

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

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Frédéric Zgainski

9 janvier 2023

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 ⁽¹⁾ et 1 293 maires avaient démissionné ⁽²⁾. Selon un sondage Ifop réalisé en 2022, plus d'un maire sur deux ne souhaiterait pas se représenter à la fin de son mandat ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾.

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

(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.

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 : 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 judiciarisation 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 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^{er} 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.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(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

➤ **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.

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 ⁽¹⁾.

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

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.

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 ⁽¹⁾. 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.

(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.

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 semble pertinent de conserver la disposition relative à la délégation de pouvoirs, vectrice d'une nécessaire souplesse pour le fonctionnement des groupes d'élus, notamment ceux qui sont composés d'un faible nombre de conseillers. Le rapporteur déposera donc un amendement pour prévoir cette modification de l'article 1^{er}.

*

* *

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

➤ **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.

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 ⁽¹⁾ et le juge peut enjoindre au maire de convoquer le conseil municipal ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾, ou d'illégalité d'une délibération ⁽⁵⁾.

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

(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.*

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

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

jurisprudence administrative ⁽¹⁾, le défaut d'envoi de la note 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 :

– 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.

(1) *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.*

*

* *

Article 3

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

Information du conseil municipal en cas de délégation de fonction

➤ **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.

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 réglementaire 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. Le rapporteur présentera un amendement qui effectue les coordinations nécessaires à l'article L. 5211-9 du CGCT pour assurer cette applicabilité.

*

* *

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

➤ **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.

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), l'attribution de ce local étant considérée, par la jurisprudence administrative, comme un droit que le maire est tenu de satisfaire ⁽¹⁾ dans un délai raisonnable ⁽²⁾, un délai maximum de 4 mois ayant plusieurs fois été invoqué ⁽³⁾ ;

- 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). Il ressort de la jurisprudence administrative que ce droit d'expression s'applique sur toutes les publications comportant des informations générales, que l'espace réservé doit présenter un caractère suffisant et être équitablement réparti eu égard aux caractéristiques de la publication ⁽⁴⁾. Il est important de souligner que 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 ;

- 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.

(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

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

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.

Dans un souci de renforcement de la cohérence législative, votre rapporteur a déposé un amendement de rédaction globale de l'article 4, afin de déplacer 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 outre, cet amendement limite le champ d'application du nouvel article aux seules communes de 3 500 habitants et plus. Il prévoit aussi deux mesures de simplification, en supprimant, d'une part, les dispositions relatives au tableau récapitulant les frais engagés annexé au compte administratif et, d'autre part, celles relatives au report des crédits non consommés. Enfin, il procède à diverses modifications rédactionnelles.

*

* *

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

➤ **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.

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 ⁽¹⁾ ;

– 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.

Suite aux travaux préparatoires menés, le rapporteur a déposé un amendement qui réécrit entièrement l'article 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

(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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

(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.

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.

1. L'état du droit

Depuis la loi du 6 février 1992 ⁽¹⁾, 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 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 ⁽²⁾. En revanche, est valable une délibération prise sans respecter les dispositions du règlement intérieur contraires à la loi, mais appliquant exactement les dispositions légales ⁽³⁾.

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

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

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

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 »⁽¹⁾ et ceux où le non-respect du règlement « n'a pas été constitutif d'un vice substantiel »⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

S'inspirant de la recommandation n° 4 du rapport présenté en février 2012 par Jean-Pierre Giran⁽³⁾, 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 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.

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

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

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

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.

*

* *

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

➤ **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.

1. L'état du droit

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

Outre le contrôle du budget des collectivités territoriales ⁽¹⁾, 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 une demande motivée de contrôle des comptes ou d'examen de la gestion de la commune à la CRC.**

Cette disposition permettrait aux conseillers municipaux d'alerter le maire sur un problème de gestion manifeste. 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,

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

cette solution radicale n'apparaît pas satisfaisante, 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.

Un amendement a été déposé par votre rapporteur pour élargir cette possibilité aux conseillers communautaires. Il modifie également le nombre de conseillers municipaux ou communautaires concernés puisque cette possibilité serait ouverte à la majorité et non plus à la moitié d'entre eux. Enfin, il précise que la demande adressée au représentant de l'État porte uniquement sur le contrôle de la commune ou de l'EPCI dont font partie les conseillers municipaux ou communautaires à l'initiative de la demande.

*

* *

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.