainissement ou la question des chemins ruraux, qui sont des questions importantes mais qui ne constituent pas le cœur du problème. Ce qui nous fait défaut, c'est un vrai statut de l'élu local qui permettrait de mieux le protéger, mieux le former, mieux l'accompagner et mieux l'indemniser. L'élu local ne doit pas être cantonné à un rôle de gestionnaire ni réduit à une forme d'impuissance.

On constate, depuis quelques mois, une prise de conscience collective de l'urgence qu'il y a à agir, comme en témoignent les contributions de l'AMF (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité) et de l'APVF (Association des petites villes de France) de même que, à l'Assemblée, les travaux conduits par Sébastien Jumel et Violette Spillebout au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) ou encore la proposition de loi présentée par notre groupe en novembre dernier.

Vous vous êtes aperçu, monsieur le rapporteur, que votre texte ne constituait pas la solution aux difficultés actuelles, puisque vous proposerez de l'amender largement, voire de supprimer plusieurs dispositions. Ainsi, vous souhaitiez instituer un questeur avant de réaliser que le terme – et, ajouterai-je, la fonction – n'était pas les plus appropriés. Vous suggérez à présent de le transformer en médiateur. On comprend mal le rôle que vous souhaitez lui attribuer. Dépourvu de statut et de moyens, il serait dans l'incapacité d'intervenir auprès de l'administration.

Vous souhaitez également permettre la prise en charge de certains frais pouvant être rattachés au mandat d'élu municipal. L'intention est louable, mais

cette mesure ne concernerait que 3 000 communes, resterait facultative et représenterait, dans 95 % des collectivités, des sommes limitées à quelques milliers d’euros pour les élus de l’opposition. Cela ne suffirait pas pour payer une consultation d’avocat spécialisé ou une autre expertise externe.

Les mesures relatives aux commissions municipales sont déjà largement appliquées et ne joueront pas plus demain qu’aujourd’hui un rôle structurant, d’autant plus que le président de la commission des finances ne disposerait pas de pouvoirs réels.

Enfin, les travaux de l’AMF ont montré qu’il n’était pas souhaitable de revenir aux règles en vigueur pendant la pandémie de covid-19 concernant les pouvoirs et les quorums. On ne rapprochera pas le citoyen des élus locaux en favorisant l’absentéisme au sein des conseils municipaux. Si l’on adoptait les dispositions du texte relatives au quorum, la majorité pourrait se limiter, sur le papier, à un cinquième des membres pour le vote du budget, ce qui serait incompréhensible.

Nous partageons un certain nombre de vos constats mais pas vos solutions, qui sont à nos yeux essentiellement symboliques et le plus souvent inopérantes. En conséquence, nous voterons contre le texte en l’état.

**Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR).** Merci de nous permettre de discuter d’un sujet qui est au cœur des préoccupations des élus – moins de nos concitoyens. Il y a autant de problématiques que de collectivités, en particulier de communes : au-delà des différences de population, elles ont chacune leurs particularités. Mais, quelle que soit leur taille, les communes jouent un rôle important. À services publics constants, si nous devons remplacer les élus locaux par des fonctionnaires, cela entraînerait un coût important pour l’ensemble de la société, notamment en termes de sécurité et de social.

De nombreuses réflexions sont actuellement menées sur la démocratie locale, comme l’illustrent les dernières réunions de la DCTD et la mission confiée à Éric Woerth. Des réponses plus ambitieuses sont attendues sur des sujets tels que la formation des élus ou l’accroissement de la place des femmes dans les exécutifs, notamment au sein des intercommunalités. Nos élus locaux, nos maires attendent de nous des mesures fortes. Je crains que les dispositions proposées ne créent de la déception, même si certaines d’entre elles sont intéressantes et que la proposition de loi a le mérite de poser le débat. Tout en saluant le travail que vous avez mené avec l’ensemble des groupes, il me semble que nous devrions proposer un texte de plus grande ampleur.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** À lire le titre du texte, on ne peut que le trouver attendu et nécessaire, tant la crise de l’engagement politique se ressent à l’échelon local, ce qui est un sujet d’inquiétude pour l’ensemble de la vie démocratique. Cela étant, vous conviendrez, monsieur le rapporteur, qu’il ne révolutionnera rien, ni dans la démocratie locale, ni dans l’engagement. Il ne



conférra pas davantage de pouvoirs aux institutions locales pour la conduite de l'action publique et ne permettra pas non plus à nos concitoyens de mieux appréhender les enjeux et de s'impliquer davantage dans la vie de leur commune.

La politique nationale comme la politique locale souffrent, dans notre régime, d'une grande concentration des pouvoirs au sein des exécutifs. Les assemblées sont reléguées au rang de chambres d'enregistrement. La place des femmes au sein des exécutifs locaux et des intercommunalités n'est absolument pas satisfaisante. Les droits des oppositions sont quasiment inexistantes. Enfin, nos concitoyens non élus demandent toujours à participer davantage à la vie locale et souhaitent que leur avis soit mieux pris en compte : à cette fin, il faut imaginer d'autres mécanismes, parallèlement à ceux de la démocratie représentative.

La proposition de loi apporte une pierre à l'édifice mais d'autres actions doivent être engagées de manière urgente, d'abord pour la protection des élus face aux attaques qu'ils subissent et aux risques qu'ils encourent et pour l'amélioration du statut de l' élu local. Le groupe Écologiste soutiendra toute initiative allant dans le sens de la démocratisation de l'engagement politique et d'une représentativité accrue des assemblées. C'est dans cet esprit que nous abordons le texte.

Je défendrai un certain nombre d'amendements déposés par Jean-Claude Raux et Marie Pochon. Une première série d'entre eux a pour objet de faciliter l'exercice du mandat de conseiller municipal, de la majorité comme de l'opposition, par l'octroi de moyens aux groupes et par l'élargissement des missions d'information et d'évaluation. Parmi les autres amendements, je citerai celui qui vise à renforcer la publicité des débats communaux grâce à la retransmission des séances du conseil municipal.

Nous saluons l'écoute et la démarche constructive de M. le rapporteur sur cette question difficile. Le groupe Écologiste devrait voter ce texte sous réserve des amendements qui seront adoptés.

**Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES).** Cette proposition de loi traite d'un sujet primordial. Quelque 4 700 élus municipaux ont démissionné depuis 2020 – nous avons tous à l'esprit la démission du maire de . C'est un problème que l'on ne peut plus ignorer. On assiste à un mouvement de contestation de plus en plus fort de la légitimité des élus, qui prend des formes sans cesse plus violentes. Dans un ouvrage de 2020, Martial Foucault pointait du doigt un paradoxe : notre pays compte près de 1 million de candidats à chaque scrutin municipal – ratio unique au monde, qui pourrait laisser penser que notre démocratie va bien – alors que, dans le même temps, la vie politique locale laisse apparaître un certain malaise.

C'est aux citoyens de dire de quels élus ils ont besoin. On ne peut plus considérer le maire comme l'unique dépositaire de l'intérêt général sur son territoire, en ignorant les autres élus de la collectivité, en particulier ceux de l'opposition, qui font vivre la démocratie locale au quotidien. Sur ce point, votre

proposition comporte quelques avancées mais elle n'évoque pas assez le rôle du citoyen, qui n'est pas élu mais a son mot à dire.

Il faut se souvenir de novembre 2018, lorsque l'augmentation des taxes sur le carburant a mis le feu aux poudres et les foules dans la rue : les gilets jaunes disaient que l'important, c'était les problèmes du quotidien. De fait, la politique consiste avant tout à améliorer la vie de tous les jours. Les citoyens pointent du doigt une démocratie locale à la peine, un manque de transparence, des procédures complexes, une déconnexion avec le terrain et, parfois, un manque de connaissance des réalités. Nous avons besoin d'un véritable statut de l' élu local. Ce dernier doit être formé et être en mesure d'apporter des solutions aux difficultés de nos concitoyens. On a trop longtemps considéré le maire comme un héros solitaire auquel on donne les pleins pouvoirs. Lorsqu'on fait cela, les problèmes ne sont pas réglés, les inégalités se creusent et c'est cela qui entraîne un mouvement de défiance politique.

Vos propositions partent d'une bonne intention mais nous sommes sceptiques sur l'abaissement du quorum, qui constitue une prime à l'absentéisme. Il nous semble nécessaire, au contraire, de renforcer la présence des élus au sein du conseil municipal. Il faut régler les problèmes en vis-à-vis, avec des gens qui se parlent autour d'une table, et non à coups de délégation de mandats.

Nous défendrons un certain nombre d'amendements. Nous attendons beaucoup des débats à venir.

**M. Paul Molac (LIOT).** Monsieur le rapporteur, votre volonté me paraît louable mais je crois que vous vous y prenez mal. Je crains que les mesures proposées n'aboutissent à des blocages et n'accroissent le sentiment de découragement. Il me semble que cette proposition de loi est passée par le prisme des grandes villes. Contrairement à l'image qu'ils peuvent parfois donner, les maires sont loin d'être tout-puissants, ils sont parfois très contestés localement et je ne vois pas en quoi vos propositions apporteraient un surcroît de démocratie. L'AMF est d'ailleurs vent debout contre le texte.

Certains maires disposent de très peu d'ingénierie. Dans les toutes petites communes, il n'y a qu'une secrétaire de mairie à mi-temps, voire à quart-temps. C'est pourquoi j'anticipe des blocages. À titre d'exemple, vous proposez de faire passer le délai de convocation des conseils municipaux de cinq à vingt jours dans les communes de 3 500 habitants et plus. Or, à l'Assemblée, les délais sont en général d'une semaine et les rectificatifs sont fréquents. Nous devrions commencer par nous appliquer ce que nous demandons aux autres !

Abaisser le quorum ne me paraît ni souhaitable, ni nécessaire. Globalement en effet, les conseillers municipaux sont présents et ne s'engagent pas à la légère.

Par ailleurs, il me paraîtrait curieux de confier la présidence de la commission des finances à une personne autre que le maire dans les petites

communes. Je comprends bien que cette pratique a cours à l'Assemblée et dans certaines régions, comme la Bretagne, mais les conditions, notamment en matière d'ingénierie, y sont totalement différentes.

Vous ne tenez pas compte des réalités du conseil municipal, des difficultés que peuvent rencontrer les maires. Ils n'ont pas forcément de formation juridique, ils sont par exemple chefs d'une petite entreprise, et ils accomplissent la plupart du temps un travail exemplaire. Notre groupe ne soutiendra pas cette proposition de loi.

**M. le président Sacha Houlié.** Je rappelle que la commission des lois a pris l'habitude, depuis plusieurs mois, d'établir un calendrier prévisionnel des travaux pour les trois à quatre semaines suivantes. Les imprévus sont souvent imposés par la conférence des présidents et indépendants de ma volonté.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Ce texte vise à apporter une pierre à l'édifice : il n'a pas pour ambition de résoudre l'ensemble des problèmes auxquels font face les élus locaux, en particulier les maires. Rappelons que Violette Spillebout et Sébastien Jumel ont traité des enjeux liés au statut et à la sécurité des élus locaux. Il s'agit, par ce texte, de mieux respecter les gens qui s'engagent pour la communauté – 500 000 élus locaux, plus de 1 million de candidats –, de favoriser leur implication et de leur conférer des moyens.

L'article 4 me semble assez équilibré, mais nous sommes prêts à l'améliorer. L'objectif recherché n'est évidemment pas de judiciaireiser la vie locale mais d'accorder quelques moyens aux élus. Je ne suis pas d'accord avec l'idée que les dispositions du texte ne sont favorables qu'aux élus de l'opposition municipale : l'extension des délais de convocation du conseil, la modification du délai de transmission de la note explicative de synthèse, les changements apportés au fonctionnement des commissions pour permettre à d'autres personnes que le maire de les présider et la prise en charge de certains frais concernent tous les élus municipaux.

S'agissant du questeur, la disposition inscrite dans le texte était reprise du rapport Giran, qui avait été commandé par le président Sarkozy. Je vous proposerai de la modifier pour essayer de trouver une solution d'abord par la médiation au sein du conseil avant de porter l'affaire devant le tribunal administratif.

L'audition de l'AMF a été très constructive. M. Guy Geoffroy, qui représentait l'association, a indiqué qu'il appliquait d'ores et déjà dans sa commune la plupart des dispositions que nous proposons.

J'émettrai un avis favorable sur un certain nombre d'amendements qui sont de nature à améliorer le texte.

**Avant l'article 1<sup>er</sup>**

*Amendements CL33, CL35, CL37, CL34, CL36, CL38 et CL39 de M. Xavier Breton, CL132 de M. Frédéric Zgainski, CL93 de M. Frédéric Boccaletti et CL120 de M. Jean-Claude Raux (discussion commune)*

**M. Xavier Breton (LR).** Mes amendements ont trait à la fréquence de la tenue des conseils municipaux. Très souvent, notamment dans les très petites communes, le conseil se réunit environ une fois par mois, peut-être en dehors du mois d'août, et cela même si l'ordre du jour est très léger. Ces collectivités tiennent donc, généralement, dix à onze conseils municipaux par an. En revanche, dans des villes plus importantes, qui comptent plusieurs dizaines de milliers d'habitants, il n'est pas rare que le nombre de conseils soit réduit à quatre ou cinq par an. Ce sont autant d'occasions manquées de tenir un débat démocratique, ce qui est préjudiciable aux oppositions comme à l'ensemble de nos concitoyens. Le code général des collectivités territoriales prévoit la tenue d'un conseil municipal au moins une fois par trimestre. Ces amendements visent à aller plus loin en prévoyant la tenue de onze – ce qui est peut-être un peu maximaliste – ou de dix conseils municipaux par an, ou alors d'un conseil municipal deux fois par trimestre – soit huit à l'année, ce qui me paraît un minimum. Il vous sera aussi proposé de subordonner l'application de ces règles à la taille de la population, par exemple en établissant un seuil de 10 000 ou de 20 000 habitants, afin de ne pas faire peser une nouvelle contrainte sur les plus petites communes, qui en ont déjà bien assez et qui ne sont pas celles qui posent problème dans la pratique.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** L'amendement CL132 vise à porter le nombre minimal de réunions du conseil municipal à six par an, avec au moins une réunion par trimestre pour éviter les effets de concentration.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** L'amendement CL93 propose au moins trois réunions par semestre, soit un minimum de six conseils par an. Cela présente l'avantage de ne pas contraindre trop fortement les maires, en particulier ceux des petites et moyennes communes.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** L'amendement CL120 propose de porter à six le nombre annuel minimal de conseils municipaux. La précision du rapporteur selon laquelle il doit y en avoir au moins une fois par trimestre me paraît opportune.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Nous sommes un certain nombre à regretter que le conseil municipal se réunisse trop peu souvent. Ce constat a également été dressé lors des auditions. En l'état du droit, le conseil doit se réunir au minimum une fois par trimestre, donc quatre fois par an, ce qui est insuffisant. Le nombre de six réunions par an, proposé par M. Iordanoff, M. Boccaletti et moi-même, me semble équilibré : dans la grande majorité des cas, c'est déjà la pratique et cela ne risque pas de mettre en difficulté les plus petites communes. Je demande donc à M. Breton de retirer ses amendements. Pour des raisons rédactionnelles, je propose également à M. Iordanoff et à M. Boccaletti de faire de même. En effet, l'amendement que j'ai déposé a aussi l'avantage de préciser que ces réunions

doivent avoir lieu au moins une fois par trimestre, ce qui permettrait d'éviter certains abus.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Nous sommes nombreux à considérer que les maires subissent déjà beaucoup de contraintes et qu'il faut leur lâcher la grappe. Et voilà qu'on s'apprête à faire tout l'inverse en leur imposant des règles supplémentaires ! Les communes suivent un rythme qui leur est propre. L'ordre du jour est parfois si mince qu'il ne justifie pas la tenue d'un conseil municipal alors que, à d'autres moments, il faudra en tenir plusieurs dans des délais resserrés. Le CGCT en prévoit au moins un par trimestre, ce qui me paraît satisfaisant. Le fait de passer de quatre à six, comme le propose le rapporteur, ne changera pas la face du monde mais il faut éviter d'imposer la tenue de réunions qui ne se justifient pas.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Les conseils municipaux des grandes collectivités durent parfois de longues heures, surtout s'ils ne sont convoqués qu'une fois par trimestre. Or certains élus ont encore une activité professionnelle. Le fait d'imposer des réunions plus fréquentes leur permettrait de travailler dans de bonnes conditions, ce qui contribuerait à l'amélioration de la démocratie locale. Notre groupe apportera donc son soutien aux amendements tenant compte de la taille des collectivités : prenons garde en effet à ne pas aggraver l'usure des conseillers municipaux des plus petites d'entre elles.

**M. Raphaël Schellenberger (LR).** Je partage l'avis de M. Saulignac : alors que nous prônons la subsidiarité et la libre administration des collectivités territoriales, nous ne faisons finalement qu'accroître les contraintes qui pèsent sur elles ! Ce n'est pas en augmentant le nombre de réunions de l'organe délibérant que nous traiterons le problème démocratique. Les situations très diverses des 35 000 communes françaises appellent des solutions circonstanciées. Dans certaines communes, le conseil municipal se réunit tous les mois à date fixe, ce qui permet à l'ensemble des habitants qui le souhaitent d'y assister. Dans d'autres, il ne se réunit que quatre fois par an mais un débat très riche a lieu au sein des commissions. Je ne voudrais pas que nous imposions des contraintes législatives à l'ensemble de nos communes, qui sont en majorité de petite taille, au motif que le fonctionnement du conseil municipal de quelques grandes agglomérations ne serait pas optimal : c'est par le biais du règlement intérieur que les choses pourront être améliorées.

**M. Xavier Breton (LR).** Il me semblait utile d'ouvrir le débat, même si ce ne sont effectivement pas les plus petites communes qui sont concernées : ce sont souvent celles qui tiennent le plus de conseils. Je retire donc les amendements CL33 et CL34. Je maintiens en revanche les autres car, lorsque les conseils municipaux ne se réunissent qu'une fois par trimestre, soit ils sont indigestes et certains sujets passent à la trappe, soit ils deviennent des chambres d'enregistrement. En outre, les ordres du jour chargés conduisent parfois à avancer l'heure de convocation en fin d'après-midi, ce qui est difficilement conciliable

avec une activité professionnelle. Il me semble nécessaire que la loi impose aux grandes villes une plus grande fréquence de réunions.

*Les amendements CL33 et CL34 sont retirés.*

*La commission rejette successivement les amendements CL35, CL37, CL36, CL38 et CL39.*

*Elle adopte l'amendement CL132. L'article 1<sup>er</sup> A est ainsi rédigé.*

*En conséquence, les amendements CL93 et CL120 tombent.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 2121-17 et L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales) : *Modification des règles applicables en matière de quorum et de délégation de pouvoirs au sein du conseil municipal*

*Amendements de suppression CL1 de Mme Catherine Couturier, CL28 de M. Éric Pauget, CL48 de Mme Marietta Karamanli, CL108 de M. Davy Rimane et CL119 de M. Jean-Claude Raux*

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Notre groupe demande la suppression de l'article 1<sup>er</sup>, qui est en décalage avec le titre et l'objet de la proposition de loi.

**M. Éric Pauget (LR).** Au sein de l'AMF, un groupe de travail dédié rassemblant des maires de différentes sensibilités s'est penché sur ce texte. Il a émis de fortes réserves quant aux mesures introduites par l'article 1<sup>er</sup>, soulignant qu'elles avaient initialement été mises en œuvre dans des circonstances exceptionnelles, celles de la crise du covid. Leur pérennisation n'apparaît donc pas opportune : la baisse du quorum, notamment, pourrait remettre en cause la légitimité des délibérations.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Il est essentiel que les règles restent intelligibles pour nos concitoyens. La plus élémentaire d'entre elles, c'est que le quorum soit fixé à la moitié au moins des membres de l'assemblée délibérante. Votre proposition de l'abaisser à un tiers nous semble être une grave erreur. Quelle sera la limite : faudra-t-il bientôt fixer le quorum à deux personnes ? Ce serait en outre une forme d'encouragement à l'absentéisme. Cet article permettrait qu'un budget soit voté par une poignée d'élus municipaux, dont la décision serait ensuite inévitablement contestée. Les élus de notre groupe proposent donc sa suppression.

**Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES).** Il me semble contradictoire de vouloir convoquer les conseils municipaux plus souvent tout en acceptant que leurs membres soient de moins en moins nombreux à y participer. Et quelle serait la légitimité d'une décision prise par un nombre restreint de personnes, elles-mêmes élues par une part limitée du corps électoral en ces temps d'abstentionnisme ? Pour redonner du sens aux décisions qui sont prises, il faut au

contraire remettre de l'humain. C'est la raison pour laquelle nous nous opposons à cet article.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** Les mesures de l'article 1<sup>er</sup> sont effectivement contradictoires avec celle que nous venons de voter. Ce sont des rencontres plus fréquentes entre les élus qui permettront d'améliorer le fonctionnement des conseils municipaux. Je rejoins également l'argument de M. Saulignac, sur l'intelligibilité de la règle et sur la nécessité de maintenir le quorum à la moitié des membres au moins. Sinon, jusqu'où irions-nous ? Pour éviter que les conseils municipaux soient des chambres d'enregistrement, ce qui est le vrai sujet, il faut contraindre leurs membres à être présents.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** La pérennisation de ces mesures appliquées pendant la période du covid m'a été suggérée par des représentants de délégations départementales de l'AMF. Les travaux préparatoires que j'ai menés ont cependant mis en évidence que l'abaissement du quorum risquerait d'accroître l'absentéisme des élus locaux, je le reconnais bien volontiers. De plus, la nécessité que la majorité des membres du conseil municipal en exercice soient présents pour que celui-ci puisse valablement délibérer apparaît comme une règle respectueuse du suffrage universel.

Il me semble nécessaire en revanche de conserver la disposition relative à la modification du nombre de pouvoirs portés par le même conseiller municipal. Celle-ci offrirait en effet une plus grande souplesse aux groupes d'élus, notamment à ceux qui ne comptent qu'un faible nombre de conseillers et qui se trouvent fortement contraints par les règles actuelles.

Je vous propose donc de retirer vos amendements de suppression au profit de mon amendement CL126 et des identiques, qui prévoient de supprimer uniquement les deuxième et troisième alinéas de l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Xavier Breton (LR).** Ce serait effectivement une erreur d'assouplir les règles relatives au quorum, car ce n'est pas en abaissant le niveau d'exigence que nous pourrions réanimer notre démocratie, bien au contraire. La suppression de cette mesure me semble donc indispensable.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Je comprends l'intérêt que présenterait, pour les groupes d'opposition, la possibilité donnée aux conseillers d'être porteurs de deux pouvoirs. Une telle mesure pourrait cependant inciter à l'absentéisme. Elle limiterait en outre le pouvoir de contestation au sein même de la majorité, car des désaccords peuvent survenir. Notre groupe maintient donc son amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup>, afin que soient conservées les règles existantes.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** Notre groupe maintient également son amendement. Un élargissement trop important des possibilités de délégation de pouvoir risquerait, tout comme un abaissement du quorum, d'encourager l'absentéisme. Nous pensons quant à nous qu'il faut défendre un

statut de l' élu et donner les moyens aux élus locaux de s'investir dans leur mandat, plutôt que de favoriser la prise de décisions par des conseils municipaux réduits à trois ou quatre personnes et ne servant qu' à entériner les décisions prises par l' exécutif.

**M. Paul Molac (LIOT).** Je crois quant à moi que la mesure que le rapporteur propose de conserver serait plutôt favorable aux oppositions : au sein d' une majorité, même quand on est minoritaire, on trouve toujours quelqu' un à qui confier son pouvoir. Je m' interroge néanmoins sur l' opportunité de confier deux pouvoirs à un seul conseiller, sachant qu' il arrive que des colistiers du début de mandat puissent diverger sérieusement par la suite.

**M. Rémy Rebeyrotte (RE).** Il est contradictoire de maintenir le quorum à la moitié des membres au moins – ce qui est absolument nécessaire – tout en attribuant deux pouvoirs à un même conseiller municipal. Comme Raphaël Schellenberger et Hervé Saulignac, je crois que nous cherchons à répondre à des problèmes qui n' existent pas ! Si un maire ou un président d' intercommunalité a des difficultés pour réunir le quorum, il faut qu' il s' interroge sur le fonctionnement de son conseil : dans certains cas, l' absentéisme des élus est un moyen pour eux d' exprimer leur malaise à ce sujet. Mais c' est un autre problème, qui ne doit pas nous conduire à modifier les règles.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendements identiques CL126 de M. Frédéric Zgainski, CL22 de Ian Boucard et CL102 de Mme Nathalie Bassire*

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Je vous propose, comme je l' indiquais à l' instant, de supprimer la modification des règles relatives au quorum tout en conservant l' augmentation du nombre de pouvoirs.

**M. Ian Boucard (LR).** Nous sommes pour la suppression de quasiment tous les articles de cette très mauvaise proposition de loi, mais je tiens à souligner que la mesure visant à abaisser le quorum des conseils municipaux est particulièrement néfaste. Elle autoriserait un fonctionnement très dégradé de nos collectivités locales, à un moment où les citoyens attendent légitimement de leurs élus qu' ils s' investissent dans leur mandat – ce que font d' ailleurs la plupart d' entre eux. Le présent amendement vise donc à supprimer cette disposition.

**M. Paul Molac (LIOT).** L' amendement CL102 est retiré.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** J' espère, chers collègues, que nous serons nombreux à nous opposer à ces amendements.

*L' amendement CL102 étant retiré, la commission adopte les amendements CL126 et CL22.*

*En conséquence, l' amendement CL96 de M. Frédéric Boccaletti tombe.*



*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL127 de M. Frédéric Zgainski, rapporteur.*

*En conséquence, l'amendement CL23 de M. Ian Boucard **tombe**.*

*La commission **adopte** l'article 1<sup>er</sup> **modifié**.*

### **Après l'article 1<sup>er</sup>**

*Amendement CL14 de M. Gabriel Amard*

**M. Gabriel Amard (LFI-NUPES).** Notre groupe souhaite que soit opérée une distinction nette entre le pouvoir exécutif et le pouvoir délibératif au sein des conseils municipaux et communautaires. Les pouvoirs des assemblées délibérantes ayant tendance à être transférés aux présidences des exécutifs, les maires jouent plus un rôle de référent de l'exécutif que d'animateur du travail du conseil. Cet amendement d'appel propose ainsi que chaque conseil municipal ou communautaire puisse élire un président distinct du chef de l'exécutif.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Ce débat est très intéressant mais il dépasse le cadre initial de la proposition de loi. Il me semble quant à moi qu'il serait difficile aujourd'hui de différencier l'exécutif du délibératif. Je vous invite de ce fait à retirer votre amendement.

**M. Xavier Breton (LR).** La confusion entre pouvoir exécutif et délibératif n'existe pas dans tous les pays : les deux sont bien séparés par exemple en Allemagne. En tout état de cause, ce débat soulève aussi la question de la moindre implication des conseillers municipaux par rapport aux adjoints. Même si la désignation de conseillers municipaux délégués y remédie en partie, on observe toujours que se creuse, en cours de mandat, un écart entre les élus proches du maire – qui, une fois qu'ils ont la délégation, détiennent un pouvoir exécutif – et les autres. Une réflexion mérite d'être engagée à ce sujet.

**M. Frédéric Petit (Dem).** À Cracovie, la ville dans laquelle je vote, le maire et le président du conseil municipal sont deux élus distincts. Je tiens à vous alerter sur un point : si nous devons nous engager dans cette voie, il faudrait supprimer la prime majoritaire – une spécificité française qui, selon moi, fonctionne bien.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendement CL12 de M. Gabriel Amard*

**M. Gabriel Amard (LFI-NUPES).** Les membres des assemblées délibérantes ont un pouvoir séparé de l'exécutif. Ils doivent pouvoir délibérer et, pour cela, accéder aux documents et aux informations nécessaires, ce qui est bien prévu dans le CGCT. Ils doivent aussi pouvoir faire des propositions modifiant la décision mise à l'ordre du jour, débattre sur le fondement d'arguments et voter en toute connaissance de cause, ce qui suppose un droit d'amendement.

Le droit d'amendement des membres des assemblées délibérantes des collectivités locales et des établissements publics territoriaux a été reconnu à plusieurs reprises par la jurisprudence, notamment dans des décisions des cours administratives d'appel de Paris et de Nancy en 1998. Cette jurisprudence n'est cependant pas stabilisée : en 2022, un arrêt du Conseil d'État a soulevé une incertitude. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'inscrire dans la loi le droit d'amendement des élus municipaux et communautaires, notamment à l'occasion de l'examen des budgets.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Le droit d'amendement des élus du conseil municipal est un principe général du droit, consacré par la jurisprudence. Bien qu'il soit peu mis en pratique aujourd'hui, il constitue un outil pertinent pour améliorer les délibérations. L'inscription de ce droit dans le CGCT permettrait de garantir son respect dans le temps. J'émet de ce fait un avis favorable à votre amendement.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Je comprends l'idée mais il me semble nécessaire d'encadrer ce droit. Il ne faudrait pas que certains conseils municipaux se retrouvent bloqués, lors de chaque délibération, par un nombre incalculable d'amendements.

**M. Gabriel Amard (LFI-NUPES).** Ce que nous souhaitons, c'est conforter un droit qui, jusqu'à une date récente, était acquis. S'agissant des modalités pratiques concernant le dépôt des amendements, elles peuvent être renvoyées au règlement intérieur des conseils municipaux ou des assemblées délibérantes.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 2** (art. L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2541-2 du code général des collectivités territoriales) : *Allongement du délai minimum de convocation du conseil municipal et de transmission de la note explicative de synthèse*

*Amendement de suppression CL24 de M. Ian Boucard*

**M. Ian Boucard (LR).** L'article 2 porte le délai de convocation du conseil municipal de trois à dix jours pour les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq à vingt jours pour celles de 3 500 habitants et plus.

Rappelons d'abord que les conseils municipaux ne sont pas toujours convoqués tardivement : beaucoup de maires ont de bonnes pratiques. Surtout, cet allongement des délais risque de complexifier les choses et ne permettrait pas de convoquer un conseil municipal dans l'urgence, alors que certaines décisions doivent être tranchées rapidement.

L'article 2 me semble même dangereux car ces nouvelles contraintes risquent de conduire certains conseillers municipaux à déléguer de plus en plus fréquemment leurs pouvoirs au maire.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Les délais de convocation du conseil municipal sont de trois jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants. Dans les autres, ils sont de cinq jours francs et la convocation est accompagnée d'une note explicative de synthèse. Je propose de porter ce délai à dix jours pour les communes de moins de 3 500 habitants et à vingt jours pour les autres communes, avec un délai de sept jours francs pour la note de synthèse.

La convocation adressée aux conseillers ne doit mentionner que l'ordre du jour de la séance, qui peut être succinct et n'a pas vocation à être accompagné de documents explicatifs très précis. Beaucoup d'élus ayant par ailleurs une activité professionnelle, l'allongement des délais de convocation leur permettra de mieux s'organiser pour être présents. Ils disposeront également de plus de temps pour analyser les sujets traités, ce qui garantit de meilleures conditions de travail. Pour ma part, j'avais plus de 1 000 pages à lire pour préparer mon dernier conseil municipal : disposer de sept jours pour pouvoir en prendre connaissance n'est pas un luxe. Il me semble donc indispensable de conserver cet article pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale. Avis défavorable.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Il est savoureux de voir le législateur essayer d'imposer aux communes des règles qu'il n'arrive pas à s'appliquer à lui-même. La réforme des retraites représentait bien plus que 1 000 pages et nous n'avons reçu les documents que cinq jours à l'avance !

Je peux comprendre les raisons qui vous poussent à proposer un allongement des délais. Toutefois, pour une commune de 1 000 habitants, qui fonctionne avec une journée de secrétaire de mairie par semaine, voire une demi-journée, ce n'est pas réaliste. Quant au délai de vingt jours pour les communes de 3 500 habitants et plus, c'est tout simplement dingue ! Avec toutes les obligations qui s'imposent avant un conseil municipal, comme la réunion de commissions d'appel d'offres ou de commissions thématiques, une telle réforme obligerait les communes à planifier leur calendrier un mois et demi à l'avance ! Pour notre part, nous ne voterons pas cette disposition.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** Contrairement aux parlementaires, qui sont totalement disponibles pour accomplir leur travail de législateur, les élus municipaux ont une vie à côté de leur engagement communal et doivent le concilier avec leur activité professionnelle et leurs obligations familiales. Il faut pouvoir s'organiser pour assurer la qualité des débats. En cela, la disposition proposée par le rapporteur fait preuve de pragmatisme.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques CL84 de M. David Valence, CL97 de M. Paul Molac et CL49 de Mme Marietta Karamanli, et amendements identiques CL29 de M. Éric Pauget, CL54 de Mme Béatrice Piron et CL109 de M. Davy Rimane (discussion commune)*

**M. David Valence (RE).** La volonté d'étendre les délais de convocation est louable car elle vise à permettre aux élus municipaux de préparer les conseils dans de bonnes conditions. Toutefois, les délais évoqués par le rapporteur paraissent déraisonnables. J'ai donc déposé plusieurs amendements visant à les fixer à cinq jours pour les communes de moins de 3 500 habitants et à sept jours pour les communes de 3 500 habitants et plus.

**M. Paul Molac (LIOT).** Des délais de cinq et sept jours seraient effectivement plus raisonnables. Ils laissent un peu plus de souplesse pour prendre connaissance des documents sans trop alourdir le travail de préparation en amont des conseils municipaux.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Limiter l'allongement du délai à cinq jours pour les communes de moins de 3 500 habitants nous paraît répondre à l'objectif recherché sans pour autant tomber dans une forme d'inertie qui serait préjudiciable au fonctionnement des communes.

**M. Éric Pauget (LR).** Quelle que soit la taille de la commune, un conseil municipal suppose un travail de préparation en amont par les services ainsi que la réunion de commissions municipales. Des délais trop longs alourdiraient le fonctionnement des communes alors que celles-ci, qui travaillent sur le terrain, ont besoin d'opérationnalité et de réactivité. Il faut vraiment raccourcir les délais proposés.

**Mme Béatrice Piron (RE).** Mon amendement vise à doubler le délai de convocation en vigueur. Aller au-delà me semblerait excessif. Je me fais ici la porte-parole des élus minoritaires, dont le mal-être a été mis en lumière par diverses enquêtes dans la presse. Ceux-ci sont en effet largement démissionnaires dans les conseils municipaux parce qu'ils n'arrivent pas à exercer leurs fonctions correctement, par manque d'informations et de temps, et parce que peu de délégations leur sont confiées au sein des conseils municipaux.

**Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES).** Pour les mêmes raisons, nous proposons de fixer à six jours le délai de convocation dans les communes de moins de 3 500 habitants.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Je me réjouis que nous soyons pour la plupart d'accord sur le constat de la nécessité d'allonger les délais, même si nous divergeons sur leur durée. À la lecture de vos amendements, il m'apparaît qu'un délai de dix jours francs peut effectivement être complexe à appliquer pour les communes de moins de 3 500 habitants. Je donne donc un avis favorable aux amendements identiques CL84, CL 97 et CL49, qui fixent ce délai à cinq jours francs.

**M. Ian Boucard (LR).** À défaut d'obtenir la suppression de l'article, je soutiendrai les amendements de réduction des délais. Je voudrais toutefois préciser à M. Mandon que les conseillers municipaux ne découvrent pas la convocation six jours à l'avance. Dans la plupart des collectivités locales, un calendrier

prévisionnel est établi sur six mois, voire sur une année. C'est le cas à Belfort comme dans probablement 80 % des communes de France. Il ne faudrait pas laisser entendre que toutes les collectivités seraient gérées à la petite semaine. Nombre d'entre nous avons été élus locaux et nous savons qu'un conseil municipal nécessite de la préparation.

Certains arguments qui ont été avancés me paraissent donc complètement irréalistes. Comme l'a dit Hervé Saulignac, des commissions se réunissent en amont des conseils municipaux – commission d'appel d'offres, commission des finances... Si les délais de convocations deviennent beaucoup trop longs, plus rien de tout cela ne pourra se faire.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Le délai de convocation vise essentiellement à ce que les élus soient informés de la date et de l'ordre du jour du conseil municipal. Ils en ont bien sûr souvent connaissance avant, mais ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Le délai de dix jours initialement proposé permettrait à l'élu de s'organiser. Il aurait des conséquences sur la place des femmes dans les conseils municipaux, car elles doivent souvent faire garder les enfants et concilier leur engagement politique avec leur emploi du temps professionnel, particulièrement lorsqu'elles travaillent dans des secteurs où les horaires varient beaucoup. Ce délai de dix jours nous semble tout à fait normal.

Autre élément important : que la collectivité soit petite ou grande, l'élu a les mêmes contraintes. Nous ne voyons donc pas la nécessité de faire une différence entre les communes de plus et de moins de 3 500 habitants.

**M. Rémy Rebeyrotte (RE).** Il peut arriver que le maire soit obligé de réunir le conseil municipal en extrême urgence. Cela m'est arrivé deux fois pendant les dix-sept ans où j'ai été maire. Cela concerne souvent des acquisitions ou des ventes, le preneur ou le vendeur d'un bien demandant une délibération de principe dans un délai très court. Cela n'arrive peut-être qu'une fois tous les dix ans mais il faut pouvoir agir très rapidement. Faisons attention à ne pas trop allonger les délais, pour qu'il soit toujours possible de saisir une opportunité.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Certes, un calendrier prévisionnel est souvent établi et l'on n'attend pas la convocation pour être informé. Je rappelle cependant que, dans certaines collectivités, l'opposition, de droite comme de gauche, est parfois tenue dans l'ignorance de ce calendrier. Le débat sur les délais concerne donc essentiellement ces oppositions qui ne sont pas dans la confiance du maire.

*La commission **adopte** les amendements CL84, CL97 et CL49.*

*En conséquence, les amendements CL29, CL54 et CL109 **tombent**.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CL111 de M. Davy Rimane.*

*Amendement CL3 de M. Gabriel Amard*

**M. Gabriel Amard (LFI-NUPES).** Nous proposons que la convocation du conseil municipal en cas d'urgence soit envoyée au moins trois jours francs avant sa tenue, et non un jour franc, afin que chaque conseiller puisse délibérer en toute connaissance de cause. Même s'il y a un caractère d'urgence, un tel délai paraît plus raisonnable pour étudier les délibérations et les notes de synthèse dans de bonnes conditions.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Certaines situations d'urgence, comme il en existe en ce moment dans le Pas-de-Calais, peuvent justifier que le conseil municipal se réunisse dès le lendemain de la convocation. Il ne serait pas pertinent d'allonger ce délai. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques CL50 de Mme Marietta Karamanli et CL112 de M. Davy Rimane, amendements CL107 de M. David Valence et CL85 de M. Frédéric Boccaletti (discussion commune)*

**M. Hervé Saulignac (SOC).** L'amendement CL50 vise à porter le délai de convocation du conseil dans les communes de 3 500 habitants et plus à seulement sept jours, et non vingt, tout en conservant l'envoi de la note de synthèse, ce document étant le plus important.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Le fait d'allonger les délais de transmission des documents pour le conseil municipal fait débat ; j'ai pu le constater dans mon département, le Var, où les élus locaux ont des avis très tranchés sur la question. La solution que je propose dans mon amendement est équilibrée : il s'agit d'en rester à un délai de cinq jours, comme actuellement, sauf pour les documents budgétaires, dont l'examen nécessite plus de temps, pour lesquels le délai serait porté à sept jours.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Il est intéressant de décorrélérer la transmission des notes de synthèse de l'envoi de la convocation car cela permet d'envoyer cette dernière bien en amont, alors qu'il est plus complexe d'établir très à l'avance une note explicative. Il me paraît néanmoins indispensable de prévoir un délai minimal de sept jours ouvrés pour que les élus locaux puissent étudier ces notes très fournies avant la réunion du conseil municipal. Cela permet de disposer d'au moins un week-end pour analyser les documents. Avis défavorable.

*Successivement, la commission rejette les amendements CL50 et CL112 et adopte l'amendement CL107.*

*En conséquence, l'amendement CL85 tombe.*

*Amendements identiques CL136 de Mme Marietta Karamanli, CL137 de M. David Valence et CL140 de M. Paul Molac, et amendements identiques CL2 de*

*Mme Catherine Couturier, CL141 de M. Éric Pauget, CL144 de Mme Béatrice Piron et CL145 de M. Davy Rimane (discussion commune)*

**M. Hervé Saulignac (SOC).** L'amendement CL136 vise à fixer le délai de convocation du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus à sept jours francs, contre vingt jours dans la proposition de loi.

**M. David Valence (RE).** Ces amendements identiques sont le pendant, pour les communes de 3 500 habitants et plus, de ceux qui concernent les communes plus petites. Ce délai est plus raisonnable et plus réaliste.

**M. Paul Molac (LIOT).** Il s'agit en effet d'un amendement de cohérence concernant les communes de 3 500 habitants et plus.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Nous proposons pour notre part de fixer le délai de convocation à dix jours au lieu de vingt, ce qui serait excessif.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** J'émet un avis favorable pour les amendements CL136, CL137 et CL140, qui portent le délai minimal à sept jours francs dans les communes de 3 500 habitants et plus. J'entends que la commission ne souhaite pas accorder un délai plus important ; il me paraît toutefois indispensable que les élus disposent de la note explicative sept jours à l'avance.

*La commission **adopte** les amendements CL136, CL137 et CL140.*

*En conséquence, les amendements CL2, CL141, CL144 et CL145 **tombent**.*

*Amendements identiques CL139 de M. Paul Molac, CL148 de Mme Marietta Karamanli et CL147 de M. David Valence, et amendements identiques CL142 de M. Éric Pauget, CL143 de Mme Béatrice Piron et CL146 de M. Davy Rimane (discussion commune)*

**M. Paul Molac (LIOT).** En cohérence avec ce que nous venons de voter, il s'agit de fixer à cinq jours le délai de convocation pour les communes de moins de 3 500 habitants des départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** De façon logique, je propose d'adopter les amendements qui transposent à ces communes la modification du délai à cinq jours et de retirer les amendements qui fixent des délais différents. Avis favorable pour les amendements CL139, CL148 et CL147 et demande de retrait pour les autres.

*La commission **adopte** les amendements CL139, CL148 et CL147.*

*En conséquence, les amendements CL142, CL143 et CL146 **tombent**.*

*La commission **adopte** l'article 2 **modifié**.*

## **Après l'article 2**

*Amendement CL13 de M. Gabriel Amard*

**M. Gabriel Amard (LFI-NUPES).** Nous souhaitons inscrire dans cette proposition de loi le droit des membres des assemblées délibérantes à accéder aux documents contractuels liés à une délibération figurant à l'ordre du jour du conseil. Ce droit n'étant pas conforté par un texte, il arrive trop souvent que des élus soient contraints de saisir la Cada (Commission d'accès aux documents administratifs) pour accéder à de tels documents.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Je n'ai pas compris quelle est l'étendue des documents que vous visez et selon quelles modalités ce droit pourrait être exercé. Une telle disposition me semble assez complexe à mettre en œuvre. Je souhaite donc le retrait de cet amendement et vous propose d'en discuter avant la séance.

**M. Gabriel Amard (LFI-NUPES).** Je retire mon amendement, en faisant le pari de l'intelligence avant la séance.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CL4 de Mme Catherine Couturier*

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** La démocratie locale, que cette proposition de loi entend renforcer, se manifeste également au travers des interventions citoyennes lors des séances du conseil municipal. Nous proposons de prévoir un temps consacré aux questions des citoyens de la commune lors des interruptions de séance. Les conditions pourront être précisées dans le règlement intérieur du conseil municipal. Ce serait une amélioration de la démocratie locale.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Cette idée me semble intéressante ; elle est d'ailleurs déjà appliquée dans certaines communes, comme à Canéjan, dans ma circonscription. Toutefois, il serait très compliqué de la généraliser à l'ensemble des communes. Avis défavorable.

**M. Antoine Léaument (LFI-NUPES).** Je trouve cet amendement intéressant parce qu'il permet d'atteindre l'objectif inscrit à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Donner la possibilité aux citoyens d'intervenir dans les conseils municipaux rendrait vivant ce droit fondamental, qui a rang constitutionnel. C'est d'ailleurs notre rôle de législateur, comme le rappelle l'article 2 de cette même Déclaration : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. »

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL30 de M. Éric Pauget*



**M. Éric Pauget (LR).** Il s'agit d'augmenter à trente jours le délai de convocation du conseil municipal en cas de nouvelle élection du maire et des adjoints en cours de mandat. Un délai de quinze jours est en effet beaucoup trop court pour organiser un nouveau conseil municipal.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Je n'ai pas été alerté sur cette question lors de mes travaux préparatoires. Par ailleurs, je ne veux pas multiplier les sujets abordés par cette proposition de loi. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

**M. Éric Pauget (LR).** Je vous assure que c'est un vrai problème. Je l'ai vécu ces derniers mois dans ma circonscription : une commune assez importante a dû procéder à une nouvelle élection en cours de mandat et une nouvelle équipe a été élue. Quinze jours, c'est vraiment très juste pour qu'une nouvelle équipe organise son premier conseil municipal.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 3** (art. L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales) :  
*Information du conseil municipal en cas de délégation de fonction*

*Amendement CL128 de M. Frédéric Zgainski*

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** L'article 3 prévoit que le maire informe le conseil municipal de toute délégation de fonction effectuée par arrêté lors de la réunion du conseil municipal suivant la publication dudit arrêté. Le présent amendement de coordination vise à rendre cette disposition applicable aux présidents des conseils communautaires.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 3 modifié.*

### **Après l'article 3**

*Amendements CL101 de Mme Violette Spillebout et CL122 et CL123 de M. Jean-Claude Raux (discussion commune)*

**Mme Violette Spillebout (RE).** Mon amendement reprend une des propositions du rapport sur le statut de l' élu local que j'ai présenté avec Sébastien Jumel à la DCTD. Il vise à étendre la possibilité de créer des missions d'information aux communes de 3 500 habitants et plus, au lieu de 20 000 actuellement, et à instaurer un droit de tirage permettant à l'opposition locale d'obtenir la constitution d'une mission d'information ainsi que le poste de président ou de rapporteur de cette mission. Une telle disposition nous semble conforme à l'esprit de ce texte, qui accorde des droits à l'opposition. Il s'agit d'un simple droit de tirage : l'opposition n'est pas obligée de l'utiliser.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** L'amendement CL122 vise à ramener de 20 000 à 3 500 habitants le seuil démographique pour la création d'une mission d'information et d'évaluation par le conseil municipal : 2 700 communes supplémentaires seront ainsi concernées. Nous souhaitons également octroyer aux conseillers municipaux d'opposition ou minoritaires un « droit de tirage », par mandature, pour la mise en place d'une mission d'information et d'évaluation, à l'image de ce que nous connaissons à l'Assemblée. Il s'agit d'une recommandation issue du rapport d'information de nos collègues Violette Spillebout et Sébastien Jumel sur le statut de l'élu local. L'amendement suivant, de repli, ne prévoit pas de droit de tirage.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Je remercie, tout d'abord, Mme Spillebout et M. Jumel pour leurs propositions concernant le fonctionnement des conseils municipaux.

Je trouve intéressante la proposition d'abaissement du seuil pour la création d'une mission d'information par le conseil municipal, et je donne donc un avis favorable à l'amendement CL123. En revanche, il me semble que les dispositions relatives au droit de tirage de l'opposition municipale pourraient être retravaillées d'ici à la séance afin de bien cerner qui sera concerné. S'agira-t-il de chaque élu ou des groupes, dans leur ensemble ou seulement de ceux qui ont déclaré ne pas appartenir à la majorité ? Il faudrait définir précisément les contours de la notion de droit de tirage, qui n'a pas d'existence juridique.

*L'amendement CL122 est retiré.*

*La commission rejette successivement les amendements CL101 et CL123.*

*Amendement CL124 de M. Jean-Claude Raux*

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** Nous proposons de faire passer de 100 000 à 50 000 habitants le seuil à partir duquel le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet d'une délibération du conseil municipal. Cette mesure renforcera la vie démocratique en aidant les conseillers municipaux à exercer leur mandat. De telles délibérations permettent, en effet, d'allouer aux groupes des moyens budgétaires, l'usage d'un local, du matériel de bureau et une prise en charge des frais de documentation ou de communication.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** J'ai exploré cette idée que je trouve intéressante, mais je l'ai finalement écartée de la proposition de loi car je considère qu'elle impliquerait des dépenses trop importantes pour les communes, notamment en ce qui concerne l'emploi de collaborateurs de groupe dans des collectivités où la charge de travail ne le mérite pas nécessairement. J'ai préféré, à l'article 4, une prise en charge spécifique de certains frais, qui serait limitée aux communes de 3 500 habitants et plus. Par conséquent, demande de retrait.

**M. Ian Boucard (LR).** Je soutiens l'amendement. Si on veut renforcer la capacité des élus d'opposition à travailler et à peser de manière effective dans les

conseils municipaux, c'est ce genre de moyens qu'il faut prévoir, et non des frais pour le recours à des experts-comptables ou à des huissiers, dont on ne voit pas bien à quoi ils pourraient servir.

Cet amendement permettra aux élus d'opposition de bien mieux exercer leur mandat. Dans certaines communes, comme Belfort, qui compte moins de 50 000 habitants, les groupes d'opposition ont déjà droit à ce genre d'avantages. Il convient de généraliser cette bonne pratique pour permettre à tous les élus de s'emparer pleinement des dossiers.

**M. Jérémie Jordanoff (Écolo-NUPES).** La question de l'emploi d'un collaborateur ou d'une collaboratrice est effectivement fondamentale. Si l'on veut améliorer la qualité de vie et de travail des élus locaux, il faut choisir des solutions qui leur donnent les moyens de travailler. Cela a un coût, évidemment, mais c'est vrai de la démocratie en général, il faut que chacun l'entende. Par ailleurs, l'abaissement du seuil ne concernera que 87 communes : la question du coût est donc relative et maîtrisée.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 4** (art. L. 2123-36 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Financement des frais des membres du conseil municipal se rattachant directement à l'exercice de leur mandat*

*Amendement de suppression CL51 de Mme Marietta Karamanli*

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Nous proposons de supprimer cet article pour différentes raisons. Je n'en évoquerai que deux. Tout d'abord, il nous semble qu'exclure les communes de moins de 3 500 habitants n'est pas vraiment pertinent : cela ne concernerait, dès lors, que 3 000 communes. Ensuite, le fait que ce dispositif demeure facultatif rendra sa mise en œuvre peu plausible.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** L'article 4 donne aux conseils municipaux la possibilité de participer au financement de certains frais se rattachant directement à l'exercice du mandat des élus, étant entendu que le montant des dépenses prises en charge par la commune ne pourra excéder 10 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal. Cet article complétera des dispositions qui prévoient déjà l'attribution de moyens aux élus municipaux en matière de formation.

J'ai personnellement constaté, en tant que conseiller municipal, la nécessité de prévoir des droits et des moyens pour les élus locaux. On peut discuter de la manière de procéder – soit en ayant un collaborateur qui connaît tout, soit en s'adressant à des experts divers –, mais les moyens actuels ne me semblent pas suffisants pour permettre aux élus locaux d'exercer pleinement leurs fonctions : ils sont limités ou incomplets. Il faut notamment rappeler que les élus n'appartenant pas à la majorité municipale n'exercent pas de fonctions exécutives et ne perçoivent donc, en général, aucune indemnité de fonction. Pour autant, ces

élus font très souvent face à des frais importants, qu'ils financent sur leurs deniers personnels, par exemple pour des actions en matière contentieuse. Il me semble donc indispensable de conserver l'article 4 : avis défavorable au présent amendement.

**M. Raphaël Schellenberger (LR).** Un conseil municipal n'incarne pas la démocratie locale : il est l'organe délibérant d'une collectivité et les conseillers municipaux ont pour rôle de contribuer à la construction de la délibération, par le débat et par le vote. Si les élus veulent, à l'extérieur du conseil municipal, générer du contentieux, c'est leur affaire, mais il y a des associations et divers acteurs pour cela. Ce n'est pas le rôle du conseil municipal, en dehors des procédures habituelles, comme les recours gracieux formés auprès des préfets. Je ne vois donc pas pourquoi on devrait prendre en charge des frais de nature juridique. Quand il s'agit de questions personnelles, des mécanismes existent déjà.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL135 de M. Frédéric Zgainski et sous-amendements CL151 et CL150 de M. Frédéric Boccaletti*

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Mon amendement procède à une réécriture globale de l'article 4. Outre des modifications d'ordre rédactionnel et légistique, il s'agit de limiter le champ d'application aux communes d'au moins 3 500 habitants, de déplacer ces dispositions au sein du code général des collectivités territoriales, ce qui les rendra applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et de reprendre la proposition, formulée par M. Valence dans son amendement CL83, de supprimer deux alinéas pour simplifier l'article, à savoir l'alinéa 4, relatif au tableau récapitulatif des frais engagés annexé au compte administratif, et l'alinéa 6, qui concerne le report des crédits non consommés. Tout d'abord, les dépenses engagées figurent déjà dans le grand livre des comptes de la commune. Ensuite, conformément au principe d'annualité budgétaire, les crédits ouverts ne peuvent pas être reportés d'une année sur l'autre, comme l'a fait remarquer précédemment le représentant du groupe La France insoumise.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Le premier sous-amendement demande la suppression, dans l'amendement du rapporteur, de la référence aux « communes de 3 500 habitants et plus », afin d'assurer l'équité entre elles. Le second sous-amendement tend à remplacer « peut délibérer » par « délibère ». J'ai été très longtemps conseiller municipal : quand je m'appuyais sur un article du CGCT, le maire avait tendance à rappeler que « peut » ne signifie pas « doit » et donc à botter en touche. Si vous voulez aller au bout de votre idée, il faut prévoir une obligation.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Avis défavorable. Je considère qu'il est nécessaire de faire une distinction entre les moyens à la disposition des petites communes et ceux des communes de 3 500 habitants et plus. Il faut, en outre,

garder une certaine flexibilité en ce qui concerne la mise en œuvre : je préfère que les communes gardent la main pour l'institution ou non d'une prise en charge.

**M. Gabriel Amard (LFI-NUPES).** Nous voterons pour l'amendement de réécriture de cet article. Il est important, en effet, de conforter la possibilité pour les élus municipaux qui ont un intérêt à agir, y compris sur le plan contentieux, de le faire. Par ailleurs, je l'ai déjà dit, cette rédaction nous permettra d'éviter de discuter d'un texte non conforme aux règles de la comptabilité publique pour ce qui est des reports de crédits sur l'exercice suivant.

*La commission rejette successivement les sous-amendements et adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 4 est ainsi rédigé et les amendements CL86 de M. Frédéric Boccaletti et CL83 de M. David Valence tombent.*

#### **Après l'article 4**

*Amendement CL133 de M. Frédéric Zgainski*

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** L'article L. 2121-27 du CGCT prévoit que, dans les communes de plus de 3 500 habitants, les élus municipaux n'appartenant pas à la majorité peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun. L'attribution de ce local est considérée par la jurisprudence administrative comme un droit que le maire est tenu de mettre en œuvre dans un délai raisonnable. Un maximum de quatre mois est revenu à plusieurs reprises dans la jurisprudence : je propose d'inscrire ce délai dans la loi afin qu'il soit mieux respecté.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Nous voterons cet amendement qui va dans le bon sens, mais la vraie question est de savoir de quel local il s'agit. Est-ce un placard à balais ou un local digne de ce nom ? C'est un débat qu'il faudrait avoir à un moment ou un autre.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CL134 de M. Frédéric Zgainski*

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** L'article L 2121-27-1 du CGCT prévoit que les élus municipaux n'appartenant pas à la majorité disposent d'un espace d'expression réservé dans toute publication d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal. La jurisprudence administrative a précisé non seulement que ce droit s'exerçait quel que soit le support de publication mais aussi que l'espace ainsi réservé devait présenter un caractère suffisant et être équitablement réparti eu égard aux caractéristiques de la publication. Cet amendement tend à inscrire dans la loi ces garanties jurisprudentielles.

**M. Ian Boucard (LR).** Cet amendement complexifierait terriblement les choses. En raison de la mention « quel que soit le support de publication », si le maire d'une commune publie une vidéo de vœux dans laquelle il évoque un peu le bilan de l'année écoulée, il faudra qu'il laisse à la fin un encart proportionnel, de dix-sept secondes, par exemple, pour les représentants de l'opposition, alors que ces derniers peuvent tout à fait réaliser leurs propres vidéos pour souhaiter leurs vœux – ils le font déjà !

Nous en sommes en train d'adopter un texte très imprécis. Ces dispositions visant à renforcer la démocratie et les fonctions du conseil municipal tendent en réalité à renforcer l'opposition au sein de la démocratie locale. En fin de compte, c'est une loi pour le MoDem, qui est souvent dans l'opposition à ce niveau, car il ne gagne pas beaucoup d'élections, à part à Pau. Je ne vois pas, parmi les amendements que nous examinons, ce qui renforcera la démocratie locale, allégera le poids pesant sur les élus locaux ou permettra aux maires de mieux exercer leur mandat dans des situations où ils sont pourtant très en difficulté. Les membres de la majorité sont en train d'adopter des dispositions qu'ils regretteront peut-être un jour s'ils deviennent maires.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** Je m'élève contre ce qui vient d'être dit : ne versons pas dans la caricature. Il y a des difficultés, notamment en matière de communication, parce qu'on ne laisse pas de place, ou pas suffisamment, à l'expression d'élus minoritaires. Il n'y a pourtant aucune raison d'avoir peur de la liberté d'expression. On peut toujours améliorer la rédaction, mais je pense qu'il faut accueillir la proposition que nous fait le rapporteur.

*La commission adopte l'amendement.*

*Avec l'adoption des amendements CL133 et CL134, l'article 4 bis est ainsi rédigé.*

**Article 5** (art. L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales) :  
*Présidence des commissions formées par le conseil municipal et instauration d'une commission relative aux finances*

*Amendements de suppression CL52 de Mme Marietta Karamanli et CL87 de M. Frédéric Boccaletti*

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Nous proposons de supprimer ces dispositions relatives aux commissions municipales. Ces dernières existent déjà dans de nombreuses communes, d'une manière tout à fait volontaire, mais elles jouent souvent un rôle extrêmement limité : elles ne se réunissent presque jamais en dehors de l'ordre du jour du conseil municipal. Quant au cas spécifique des commissions des finances, en l'absence d'accès à l'administration, les élus d'opposition qui les président voient le plus souvent leur rôle restreint à la présidence de débats.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Nous proposons également de supprimer cet article, car il imposera aux maires et aux municipalités des contraintes qui ne sont pas nécessaires.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** L'article 5 prévoit, d'abord, que les présidents des commissions formées par le conseil municipal sont élus par elles. Ensuite, le présent article crée dans chaque commune une commission chargée des questions relatives aux finances, dont la présidence est confiée, dans les communes de 1 000 habitants et plus, à un conseiller n'appartenant pas à la majorité municipale, sauf si aucun conseiller n'a déclaré ne pas lui appartenir.

Je reconnais que la rédaction proposée pose plusieurs difficultés : j'ai souhaité y répondre par un amendement de rédaction globale dont l'objectif est de renforcer le rôle des commissions municipales.

Je propose que leur constitution soit obligatoire dans les communes de 3 500 habitants et plus et que l'élection d'un président à la tête de chacune des commissions soit également obligatoire, ce président pouvant être le maire, un élu de la majorité ou un élu de l'opposition.

Je laisse, en revanche, au conseil municipal le choix des thématiques de chaque commission, en fonction des questions qui se posent et de l'organisation administrative de la commune. Il est très probable qu'une commission des finances soit créée. Comme toutes les commissions municipales, elle pourra être présidée par le maire, par un élu de la majorité ou par un élu de l'opposition.

Enfin, les commissions devront se réunir une semaine avant le conseil municipal pour préparer les questions qui seront soumises à celui-ci.

Il me semble que cette nouvelle rédaction devrait contenter la commission. J'émetts donc un avis défavorable aux amendements de suppression de l'article.

**M. Rémy Rebeyrotte (RE).** Je suis tout à fait favorable à ce qu'on oblige les collectivités à créer des commissions. Il n'y en a pas dans un certain nombre de conseils municipaux, ce qui pose un vrai problème démocratique. On se limite, en effet, aux réunions du conseil municipal, et il arrive qu'il n'y ait aucune rencontre entre les oppositions et la majorité. L'existence de commissions assure au contraire l'existence d'un travail de fond et d'une continuité. Ces dispositions peuvent donc être très positives.

**M. Raphaël Schellenberger (LR).** Nous sommes en train de faire de la métropolitique sur la base d'exemples qui ont pu être vécus individuellement, mais sans aucune réflexion de portée générale. On a réduit, avec la loi « engagement et proximité », le nombre de conseillers municipaux dans certaines communes.

Par ailleurs, le conseil municipal peut être la commission que vous souhaitez : dans les plus petites communes, il se réunit souvent de façon périodique, presque tous les mois, et tout est traité dans ce cadre, parce que cela

correspond aux dimensions de la commune. Allons-nous obliger ces petites communes, dans lesquelles ne se pose aucun problème en matière de délibération et de démocratie, à adopter des organisations administratives et un processus délibératif complexes qui vont fragiliser juridiquement leurs décisions ? Des délibérations seront caduques si la procédure d'examen en commission n'est pas respectée. On est en train d'imaginer des usines à gaz alors que les choses fonctionnent.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CL129 de M. Frédéric Zgainski et sous-amendements CL152, CL153, CL154 et CL155 de M. Frédéric Boccaletti, et amendement CL31 de M. Éric Pauget (discussion commune)*

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** J'ai déjà eu l'occasion de présenter mon amendement.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Le sous-amendement CL152 vise à supprimer l'alinéa 3, relatif à l'obligation de créer des commissions.

Le sous-amendement suivant vise à porter le seuil de 3 500 habitants à 100 000 habitants.

Le sous-amendement CL154 tend à supprimer les alinéas 4 et 5.

Le dernier sous-amendement permettra de supprimer, à l'alinéa 4, la phrase suivante : « Au cours de cette première réunion, les commissions désignent un président qui peut les convoquer. »

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette successivement les sous-amendements, puis adopte l'amendement CL129 et l'article 5 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, l'amendement CL31 et tous les autres amendements se rapportant à l'article 5 tombent.*

### **Après l'article 5**

*Amendement CL113 de Mme Marie Pochon*

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** Cet amendement prévoit que les décisions prises par les adjoints ou les membres du conseil municipal délégués sont communiquées à l'ensemble des élus municipaux dans les plus brefs délais, et non lors du conseil suivant, afin d'assurer une meilleure transparence et une meilleure information des élus.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Ce processus me semble particulièrement complexe à mettre en œuvre. Par ailleurs, le maire n'est pas soumis, lui-même, à une telle obligation : je ne vois donc pas la nécessité de cette



disposition pour les adjoints et les conseillers délégués. Il est rendu compte de toutes les décisions lors des conseils municipaux, dont la proposition de loi permettra d'augmenter le nombre. Par conséquent, demande de retrait.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 6** (art. L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales) :  
*Création d'un poste de questeur dans les communes de 3 500 habitants et plus*

*Amendements de suppression CL27 de M. Ian Boucard, CL32 de M. Éric Pauget, CL53 de Mme Marietta Karamanli, CL61 de Mme Marie-France Lorho et CL98 de M. Paul Molac*

**M. Ian Boucard (LR).** Cet article n'est pas meilleur que les précédents : vous proposez de nommer un questeur parmi les membres de l'opposition au sein du conseil municipal. On a dit tout à l'heure – c'était un collègue du MoDem et je suis d'accord avec lui – qu'il ne fallait absolument pas transposer dans les conseils municipaux ce qu'on fait à l'Assemblée nationale, parce que les élus locaux sont très différents. On se demande d'où vient l'idée de transposer le modèle des questeurs de l'Assemblée dans un conseil municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants.

La loi prévoit que le maire est chargé de la police de l'assemblée et qu'il est élu au sein du conseil municipal, après que les citoyens ont voté pour des listes municipales – je le rappelle pour ceux qui n'ont pas suivi. Une majorité se dégage parmi les élus, puis la majorité choisit un maire, notamment pour assurer la fonction de police au sein de l'assemblée municipale. Si des élus, notamment d'opposition, se sentent bafoués, il existe des préfets et des tribunaux administratifs. Vous allez créer, avec ce texte, des usines à gaz. Si l'objet de la proposition de loi est de faire en sorte qu'il n'y ait plus un citoyen en France qui ait envie de s'engager localement, vous vous y prenez très bien.

**M. Éric Pauget (LR).** La proposition de désigner un questeur est complètement décorrélée de la réalité des conseils municipaux et des maires sur le terrain. Par ailleurs, la question du statut de cet élu se posera, de même que celle de son positionnement par rapport au maire, aux autres membres du conseil municipal et aux services municipaux. On est en train de créer une usine à gaz que personne ne réclame. Je suis conseiller municipal : c'est moi qui gère avec l'opposition ce genre de problèmes, et je peux vous assurer que cela se passe très bien, sans qu'un statut de questeur soit nécessaire.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** La proposition de créer un questeur n'est que de l'affichage. S'il est un médiateur, cela ne changera rien. Le seul effet sera d'alourdir les dispositions en vigueur. Le mieux serait donc de se passer de cette disposition.

**Mme Marie-France Lorho (RN).** L'augmentation des démissions d'élus locaux doit nous pousser à nous interroger. Une enquête de l'Observatoire de la

démocratie de proximité, créé par l'Association des maires de France et le Cevipof (Centre de recherches politiques de Sciences Po), a relevé que 72 % des maires qui n'avaient pas souhaité se représenter en 2020 avaient choisi de renoncer à leur mandat parce qu'il empiétait trop sur leur vie personnelle – et c'est particulièrement vrai dans les villes de petite taille.

Les élus locaux choisissent de s'engager en faveur de leur commune, mais ils n'entendent pas que leur profession, qui est aussi une vocation, devienne chronophage au point de les conduire à délaisser leur vie personnelle. Or l'article 6 risque d'alourdir encore la vie municipale en prévoyant la nomination d'un questeur qui, dans la plupart des villes, n'appartiendra pas à l'opposition, puisqu'elle n'y existe pas. Il serait de meilleur aloi de faire confiance aux membres du conseil municipal pour trouver des voies de conciliation en cas de mésentente au sujet de questions d'ordre matériel ou de communication. C'est la raison pour laquelle nous proposons de supprimer l'article 6.

**M. Paul Molac (LIOT).** Ajouter une fonction ressemblant un peu à celle de questeur de l'Assemblée nationale paraît disproportionné par rapport à l'utilité que cette mesure peut présenter, notamment dans les petites communes : cela n'a pas de sens dans celles de moins de 3 500 habitants. Nous proposons donc de supprimer cet article.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** L'article 6 de cette proposition de loi vise à instaurer dans les conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus, un questeur chargé de veiller à la bonne application de l'esprit et de la lettre du règlement intérieur. Cet article s'inspire d'une recommandation du rapport de Jean-Pierre Giran, consacré au fonctionnement de la démocratie locale et commandé par le président Sarkozy. À mes collègues du groupe LR, je rappelle que M. Giran a été député pendant dix ans et qu'il a siégé au sein des groupes RPR, UMP, R-UMP, UMP puis LR. Même si vous avez changé de nom, c'est plus ou moins la même histoire.

J'ai retenu cette recommandation dont l'objectif n'est pas de copier le fonctionnement de l'Assemblée nationale : le questeur du conseil municipal ne se verrait pas confier de missions budgétaires. Comprenant la confusion que peut entraîner le terme de questeur, j'ai déposé l'amendement CL130 visant à le remplacer par celui, plus neutre, de médiateur.

Ce médiateur assurerait ses missions en partenariat avec le maire qui continuerait à disposer seul de la police de l'assemblée. Cette proposition permettrait cependant qu'un conseiller municipal se saisisse du règlement, qu'il en connaisse parfaitement les dispositions, et qu'il puisse alerter le maire en cas de violation de ce règlement. La création de la fonction de médiateur permettrait donc de régler les litiges de façon directe et rapide et réduirait ainsi le nombre d'actions contentieuses. Il n'est en revanche pas question de donner au médiateur quelque autorité sur les services administratifs de la commune.

J'émet donc un avis défavorable à ces amendements de suppression.

**M. Ian Boucard (LR).** Nicolas Sarkozy serait sans doute très heureux de voir le MoDem reprendre ses propositions, comme il aurait sûrement apprécié que vous le souteniez à l'époque, mais ce n'est plus le propos. Même si cette proposition a été lancée par un député LR, cela ne m'empêche pas de la trouver très mauvaise. Et si le président Sarkozy ne l'avait pas reprise alors qu'elle émanait d'un député de son groupe, c'est sans doute que, dans sa grande sagesse, il avait estimé qu'elle ne servait à rien. Elle date de plus de dix ans et n'a d'ailleurs pas été reprise non plus par François Hollande ou Emmanuel Macron lors de son précédent mandat. Peut-être qu'un jour, si François Bayrou est élu Président de la République, vous pourrez l'appliquer. Pour ma part, je pense que ce poste de questeur n'a pas un grand avenir et qu'il faudrait supprimer l'article.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Pour renchérir sur le propos de mon collègue Boucard, je dirais que M. Giran a, lui aussi, l'air de considérer que c'est une mauvaise idée : il ne l'a mise en pratique ni à Hyères, dont il est le maire, ni dans la métropole Toulon Provence Méditerranée (TPM), dont il est le président. Il faudrait supprimer cet article.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** Pour ma part, je trouve l'idée très intéressante car je pense que nous avons toujours intérêt à rechercher les médiations quand c'est possible. Comme l'a très bien souligné le rapporteur, la fonction et la pratique s'imposent d'ailleurs dans de nombreuses collectivités.

*La commission **adopte** les amendements de suppression.*

*En conséquence, l'article 6 est **supprimé** et les autres amendements portant sur l'article **tombent**.*

**Article 7** (art. L. 211-3 du code des juridictions financières) : *Saisine de la chambre régionale des comptes à la demande de la moitié des membres du conseil municipal*

*Amendement CL131 de M. Frédéric Zgainski.*

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Cet amendement de rédaction globale vise à élargir la possibilité de saisine de la chambre régionale et territoriale des comptes (CRTC) par l'intermédiaire du préfet aux conseils communautaires pour un contrôle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il prévoit aussi de remplacer « moitié » par « majorité » car le nombre de conseillers municipaux est toujours impair.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendement CL80 de M. David Valence*

**M. David Valence (RE).** Sur le plan de la démocratie municipale, il me semble intéressant de permettre aux membres d'un conseil municipal de saisir la

CRTC. Cependant, il nous semble préférable de limiter la capacité de saisine à la majorité qualifiée des trois cinquièmes – plutôt qu’à la moitié – des membres du conseil municipal.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** La majorité des membres du conseil municipal est un seuil plus pertinent que celui des trois cinquièmes, sachant que cette proportion comprendra des élus de la majorité. Avis défavorable.

**M. Ian Boucard (LR).** Une fois n'est pas coutume, je suis d'accord avec le rapporteur : soit on pense que cet article 7 sert à quelque chose – ce qui semble être le cas de la majorité – et il suffit que la majorité du conseil municipal se prononce pour la saisine ; soit on pense que l'article sert ne sert à rien et il faut demander sa suppression. Pour une fois, je n'ai pas déposé d'amendement de suppression. Moi qui ai été un peu dur avec vous, monsieur le rapporteur, je trouve que cet article 7 n'est pas mal.

*La commission adopte l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement CL114 de M. Davy Rimane.*

*Elle adopte l'article 7 modifié.*

#### **Après l'article 7**

*Amendement CL94 de M. Frédéric Boccaletti*

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Il s'agit de faire en sorte que tous les conseillers municipaux – notamment ceux de l'opposition – soient informés des cérémonies et des manifestations organisées et financées par la commune. Les maires doivent jouer le jeu à l'égard de tous les élus.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Certains maires n'invitent pas les élus municipaux aux différents événements organisés par la commune, ce que je trouve fort regrettable. Il me semble toutefois que les élus municipaux peuvent avoir l'information concernant de tels événements et s'y rendre sans invitation officielle – cela m'arrive parfois. Une telle obligation serait difficile à appliquer et quasiment impossible à contrôler.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Monsieur le rapporteur, il vous semble compliqué d'obliger les maires à inviter les membres du conseil municipal aux événements organisés et financés par la commune. Qu'est-ce qui vous semble compliqué, hormis le fait que l'amendement émane du groupe Rassemblement national ? Le maire peut envoyer un courriel à tous les membres du conseil municipal, ce qui ne coûte rien à la commune, comme il le fait déjà pour transmettre les délibérations du conseil municipal. Pourquoi n'utiliserait-il pas le même canal pour transmettre des invitations ?

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Cela relève du comportement, du savoir-être. Je maintiens qu'une telle obligation serait compliquée, voire impossible, à vérifier.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL91 de M. Frédéric Boccaletti*

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Je me demande quel argument le rapporteur va opposer à cet amendement qui vise à ce que le procès-verbal de chaque séance du conseil municipal soit transmis aux membres dudit conseil. Peut-être est-ce trop compliqué aussi, comme l'envoi des invitations ?

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Mon avis est défavorable, mais mon argumentaire est différent. L'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose : « Dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal est publié sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, et un exemplaire sur papier est mis à la disposition du public. » Votre demande est donc satisfaite.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Qu'en est-il dans les communes qui n'ont pas de site internet, monsieur le rapporteur ?

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Comme je viens de le dire, un exemplaire papier est mis à disposition.

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Les conseillers municipaux doivent donc se rendre à la mairie pour avoir accès au document.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL92 de M. Frédéric Boccaletti et CL100 de Mme Violette Spillebout (discussion commune)*

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Il vise à rendre obligatoire la diffusion et l'enregistrement du conseil municipal dans les communes de 10 000 habitants et plus. Cette pratique a eu cours lors de la crise sanitaire et donné lieu à de nombreuses connexions. Les maires concernés s'en étaient réjouis, y voyant les prémices d'un retour de leurs administrés dans la salle du conseil municipal.

**Mme Violette Spillebout (RE).** Cet amendement résulte des travaux que nous avons effectués, Sébastien Jumel et moi-même, dans le cadre de notre mission d'information sur le statut de l'élu local. Il vise à obliger les communes de plus de 10 000 habitants à réaliser et diffuser des enregistrements audiovisuels des réunions du conseil municipal. À notre époque, les réseaux sociaux amplifient des échanges politiques qui peuvent être violents entre élus de la majorité et de l'opposition, voire entre élus sans étiquette. Dans ce contexte, nombre d'élus aimeraient que les débats puissent être mis à disposition des citoyens, afin que

ceux-ci prennent connaissance, en toute transparence, des argumentaires développés et des propos réellement échangés pendant les conseils municipaux.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Ces deux amendements font des propositions similaires en matière d'enregistrement et de diffusion des réunions du conseil municipal dans les communes de plus de 10 000 habitants. J'ai une préférence pour la rédaction de l'amendement CL100, issu du travail de la mission d'information portant sur le statut de l'élu, effectué par nos collègues Violette Spillebout et Sébastien Jumel. Je propose donc à M. Boccaletti de retirer son amendement au profit de celui de Mme Spillebout, auquel j'émets un avis favorable.

**M. Raphaël Schellenberger (LR).** Nous sommes en train de faire quelque chose de dangereux : nous allons changer profondément la nature de l'échange démocratique et délibératif local. Les élus municipaux, qui ne sont pas des professionnels, ne s'exprimeront pas de la même façon lorsqu'ils seront filmés et que l'on s'attachera aux mots et non au sens de leur propos. Certains conseillers municipaux n'oseront plus s'exprimer et se tairont de crainte que leurs propos soient coupés et sortis de leur contexte pour alimenter d'autres débats. La démocratie y perdra en diversité. Notre démocratie a besoin de calme et de recul. Elle a aussi besoin de transparence, mais pas d'un voyeurisme qui va fragiliser nos élus locaux.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** Comment assimiler la publicité des débats à du voyeurisme quand on défend la démocratie ? Nous savons tous que les conseils municipaux n'attirent plus grand monde et que peuvent même se poser des problèmes de quorum. Le citoyen doit être tenu au courant des projets et de la position des élus, mais il lui est parfois difficile de se déplacer quand, par exemple, il doit garder ses enfants. En cette période de vœux, chacun de nous peut constater que toute la population ne vient pas. Il faut donc publiciser les débats pour que tout le monde puisse assister aux échanges. Cette proposition est non pas un recul mais une avancée démocratique à laquelle nous sommes favorables.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Nous voterons pour l'amendement de Mme Spillebout. Rappelons que le conseil municipal est public et ouvert à tous les citoyens. Il me semble normal d'utiliser les moyens de communication de notre époque pour en assurer la publicité. J'y vois même une manière d'inciter les citoyens à s'intéresser à ce qui se passe dans leur collectivité, ce qui pourrait, lors des élections municipales, les conduire à s'investir un peu plus et à se porter candidat pour influencer sur le cours des choses. C'est un bon instrument de démocratie locale.

**Mme Claire Guichard (RE).** Qu'en est-il du coût de ces enregistrements ? Les retransmissions doivent tout de même être d'une certaine qualité, ce qui nécessite une salle équipée, des micros performants, un technicien présent pendant toute la durée de séances qui peuvent durer jusqu'à quatre heures du matin. Vous ne parlez pas de cet aspect qui, pour ma part, me préoccupe.

**M. Pascal Lecamp (Dem).** Pour ma part, je voudrais faire part de mon expérience de maire d'une commune de 3 000 habitants à partir de 2020. Au début de la crise sanitaire, nous avons mis en place la retransmission en direct de tous les conseils municipaux, et nous enregistrons désormais une moyenne de 100 à 120 connexions à chaque fois, alors que seulement cinq à six personnes assistaient auparavant aux réunions. Cette retransmission a développé un lien entre les conseillers et les citoyens, amélioré la transparence et fait avancer la démocratie. L'opération a été financée à 80 % par les collectivités territoriales – département, contrat de plan État-région –, ce qui a rendu son coût très raisonnable pour la commune. Cela donne envie aux citoyens de participer à la politique locale et les rapproche des élus.

*La commission **rejette** l'amendement CL92 et **adopte** l'amendement CL100. L'article 7 bis est ainsi **rédigé**.*

*Amendement CL10 de Mme Catherine Couturier*

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Nous proposons d'étendre aux communes la possibilité de solliciter l'expertise de la CRTC pour réaliser l'évaluation d'une politique publique relevant de compétences communales. Face à la complexification des politiques publiques et au recul criant de l'accompagnement de l'État dans l'ingénierie territoriale, une telle possibilité permettrait de soutenir techniquement les communes et de leur apporter une aide précieuse.

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Le président du conseil d'une métropole, le président du conseil départemental et le président du conseil régional peuvent déjà saisir la CRTC dans ce but. Dans ce texte, nous avons prévu une saisine de la CRTC par les élus locaux. Votre proposition complémentaire me semble intéressante, mais je n'ai pas eu le temps de l'évaluer avec les acteurs compétents, alors que je m'interroge sur ses conséquences en termes de charge de travail pour les CRTC. Je vous invite à retirer votre amendement, afin de nous donner un peu plus de temps pour l'analyser plus en détail en vue de la séance.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Je prends acte de votre proposition, tout en soulignant que le contrôle s'étendrait aux politiques publiques, un champ beaucoup plus large que les finances.

*L'amendement est **retiré**.*

**Article 8 : Gage financier**

*La commission **adopte** l'article 8 **non modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande*

*d'adopter la proposition de loi visant à renforcer la démocratie locale et le fonctionnement du conseil municipal (n° 1964) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*



## **PERSONNES ENTENDUES**

- **Association des élus d'opposition (AELO)**
  - M. Jean-Paul Lefebvre, président
- **Association des Maires de France (AMF)**
  - M. Guy Geoffroy, vice-président
  - M. Mathieu Roux, conseiller technique au sein du département Action et gestion communales
  - Mme Charlotte Fontaines, chargée des relations avec le Parlement
- **Union nationale des élus locaux (UNEL)**
  - Mme Solène Le Monnier, présidente

## **CONTRIBUTIONS ÉCRITES ADRESSÉES**

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**