

Démissions des élus locaux, désengagement des citoyens, désertion des urnes : propositions de solutions.

Objectifs

Garantir la démocratie au niveau local

Revoir le fonctionnement interne du conseil municipal

Revoir la relation conseil municipal - intercommunalité

Solène Le Monnier, conseillère municipale, Berric, Morbihan
Co-Fondatrice et Présidente de l'UNEL (Union Nationale des Élus Locaux)

Mariline Thiebaut-Brodier, conseillère municipale et communautaire, Solgne, Moselle
Co-Fondatrice et Trésorière de l'UNEL

Droits d'auteur - Ce document est la propriété de ses auteures
et ne peut être reproduit, diffusé ou exploité sans leur autorisation.

V2 – 07.04.2024

Sommaire

Introduction.....	3
Propos liminaires.....	3
A. Constats.....	4
A.1 Conseil municipal dépossédé de ses pouvoirs.....	4
A.2 Désengagement des citoyens.....	4
A.3 Démissions des élus locaux.....	5
A.4 Désertion des urnes.....	5
B. Démission des maires : prise de conscience par les autorités gouvernementales... 5	5
B.1 Mesures immédiates.....	6
B.1.a Solutions apportées aux violences envers les élus.....	6
B.1.b Solution apportée au désengagement des citoyens.....	7
Qui discute ?.....	8
Où sont les conseillers municipaux ?.....	8
L'Heure Civique.....	8
B.2 Travaux en cours : PPL sur le statut d' élu local.....	9
C. Donner toute sa place au conseiller municipal : nos propositions.....	10
C.1 Charte de l' élu local.....	10
C.2 Délégations accordées au maire.....	12
C.3 Retrait de délégations des adjoints et conseillers.....	16
C.3.a Contrôle du retrait.....	16
C.3.b Analyse à posteriori de la loi engagement et proximité.....	18
C.4 CGCT : étendre droits et obligations aux communes de moins de 3.500 habitants..	19
C.5 Faire respecter et appliquer les lois.....	20
C.5.a Application de la loi par les préfectures.....	20
C.5.b Respect de la loi par les maires.....	21
C.5.c Violences psychologiques.....	22
C.6 Améliorer la communication et la diffusion de l'information.....	23
C.6.a Tour de table.....	23
C.6.b Communication du maire envers les conseillers municipaux.....	24
C.6.c Communication du maire envers les habitants.....	24
C.6.d Boîte de courriel communale, individuelle.....	25
C.7 Formation et information sur la formation.....	25
C.8 Conseil municipal et intercommunalité.....	26
C.9 Vote de défiance.....	27
C.10 Limitation du nombre de mandats de maire consécutifs.....	28
Conclusion générale.....	28



Introduction

Propos liminaires

La démocratie locale est actuellement confrontée à des défis majeurs qui mettent en péril son bon fonctionnement. Nous assistons à une vague de démissions d'élus locaux, une montée de la défiance des citoyens envers la politique, et une abstention croissante lors des élections municipales.

Cette crise démocratique est particulièrement préoccupante dans les petites communes dont l'administration est complexe. Malgré les tentatives de regroupement de certaines communes pour améliorer l'efficacité, le nombre de fusions reste faible (trois communes nouvelles en 2023).

La préservation de la démocratie au niveau local est essentielle pour garantir la stabilité politique, la participation citoyenne et la légitimité des institutions.



Dans leurs communes, les maires concentrent bien plus de pouvoirs (exécutif, délibératif, arbitrage) entre leurs mains qu'un Président de la République lorsqu'il gouverne la France.



Ce constat déjà largement développé dans différents ouvrages récents et par des cercles de réflexion devrait amener à une prise de conscience immédiate et à des actes concrets pour remédier à la situation.

Les élus locaux occupent diverses fonctions, parmi lesquelles celle de maire. Bien que le maire soit un élu local, il est important de reconnaître que tous les élus locaux ne remplissent pas nécessairement cette fonction. Nous avons tous reçu un mandat du peuple et nous devons être en mesure d'exercer nos responsabilités respectives, en tenant compte de l'importance de représenter les électeurs qui nous ont choisis.

▲ Comme nous ne sommes pas juristes, nos propositions peuvent ne pas être directement applicables dans leur forme actuelle. Notre objectif est de mettre en lumière les dysfonctionnements et de présenter des pistes de réflexion sur les solutions envisageables. Si ces solutions ne sont pas directement applicables sur le plan juridique, nous souhaitons qu'elles servent de base de réflexion pour l'élaboration de mesures effectives.

A. Constats

A.1 Conseil municipal dépossédé de ses pouvoirs

Depuis 1999, le déploiement des intercommunalités ainsi que les différentes lois qui se sont succédé, ont dépossédé le conseil municipal de ses moyens d'action sur son territoire.

Hier, la possibilité d'agir concrètement pour sa commune donnait envie de s'engager, cet « attrait » de l'engagement municipal a petit à petit disparu.

Si l'intercommunalité parvient à remédier à certains inconvénients, elle soulève néanmoins des questions quant à la gouvernance et à la légitimité démocratique des organes exécutifs nouvellement formés, ainsi que sur les interactions limitées entre le conseil municipal et l'intercommunalité.

La prédominance de la représentation des communes par les maires au sein des intercommunalités éloigne toujours plus les conseillers municipaux des décisions qui concernent leur commune.

Il serait intéressant d'étudier la possibilité d'une élection par le peuple au niveau intercommunal ou tout au moins de travailler à diversifier la représentativité au sein des intercommunalités.

A.2 Désengagement des citoyens

La perspective des élections de 2026 suscite une préoccupation réelle quant à la difficulté de trouver des candidats. Après des discussions avec de nombreux conseillers municipaux, la plupart d'entre eux n'envisagent pas de se représenter en 2026, citant un manque d'épanouissement et un sentiment d'isolement dans leur rôle. Les interactions avec les citoyens révèlent également un désintérêt croissant pour la politique.

L'image de la politique est ternie par divers facteurs, tels que l'impact des réseaux sociaux, la multiplication des médias et la rapidité de diffusion de l'information. Les leaders politiques actuels sont souvent associés à un comportement agressif, au non-respect des lois et à de l'impunité, ce qui alimente le mécontentement du public envers la classe dirigeante.

L'éloignement entre les dirigeants politiques et la population est devenu palpable, remettant en question le principe démocratique de représentation des intérêts du peuple. Cette atmosphère négative se retrouve également à l'échelle locale, où la surmédiatisation des problèmes des élus et des maires contribue à une image peu attrayante de l'engagement politique.

Dans ce contexte, il est difficile de motiver les citoyens à s'engager en politique.

Certains élus locaux trouvent encore de la satisfaction dans leur rôle, mais beaucoup envisagent de ne pas poursuivre leur engagement politique au-delà de leur mandat actuel.

A.3 Démissions des élus locaux

Le constat est désormais largement partagé : nos élus locaux démissionnent en nombre. L'Association des maires de France (AMF) a identifié les principales raisons de ces démissions, qui, selon leurs prises de parole, touchent principalement les maires, se sentant dépassés par la charge du mandat et impuissants face à la frustration croissante des citoyens, parfois exprimée violemment. Sur les 512.266 élus municipaux recensés en 2020, 93,7% sont des adjoints ou des conseillers municipaux. À mi-mandat, le taux de démission des élus locaux atteint un niveau préoccupant, et la grande majorité des démissionnaires sont des adjoints ou des conseillers municipaux (environ 13% des élus qui ne sont pas maires).

Dépourvus de soutien, de réponses, et tenus à l'écart des rencontres officielles et des décisions nationales qui pourtant impactent leur mandat, les conseillers municipaux se sentent souvent exclus de la vie locale, cantonnés à des rôles secondaires, ce qui rend leur existence quasi invisible pour de nombreux citoyens. Cela les éloigne de plus en plus des citoyens qu'ils sont censés représenter, par lesquels ils ont été élus.

A.4 Désertion des urnes

La politique d'aujourd'hui est confrontée à une crise d'image, largement amplifiée par les médias et les réseaux sociaux. Cette perception négative est non seulement responsable du désengagement citoyen, mais également de l'abstention croissante lors des élections.

Peu importe la réalité sur le terrain, seules les informations qui parviennent aux citoyens façonnent leur opinion. Cette mésinformation est néfaste pour notre démocratie.

Les personnalités politiques semblent davantage parler entre elles plutôt que s'adresser au peuple. Les citoyens ont le sentiment d'être de simples spectateurs d'un jeu de pouvoir qui les exclut.

Le sentiment de ne pas être écouté ou représenté conduit les citoyens à se désintéresser progressivement de la politique, ne voyant plus l'intérêt de participer aux élections puisqu'ils estiment qu'ils subiront, quel que soit le résultat.

B. Démission des maires : prise de conscience par les autorités gouvernementales

Aujourd'hui, de nombreuses actions ont été mises en place et des travaux ont été réalisés pour pallier les conséquences des causes ayant entraîné la démission des maires. Il est également primordial d'analyser les raisons du désengagement de **tous** les élus locaux et d'y apporter des solutions.

B.1 Mesures immédiates

Depuis 2020, les décisions qui portent sur l'exercice du mandat local sont toutes prises en réaction à l'actualité concernant les agressions et les démissions des maires.

B.1.a Solutions apportées aux violences envers les élus

Dès septembre 2020, une circulaire demandant une réponse pénale systématique et rapide concernant les violences faites aux élus a été émise par le Ministre de la Justice.

En réponse à l'agression du maire de Saint-Brevin, largement médiatisée, l'assemblée nationale, le sénat et le gouvernement se sont saisis du sujet des violences faites aux élus. Cela a conduit à la mise en place de référents élus en gendarmerie, à la mise en place d'une cellule psychologique par l'intermédiaire d'un numéro dédié, aux travaux puis à la loi sur la protection des élus. Tous ces travaux sont principalement dédiés aux élus ayant des pouvoirs exécutifs, principalement les maires.

La proposition de loi renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux a fait l'objet d'un accord entre députés et sénateurs en commission mixte paritaire le 27 février 2024. Cette proposition de loi a été promulguée le 21 mars 2024.

Malgré des promesses verbales, nous n'avons jamais été auditionnés lors des travaux préparatoires de cette loi. Nous avons pourtant alerté et fourni une étude concrète sur les dérives du pouvoir communal et la difficulté des élus à faire valoir leurs droits en justice lorsqu'ils sont victimes de violence.

Article 5- Protection fonctionnelle

« L'octroi de la protection fonctionnelle sera rendu automatique pour les élus qui exercent **des fonctions exécutives** et le bénéfice de la protection fonctionnelle sera étendu aux candidats à un mandat électif public. »



Cette loi étant promulguée, il faut travailler à un rééquilibrage. Dans le projet de la PPL sur le statut de l' élu, il y a une proposition de protection fonctionnelle étendue à tous les élus locaux et nous y sommes favorables, mais pas en l'état.

Le projet stipule que l' élu doit spécifier au maire sa demande de protection fonctionnelle qui lui est accordée d'office. Mais le maire peut inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal le retrait de cette protection fonctionnelle.



Nous demandons que le possible retrait a posteriori soit supprimé, la protection fonctionnelle doit être garantie à l'ensemble des élus.



Un maire pourrait par exemple être à la fois juge et partie en retirant la protection fonctionnelle à un élu qui le met en cause.



Les électeurs élisent une liste et non un maire. Ne protéger qu'une partie des élus de la République est un signal dramatique pour l'avenir de la démocratie. La Constitution nous dit « tous égaux en droit » mais cette loi instaure une inégalité entre les élus.

B.1.b Solution apportée au désengagement des citoyens

Toujours en réponse à la médiatisation du sujet, les démissions des maires sont devenues un sujet prioritaire.

Nous constatons que les travaux engagés et les solutions déjà mises en place se focalisent essentiellement sur l'engagement des maires et la nécessité de trouver des candidats au poste de maire.



Il est utile de rappeler une nouvelle fois qu'un maire n'est pas élu par le peuple. C'est une liste qui est élue. Et c'est lors du premier conseil municipal que les nouveaux élus choisissent, par vote interne, leur représentant, celui qui aura la charge du mandat de maire.

Il y aura, comme l'a déjà signifié à plusieurs reprises Mme la Ministre déléguée chargée des collectivités territoriales, toujours des candidats au mandat de maire. Mais une personne seule ne peut administrer une commune. Seule une équipe reflétant l'intégralité des opinions des habitants d'une commune peut garantir un fonctionnement démocratique.

Pour répondre au désengagement, Mme la Ministre déléguée chargée des Collectivités Territoriales a annoncé le lancement d'une réserve territoriale citoyenne le 29 février 2024.

« En juillet dernier, la Ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité, Dominique Faure, a initié une démarche visant à améliorer les conditions d'exercice du mandat d' élu local. Dans le cadre de cette démarche et face **aux discussions sur une crise de l'engagement**, le Gouvernement a lancé en novembre 2023 une consultation citoyenne grâce à l'application Agora dans le but de créer une réserve territoriale citoyenne. Cette enquête a permis d'interroger les Françaises et les Français sur leurs aspirations quant à l'engagement local.

Les résultats ont notamment révélé que même si près de **7 Français sur 10** ne sont pas engagés au service de leur commune, **la moitié souhaite s'impliquer à condition que leur engagement ait un impact sur leur quotidien**. Les élus locaux, et en particulier les maires, doivent pouvoir s'appuyer sur ce potentiel de générosité et de solidarité émanant des héros du civisme ordinaire.

L'État doit être facilitateur dans cette envie de s'engager, c'est pourquoi Dominique Faure a annoncé le lancement d'un partenariat avec l'initiative « l'Heure Civique » en l'orientant vers les maires et les élus locaux pour créer une réserve territoriale citoyenne.

Grâce à cette plateforme, chaque citoyen pourra signifier à son maire qu'il est disponible pour donner un petit peu de son temps au service des autres sur sa commune, et chaque maire pourra faire appel aux habitants s'étant manifestés pour l'accompagner dans les événements de sa commune : soutien lors d'événements, aide pour faire traverser les enfants, entretien des espaces verts, etc.

L'Heure Civique, **c'est permettre aux maires de dire à leurs administrés : « faisons ensemble briller notre ville ou notre village »** tout en facilitant leur mise en relation grâce à la plateforme et l'intermédiation de la mairie.

Cette réserve territoriale citoyenne, c'est donner les moyens aux élus locaux de mettre en place une véritable stratégie de participation citoyenne à l'échelle de leur commune pour rapprocher la décision politique

du citoyen. »

Source : CP du Ministère du 29/02/2024



Plusieurs points dans ce communiqué de presse interpellent.

Qui discute ?

Pour commencer, quelles sont les discussions sur la crise de l'engagement auxquelles il est fait référence? Le principal, pour ne pas dire l'unique interlocuteur, de Mme la Ministre déléguée est l'AMF. Et la crainte principale de l'AMF reste de ne pas avoir de candidats pour constituer des listes en 2026.

Lors de la convention nationale sur la démocratie locale, l'AMF a avancé plusieurs propositions. Ces propositions comprennent la possibilité de poursuivre un mandat avec une équipe municipale incomplète et la permission de présenter des listes électorales incomplètes.

En effet, le système électoral municipal actuel exige le dépôt d'une liste complète. Une fois cette liste élue (ce qui nécessite une composition complète), le nouveau conseil municipal choisit son maire. Par conséquent, sans liste complète, il n'y a pas de maire élu.

Si ces propositions entrent en vigueur, cela légitimerait le peu d'utilité des conseillers municipaux. Quel signal sera envoyé à nos concitoyens qui envisageaient de s'engager ?

Où sont les conseillers municipaux ?

Un deuxième point qui interpelle :

« chaque maire pourra faire appel aux habitants s'étant manifestés pour l'accompagner dans les événements de sa commune : soutien lors d'événements, aide pour faire traverser les enfants, entretien des espaces verts, etc. »

Le tissu associatif de nos communes est conséquent. Il est de coutume, dans nos territoires surtout ruraux (88% de nos communes) que les mairies fassent appel aux associations pour les aider. Cela donne aux associations une visibilité, parfois selon l'événement, une rentrée d'argent et cela fait vivre la commune.

Quant à l'aide à l'entretien des espaces verts, pris en exemple, c'est un emploi rémunéré occupé par un agent communal.



Si un maire a besoin d'être aidé ou soulagé dans sa charge, il convient de d'abord travailler à l'implication de ceux qui ont déjà choisi de s'engager : les conseillers municipaux.

L'Heure Civique

Le troisième point souligne l'importance pour les citoyens de s'impliquer dans leur communauté à condition que leur contribution ait un impact direct sur leur vie quotidienne.

L'initiative de l'Heure Civique est présentée comme une opportunité pour les maires de mobiliser leurs concitoyens autour de l'amélioration de leur ville ou leur village. Cependant,

face à la démission croissante des élus locaux et aux difficultés des maires à constituer des listes, cette initiative soulève des questions.

D'une part, certains voient dans cette « Heure citoyenne » une stratégie pour recruter de futurs candidats aux élections locales et pour faire de la communication politique en contournant les règles électorales. Cette mise en place, à un peu plus d'un an des élections, suscite donc des interrogations légitimes.

D'autre part, il est crucial de se pencher sur la phrase « la moitié souhaite s'impliquer à condition que leur engagement ait un impact sur leur quotidien ». Bien que le ministère des Collectivités territoriales dispose de retours essentiels du terrain, il semble ne pas les exploiter. Les citoyens qui s'engagent aspirent à voir leurs actions concrètement influencer leur environnement quotidien. Nous, élus locaux, soulignons depuis des mois le désengagement croissant et cherchons à comprendre ses causes. Or, le gouvernement semble reconnaître dans ce communiqué de presse que la principale raison réside dans le besoin des citoyens de se sentir utiles à travers leur engagement. Ne pas répondre à ces attentes, ne pas résoudre les problèmes rencontrés, ne constitue-t-il pas une impasse ? Les nouveaux volontaires se retrouveront probablement confrontés aux mêmes difficultés et pourraient également se désengager.

Enfin, il y a ce message implicite dans le silence de Mme la Ministre déléguée : les élus sans pouvoir sont interchangeables, et s'ils partent, d'autres prendront leur place. Les déclarations focalisées sur les maires de Mme la Ministre déléguée et l'absence de réponses à nos interpellations n'encouragent guère à l'engagement.

B.2 Travaux en cours : PPL sur le statut d'élus local

Nous n'avons pas été consultés sur la proposition de loi visant à protéger les élus locaux, en particulier les maires. Cette loi qui vient d'être promulguée, et qui a été préparée en ne consultant qu'une partie des élus locaux, risque de nuire à notre démocratie.

Le Sénat a déposé une proposition de loi visant à créer un statut pour les élus locaux, soulignant ainsi l'urgence de la situation face à la démission croissante des maires. Cette proposition vise à améliorer les conditions d'exercice du mandat local et à faciliter la reconversion professionnelle des élus. À ce jour, nous n'avons toujours pas été auditionnés sur cette PPL et celle-ci est à nouveau fortement orientée sur la fonction de maire. Certes, cette nouvelle loi est nécessaire mais, en excluant une nouvelle fois la majorité des élus, celle-ci sera forcément incomplète.

Les mesures législatives ne peuvent à elles seules résoudre la crise de l'engagement local ; elles nécessitent un engagement plus fort du gouvernement et des mesures complémentaires.

Les chiffres du ministère de l'Intérieur révèlent qu'en moyenne, un maire démissionne chaque jour depuis les élections municipales de 2020.

Cette situation est préoccupante, mais celle des autres élus l'est tout autant. Nous avons recensé 812 communes ayant dû organiser des élections complémentaires depuis 2020 et

l'accessibilité limitée aux informations dans de nombreuses préfectures rend la situation probablement encore plus grave qu'il n'y paraît.

Nous soutenons de nombreux articles de la proposition de loi, mais nous demandons une attention particulière sur certains points, notamment ceux concernant les indemnités financières pour les élus. Nous insistons sur le fait que l'engagement en politique locale ne devrait pas être motivé par des considérations pécuniaires, et que les indemnités ne doivent pas être perçues comme un salaire.

Il est également essentiel d'examiner attentivement les articles 18, 19 et 24 qui pourraient ouvrir la porte à des abus ou à des conflits d'intérêts. De plus, nous soulignons l'importance de préserver le caractère démocratique des conseils municipaux et d'éviter les abus de pouvoir.



La proposition de loi en cours est un premier pas, mais elle ne suffit pas à elle seule à résoudre la crise de l'engagement local. Il est crucial d'impliquer davantage les élus concernés dans l'élaboration de solutions efficaces pour revitaliser la démocratie locale.

C. Donner toute sa place au conseiller municipal : nos propositions

C.1 Charte de l' élu local



Article L1111-1-1 du CGCT

Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l' élu local.

Charte de l' élu local

1. L' élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
2. Dans l'exercice de son mandat, l' élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
3. L' élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l' élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
4. L' élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
5. Dans l'exercice de ses fonctions, l' élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.

6. L' élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.

7. Issu du suffrage universel, l' élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

Cette charte est lue rapidement et signée en début de mandat, dans un moment où les nouveaux élus sont plus préoccupés par la désignation des membres de l'exécutif et l'attribution des places dans les commissions. Ils n'ont pas encore conscience de ce qu'implique être élu.

Cette charte de l' élu n'a aucun pouvoir coercitif, malgré l'importance de son contenu. Pour rendre obligatoires le respect et l'application des articles de la charte de l' élu local, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- Adoption législative : cette loi devrait définir les modalités d'application, les sanctions en cas de non-respect, et les mécanismes de suivi et de contrôle.
- Décret d'application : le gouvernement français pourrait émettre un décret d'application pour préciser les modalités de mise en œuvre de la charte de l' élu, y compris les procédures de formation obligatoire des élus et les mécanismes de contrôle.
- Formation obligatoire : la charte de l' élu pourrait être liée à une obligation de formation pour tous les élus locaux, afin de s'assurer qu'ils comprennent et respectent les principes et les valeurs énoncés dans la charte.
- Sanctions en cas de non-respect : des sanctions pourraient être prévues en cas de non-respect de la charte de l' élu, telles que des amendes, des suspensions de mandat, voire des inéligibilités.
- Communication et sensibilisation : une campagne de communication et de sensibilisation pourrait être lancée pour informer les élus locaux de l'existence de la charte de l' élu, de son importance et des obligations qui en découlent.

Il pourrait être envisagé de rendre obligatoire la signature de cette charte, une fois par an ou au moins à mi-mandat, par l'ensemble des élus, avec une lecture préalable d'une note explicative synthétique à chaque signature. Cela permettrait une « piqure de rappel » nécessaire en cours de mandat.

Cette note explicative serait à joindre à la charte dans les documents préparatoires au conseil municipal, lors de l'envoi de la convocation (peut-être en même temps que la réunion obligatoire annuelle pour le vote du budget).

C.2 Délégations accordées au maire

Article L 2122-22 du CGCT

L'article L 2122-22 du CGCT doit être revu. De plus, il est voté sans explications concrètes de ses implications et conséquences. Il faut créer une note explicative et obligatoirement la lire avant le vote de cette délibération afin que ce vote puisse se faire en toute connaissance de cause.

Cet article de loi a déjà de nombreuses fois été modifié, à chaque fois pour apporter de nouvelles délégations aux maires, dépossédant de plus en plus le reste du conseil municipal de sa possibilité de s'exprimer sur les décisions communales.

Article L 2122-22 du CGCT (version en vigueur depuis le 23 février 2022)

Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux et de procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales ;

2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées ;

3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;

5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

6° De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;

7° De créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

- 8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;
- 9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;
- 10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;
- 11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;
- 12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;
- 13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;
- 14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;
- 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues aux articles L. 211-2 à L. 211-2-3 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;
- 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal, et de transiger avec les tiers dans la limite de 1.000 € pour les communes de moins de 50.000 habitants et de 5.000 € pour les communes de 50.000 habitants et plus ;
- 17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal ;
- 18° De donner, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;
- 19° De signer la convention prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ;
- 20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;
- 21° D'exercer ou de déléguer, en application de l'article L. 214-1-1 du code de l'urbanisme, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du même code ;

22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme ou de déléguer l'exercice de ce droit en application des mêmes articles, dans les conditions fixées par le conseil municipal ;

23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune et de conclure la convention prévue à l'article L. 523-7 du même code ;

24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;

25° D'exercer, au nom de la commune, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu au troisième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ;

26° De demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions ;

27° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;

28° D'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;

29° D'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement ;

30° D'admettre en non-valeur les titres de recettes, ou certaines catégories d'entre eux, présentés par le comptable public, chacun de ces titres correspondant à une créance irrécouvrable d'un montant inférieur à un seuil fixé par délibération du conseil municipal, qui ne peut être supérieur à un seuil fixé par décret. Ce même décret précise les modalités suivant lesquelles le maire rend compte au conseil municipal de l'exercice de cette délégation ;

31° D'autoriser les mandats spéciaux que les membres du conseil municipal peuvent être amenés à exercer dans le cadre de leurs fonctions, ainsi que le remboursement des frais afférents prévus à l'article L. 2123-18 du présent code.

Les délégations consenties en application du 3° du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal.

Un découpage de cet article de loi par thématiques permettrait d'améliorer sa compréhension et permettrait de n'attribuer qu'une partie des délégations au maire. Le découpage pourrait être le suivant.

Article L2122-22-1 * Urbanisme

- n°3 : autorisation de réaliser des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, ainsi que la prise des décisions relatives à ces opérations.
- n°15 : exercice des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme au nom de la commune, ainsi que la possibilité de déléguer cet exercice dans certaines conditions.
- n°19 : signature de conventions relatives à la participation des constructeurs au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et à la participation pour voirie et réseaux.

Article L2122-22-2 * Législatif

- n°4 : prise de décisions concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que leurs avenants.
- n°16 : exercice du droit d'intenter des actions en justice au nom de la commune ou de défendre la commune dans des actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal, et de transiger avec les tiers dans certaines limites.
- n°22 : exercice du droit de priorité défini par le code de l'urbanisme au nom de la commune, ainsi que la possibilité de déléguer cet exercice dans certaines conditions.
- n°23 : prise de décisions relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune, ainsi que la conclusion de la convention prévue à cet effet.

Article L2122-22-3 * Administratif

- n°1 : délégation pour arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux et procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales.
- n°5 : décision de conclusion et de révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans.
- n°6 : autorisation de passer les contrats d'assurance et d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes.
- n°7 : création, modification ou suppression des régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux.
- n°8 : prononciation de la délivrance et de la reprise des concessions dans les cimetières.
- n°9 : acceptation des dons et legs qui ne sont pas grevés de conditions ni de charges.
- n°10 : décision d'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à un certain seuil.
- n°11 : fixation des rémunérations et règlement des frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts.
- n°12 : fixation du montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et réponse à leurs demandes dans certaines limites.
- n°13 : décision de création de classes dans les établissements d'enseignement.
- n°14 : fixation des reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme.

- n°17 : règlement des conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans certaines limites.
- n°18 : avis préalable de la commune sur certaines opérations menées par un établissement public foncier local.
- n°20 : réalisation des lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal.
- n°21 : exercice ou délégation du droit de préemption défini par le code de l'urbanisme au nom de la commune dans certaines conditions.
- n°24 : autorisation du renouvellement de l'adhésion aux associations dont la commune est membre.
- n°25 : exercice du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne.
- n°26 : demande d'attribution de subventions à tout organisme financeur dans certaines conditions.
- n°27 : procédure de dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux.
- n°28 : exercice du droit prévu par la loi relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation.
- n°29 : ouverture et organisation de la participation du public par voie électronique.
- n°30 : admission en non-valeur des titres de recettes présentés par le comptable public dans certaines conditions.
- n°31 : autorisation des mandats spéciaux que les membres du conseil municipal peuvent être amenés à exercer dans le cadre de leurs fonctions, ainsi que le remboursement des frais afférents.

Le contrôle de légalité est censé vérifier que les délégations ont été votées avec leurs limites chiffrées. Dans les faits, ce contrôle est rarement effectué. Même lorsqu'un élu signale au contrôle de légalité que les limites chiffrées n'ont pas été établies, celui-ci donne rarement suite. Il conviendrait qu'il y ait un contrôle et une mise en conformité systématiques.

Le nombre de délégations accordées au maire gagnerait à être réduit pour redonner de la consistance au mandat des conseillers municipaux.



Un article de loi pourrait spécifier que le vote des délégations doit être renouvelé chaque année, lors de la première réunion ordinaire du conseil municipal.

C.3 Retrait de délégations des adjoints et conseillers

C.3.a Contrôle du retrait

Le maire peut, à tout moment, mettre un terme aux délégations qu'il a consenties à un adjoint. C'est un pouvoir discrétionnaire qui doit juste ne pas être inspiré par un motif étranger à la bonne marche de l'administration communale. Cette décision n'a pas à être

précédée d'une procédure contradictoire préalable et n'a pas à être motivée. L'absence de faute est sans incidence sur la légalité de la décision de retrait.



Ainsi, un maire peut à loisir user et abuser de ce « privilège » comme sanction. Le maire n'est pas tenu de justifier sa décision.

Conséquences sur la démocratie : de peur de perdre leurs délégations et/ou leurs indemnités, et d'être écartés du groupe, nous constatons que nombre d'élus n'osent exprimer leur point de vue.



La violence de cet article de loi doit être prise en compte.

Trop de témoignages nous parviennent pour nous signaler des retraits de délégations abusifs. Cet article est une arme redoutable entre les mains de l'exécutif, permettant d'imposer une pensée unique, sous peine de sanction.

« Tu n'es pas d'accord avec moi, je te retire tes délégations. »
Comment envisager un fonctionnement démocratique avec un article de loi qui autorise légalement l'application d'un système autocratique?

Même s'il est nécessaire de permettre à l'exécutif de s'entourer de personnes de confiance, il est nécessaire d'encadrer ce pouvoir accordé aux maires.

(PS : si nous donnons au maire le pouvoir de choisir son équipe et de la modifier en cours de mandat quand la confiance est rompue, nous devons donner le pouvoir à l'équipe de faire de même avec le maire. C'est le principe d'équité. **Cf. vote de défiance, § C.9)**



Proposition : possibilité d'ajouter une notion de justification et d'ajouter une disposition concernant les sanctions en cas d'abus de pouvoir par le maire dans le retrait de délégations, en nous basant sur la « mesure prise en considération de la personne » et la « mesure prise à titre de sanctions » du droit administratif.

Voici une proposition de texte incluant cette notion :

« La décision de retrait de délégation doit être justifiée par écrit et communiquée à l'adjoint concerné. La motivation du retrait peut être fondée sur des motifs d'intérêt général, de bonne gestion de la collectivité ou sur des manquements constatés dans l'exercice des fonctions déléguées. Toutefois, cette mesure doit être prise en considération de la personne et doit être proportionnée à la situation constatée.

En cas d'abus avéré dans l'exercice de ce pouvoir de retrait, le maire peut être soumis à des sanctions administratives ou judiciaires, conformément à la législation en vigueur. Il est important que la décision de retrait de délégation soit étayée par des éléments factuels et pertinents, et qu'elle respecte les droits et les garanties de la personne concernée. En outre, la décision de retrait de délégation peut faire l'objet d'un recours devant les autorités compétentes pour assurer le respect des principes de justice et de protection des droits des individus. »

C.3.b Analyse à posteriori de la loi engagement et proximité

Nous sollicitons une étude chiffrée suite à l'adoption de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, visant à renforcer la parité au sein des conseils municipaux des communes de 1.000 habitants et plus, en modifiant l'article L. 2122-7-2 du CGCT.

Nous avons reçu de nombreux témoignages de femmes élues ayant été privées de leurs délégations au sein des conseils municipaux. Ces retraits de délégations, permis par un article de loi antérieur à l'augmentation significative de la présence féminine dans ces instances, soulèvent des interrogations sur l'égalité des genres en politique.

Il est nécessaire de souligner que le simple respect de l'obligation légale de parité ne garantit pas nécessairement un traitement équitable pour les femmes élues. Des témoignages indiquent que les femmes sont plus susceptibles de se voir retirer leurs délégations, et que cela pourrait être lié à des désaccords exprimés ou même à des situations de violence sexiste ou sexuelle au sein des équipes municipales.

Afin de mieux comprendre cette situation et d'apporter des données tangibles à ces préoccupations, nous demandons une analyse chiffrée du nombre de retraits de délégations effectués, en proportion aux genres des élus, ainsi qu'aux genres des maires. Cette étude est essentielle pour évaluer toute disparité de traitement et pour envisager des mesures appropriées visant à garantir un environnement politique équitable et respectueux de tous les élus.

Nous insistons sur l'importance de ne pas ignorer les difficultés spécifiques auxquelles les femmes sont confrontées lorsqu'elles s'engagent en politique, et sur la nécessité de prévenir et de combattre toute forme de violence ou de discrimination au sein des instances municipales.

Pour réaliser une étude chiffrée sur le retrait de délégations aux femmes dans les conseils municipaux :

- Collecte des données : il serait nécessaire de recueillir des données sur les retraits de délégations effectués dans les conseils municipaux . Ces données devraient être ventilées par sexe des élus concernés (femmes et hommes) ainsi que par sexe des maires (femmes et hommes).
- Analyse comparative : une fois les données recueillies, il conviendrait de comparer le nombre de retraits de délégations effectués pour les femmes par rapport aux hommes, ainsi que pour les maires femmes par rapport aux maires hommes. Cette analyse comparative permettrait d'évaluer s'il existe une disparité significative dans le retrait de délégations en fonction du genre.
- Identification des motifs de retrait : il serait également important d'identifier les motifs de retrait de délégations pour les femmes, en examinant les raisons invoquées par les maires dans les arrêtés de retrait de délégation. Cela permettrait de déterminer si

les motifs de retrait sont liés au genre des élus ou à d'autres facteurs.

- Analyse des cas de violence : en parallèle, il serait nécessaire d'analyser les cas de retrait de délégations liés à des situations de violence sexiste ou sexuelle. Cela pourrait impliquer l'examen des témoignages recueillis et des cas signalés d'abus de pouvoir ou de comportements inappropriés au sein des équipes municipales.
- Rapport et recommandations : enfin, une fois l'étude réalisée, un rapport détaillé devrait être rédigé, mettant en lumière les résultats de l'analyse chiffrée ainsi que des conclusions et recommandations pour promouvoir l'égalité des genres et prévenir les violences sexistes et sexuelles au sein des conseils municipaux.

Cette approche méthodologique permettrait d'obtenir des données quantitatives et qualitatives sur le retrait de délégations aux femmes dans les conseils municipaux, ainsi que sur les dynamiques de genre et les situations de violence au sein de ces instances.

C.4 CGCT : étendre droits et obligations aux communes de moins de 3.500 habitants

Nous constatons que de nombreux articles du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) ne s'appliquent pas aux communes de moins de 3.500 habitants, alors que la grande majorité des élus exercent leurs fonctions dans de telles communes.

Cette situation soulève plusieurs problèmes. Tout d'abord, elle limite la portée des dispositions légales pour une proportion significative des élus locaux, ce qui peut entraver leur capacité à exercer leurs responsabilités de manière efficace et équitable. De plus, l'interprétation de ces articles du CGCT peut parfois être très subjective et sujette à des interprétations divergentes, ce qui peut conduire à des incohérences dans leur application.

Il est donc nécessaire de revoir ces limitations et de s'assurer que les dispositions légales sont adaptées à la réalité et aux besoins des communes, quelle que soit leur taille. Cela pourrait impliquer une révision des seuils démographiques ou une adaptation des articles du CGCT pour garantir une application plus équitable et cohérente de la loi sur l'ensemble du territoire.

Nous ne pouvons pas ici reprendre tous les articles du CGCT qu'il faudrait adapter, toutefois nous proposons ci-après quelques exemples qui nous paraissent pertinents.

- **Note de synthèse**

Pour rendre obligatoire l'envoi d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération à tous les conseils municipaux, indépendamment de la taille de la commune, il faudrait modifier les dispositions législatives en conséquence.

Voici une proposition de modification de l'article L2121-12 du CGCT pour inclure cette obligation pour toutes les communes :

« Dans toutes les communes, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Cette note devra fournir aux membres du conseil municipal les informations nécessaires pour une compréhension claire et complète des sujets à débattre lors de la séance du conseil municipal. Cette disposition vise à garantir la transparence et la participation des élus municipaux à la prise de décision, quel que soit le nombre d'habitants de la commune. »

En rendant cette ligne d'article de loi obligatoire pour toutes les communes, on s'assure que les élus municipaux disposent des informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées, contribuant ainsi à une gouvernance plus démocratique et transparente à tous les niveaux de la collectivité locale.

- **Débat d'orientation budgétaire**

La loi du 6 février 1992, dans ses articles 11 et 12, a **étendu aux communes de 3.500 habitants et plus, ainsi qu'aux régions**, l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget qui était déjà prévu pour les départements (loi du 2 mars 1982).



L'article L. 2312-1 du CGCT reprend cette disposition :

« Dans les communes de 3.500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. »

Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget par l'Assemblée.

L'article L. 2312-1 du CGCT deviendrait :

« Dans toutes les communes, quel que soit leur nombre d'habitants, un débat doit être organisé au sein du conseil municipal concernant les orientations générales du budget. Ce débat doit avoir lieu dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, et il doit se dérouler selon les modalités définies par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du Code Général des Collectivités Territoriales. »

C.5 Faire respecter et appliquer les lois

C.5.a Application de la loi par les préfetures

Lorsque des élus sont confrontés à des interrogations ou des problèmes internes au conseil municipal, notamment en ce qui concerne le respect des droits des élus ou des délibérations qui semblent illégales, leur réflexe est de se tourner vers le préfet et le service de contrôle de légalité.

Dans une logique hiérarchique similaire à celle que l'on retrouve dans le monde de l'entreprise, où l'on pense instinctivement que le préfet est au-dessus du maire (N+1), les possibilités d'actions et les prérogatives concrètes du préfet concernant les mesures qu'il peut prendre vis-à-vis du maire ou du conseil municipal demeurent trop floues.

De nombreux élus expriment leur frustration en disant : « Le préfet ne fait rien, le préfet ne répond pas. » Cela conduit souvent à un sentiment d'abandon et de découragement chez ces élus.

Il est donc crucial de clarifier et de renforcer le rôle du préfet dans cette relation entre le conseil municipal et la préfecture. Cela pourrait passer par une meilleure communication et des directives claires quant aux actions que le préfet peut entreprendre en cas de problèmes ou d'illégalités constatés au sein du conseil municipal.

Il est essentiel que tous les membres du conseil municipal soient informés des prérogatives du préfet dans sa relation avec la municipalité. Cette mesure contribuera à éviter les interpellations inappropriées des élus envers le préfet et à réduire le sentiment de frustration parmi les membres du conseil qui sont en attente de réponses ou d'actions.

Il serait également bénéfique d'organiser une communication exhaustive au début de chaque mandat sur les actions possibles du contrôle de légalité. Cela permettrait d'éviter de solliciter ce service pour des questionnements sur lesquels il ne peut intervenir. Cette démarche favoriserait une meilleure compréhension des compétences de chaque acteur dans la gestion des affaires municipales et contribuerait à rationaliser les demandes adressées au contrôle de légalité.

Suggestion : il est nécessaire de renforcer les mécanismes de contrôle et de garantir une réelle application de la loi. Cela pourrait passer par une réforme des procédures de signalement et un renforcement des moyens et des obligations des préfectures pour traiter efficacement ces signalements. De plus, il pourrait être envisagé d'accorder une assistance juridique gratuite aux élus locaux qui signalent des irrégularités, afin de faciliter leur action en justice. Enfin, une sensibilisation des préfectures et des autorités compétentes à l'importance de traiter sérieusement les signalements des élus locaux est également nécessaire.

C.5.b Respect de la loi par les maires

En vertu de l'article **L. 2122-23** du CGCT, le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal des décisions qu'il a prises dans les matières qui lui ont été déléguées par ce dernier en application de l'article L. 2122-22 du même code.

➡ Rares sont les maires qui respectent l'article L. 2122-23 du CGCT.

Afin d'assurer une transparence et un contrôle effectif par le conseil municipal des décisions du maire prises sous délégations, et afin de s'assurer que cet article de loi est respecté, il faudrait obligatoirement joindre le récapitulatif des décisions prises par le maire au procès-verbal des réunions du conseil municipal envoyé à la préfecture, et rendre invalide le procès-verbal si ce récapitulatif manque.

Il faudrait obligatoirement joindre à la convocation de la réunion suivante du conseil municipal le procès-verbal accompagné de ce récapitulatif.

Il existe trop de possibilités pour les maires de contourner la loi (simple défaut d'affichage, construction sans permis...). Il arrive que les préfets fassent un recours gracieux qui n'a aucun pouvoir coercitif.

Seul un recours au tribunal administratif peut obliger le maire à respecter la loi. Le contrôle du respect de la loi ne devrait pas reposer uniquement sur des actions en justice.

C.5.c Violences psychologiques

Les actes de harcèlement psychologique, tels que la non-information, l'exclusion, le dénigrement et la stigmatisation, ont un impact dévastateur sur la santé mentale et le bien-être des conseillers municipaux, affectant non seulement leur vie professionnelle mais aussi leur vie personnelle. Ce climat toxique peut mener à des situations dramatiques et à des dépressions, nécessitant parfois un suivi psychologique et conduire à des démissions.

Pour remédier à cette situation, il est essentiel de sensibiliser les élus locaux sur les dangers du harcèlement psychologique en milieu municipal et de mettre en place des mesures de prévention et de soutien. Il est également nécessaire d'instaurer des procédures de signalement et des sanctions adaptées en cas de comportements de harcèlement.

Un projet de loi visant à protéger les élus locaux contre le harcèlement psychologique pourrait inclure des dispositions obligeant les communes à mettre en place des formations sur le respect et la communication constructive, ainsi que des mécanismes de signalement et de soutien psychologique. Cette loi pourrait également prévoir des sanctions pour les auteurs de harcèlement, afin de garantir un environnement de travail sain et respectueux pour tous les conseillers municipaux.



Voici quelques articles que pourrait contenir ce projet de loi :

- Les communes sont tenues de mettre en place des formations obligatoires sur le respect, la communication constructive et la prévention du harcèlement psychologique pour l'ensemble des élus locaux et du personnel municipal.
- Les communes doivent établir des mécanismes de signalement confidentiels et accessibles pour les cas de harcèlement psychologique en milieu municipal, garantissant la protection des plaignants.
- Les communes sont responsables d'offrir un soutien psychologique adapté aux victimes de harcèlement psychologique, en partenariat avec des professionnels qualifiés.
- Une commission spéciale extra-communale contre le harcèlement psychologique en milieu municipal sera instituée pour enquêter sur les cas signalés, proposer des sanctions en cas de comportements répréhensibles et assurer le suivi des mesures mises en place.
- Des sanctions disciplinaires et pénales seront prévues pour les auteurs de harcèlement psychologique en milieu municipal, avec des mesures dissuasives pour garantir un environnement de travail sain et respectueux pour tous les conseillers municipaux.

Cette proposition de loi vise à protéger la santé mentale et le bien-être des élus locaux, à favoriser un climat de travail respectueux et à promouvoir la qualité de la gouvernance locale en éliminant le harcèlement psychologique en milieu municipal.



Il faut également créer un observatoire des violences psychologiques au sein des conseils municipaux pour les identifier, les quantifier, les analyser... C'est une réalité dont il faut prendre conscience. Parmi les violences psychologiques, il faut porter une attention particulière aux violences sexistes et sexuelles.

C.6 Améliorer la communication et la diffusion de l'information

C.6.a Tour de table

En application de l'article L.2121-10 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), la convocation du conseil municipal est faite par le maire et doit être accompagnée d'un ordre du jour qu'il détermine en précisant les questions mises en débat qui feront l'objet d'une délibération. Le maire a l'obligation de respecter l'ordre du jour accompagnant la convocation des conseillers municipaux et ne peut donc inviter le conseil municipal à délibérer sur des questions qui n'y seront pas inscrites.

L'inscription de « Questions diverses » sur les convocations en fin d'ordre du jour des réunions du conseil municipal constitue une pratique courante dans de nombreux conseils municipaux.

Le juge administratif encadre cependant strictement cette pratique. Il a ainsi été jugé, à plusieurs reprises que seules les questions de faible importance pouvaient être traitées au titre des questions diverses (*CE, n°17176 et 17177, 29 septembre 1982, Richert ; CAA de Nancy n°12NC00160, 26 novembre 2012, Commune d'Humberville ; CAA de Douai, n°11DA01928, 25 octobre 2012, Commune de Sars-Poteries ; CAA de Marseille n°01MA00202, 21 février 2005, Commune de Pierrevet*).

Il est nécessaire de préciser que le conseil municipal ne peut délibérer que sur des questions qui sont mentionnées dans l'ordre du jour joint à la convocation. Ainsi, les décisions qui seraient adoptées dans le cadre de questions diverses, ou qui n'auraient pas fait l'objet d'un point précisé à l'ordre du jour, sont susceptibles d'être annulées.



Article L2121-19 du CGCT

« Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal. »

L'inscription de « Questions diverses » sur la convocation en fin d'ordre du jour doit être rendue obligatoire.

Même si le maire est le seul décisionnaire de l'ordre du jour, et qu'il possède le pouvoir de police de l'assemblée, il ne devrait pas être possible de clore la réunion sans permettre à chaque élu de s'exprimer, s'il n'y a aucune perturbation ou problème de sécurité.

Proposition de modification :

« Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer des questions orales lors de chaque séance du conseil municipal, portant sur les affaires de la commune.

Le règlement intérieur de la commune prévoit les modalités de présentation et d'examen de ces questions. En l'absence de règlement intérieur, ces modalités sont définies par une délibération du conseil municipal. »

Cette disposition vise à garantir que chaque conseiller municipal ait la possibilité de poser des questions orales lors de chaque réunion du conseil municipal, quel que soit le nombre d'habitants de la commune.

C.6.b Communication du maire envers les conseillers municipaux

- Information systématique des conseillers municipaux sur les actes du maire : chaque acte pris par le maire doit être communiqué de manière systématique à tous les conseillers municipaux (**cf. § C.5**).
- Diffusion régulière des lettres d'information et autres documents administratifs : les autorités administratives doivent fournir aux conseillers municipaux toutes les lettres d'information et autres documents pertinents de manière régulière. Si cette communication n'est envoyée qu'au maire, celui-ci doit obligatoirement la transmettre à tous les élus.
- Création d'un espace documentaire numérique dédié et sécurisé : un espace en ligne devrait être mis en place pour permettre aux conseillers municipaux d'accéder facilement à tous les documents relatifs aux affaires de la commune.
- Facilitation de l'accès aux documents administratifs : les conseillers municipaux ne devraient pas avoir à solliciter la CADA pour obtenir des documents qu'ils ont le droit de consulter. L'accès à ces documents doit être facilité.
- Rédaction de comptes-rendus pour les réunions de commissions : des comptes-rendus détaillés de toutes les réunions de commissions doivent être rédigés et diffusés à l'ensemble des conseillers municipaux.

C.6.c Communication du maire envers les habitants

- Diffusion en direct des réunions du conseil municipal : les réunions du conseil municipal doivent être diffusées en direct pour permettre aux habitants de les suivre en temps réel, et ce, dans toutes les communes.
- Mise à jour du site internet de la commune : le site internet de la commune doit être régulièrement mis à jour avec tous les documents administratifs pertinents pour les habitants, tels que les arrêtés du maire et le règlement du PLU.

Ces listes sont loin d'être exhaustives. Il y a une forte marge de progression que les outils numériques permettent aujourd'hui de franchir.

C.6.d Boîte de courriel communale, individuelle

Le conseiller municipal devrait disposer automatiquement d'une adresse de courriel communal pour recevoir des informations et pour être joignable, sans passer par la boîte mail du maire ou de la mairie. Cela permettrait à chaque élu :

- d'avoir une existence à part entière ;
- d'avoir des échanges confidentiels avec ses concitoyens ;
- de recevoir directement des informations, ce qui décharge le maire du travail de transmission.

Suggestion : l'État peut être le gestionnaire de ce système de messagerie sécurisée que la plupart de communes ne peuvent pas assumer.

En résumé, il est essentiel d'améliorer la transparence des actions du maire envers les conseillers municipaux et les habitants. Cela permettra de renforcer l'implication des conseillers municipaux et des habitants dans la vie locale et de favoriser leur intérêt pour la politique locale.

C.7 Formation et information sur la formation

Nous avons présenté le 21 mars 2024, accompagné du centre de formation Arsélience et du groupe CEGOS, auprès des conseillers de Mme la Ministre déléguée chargée des collectivités territoriales, une solution d'informations et de formations pour les élus locaux et les candidats aux élections.

Cette solution se présente en deux parties, qui serait accessible sur le site des collectivités territoriales sous un onglet elus.assistance.gouv.fr .

La première partie informera, sous forme de capsules filmées, les candidats sur l'engagement qu'ils s'approprient à prendre (informations sur le rôle et les obligations). Ce format permet à moindre coût d'atteindre l'intégralité des candidats. Une campagne d'information sur l'existence de ce site sera nécessaire.

Puis il y aurait la possibilité de répondre aux problématiques des élus :

- soit avec des réponses directes (forums...)
- soit avec une orientation vers un item de formation possible sur le répertoire de formations existantes.

La centralisation du catalogue des formations qui s'adressent aux élus locaux simplifiera l'accessibilité et la visibilité des possibilités de formation.

Il faudrait également prévoir une information claire et détaillée, individuelle sur le DIFE. Nombre d'élus ne connaissent pas leurs droits. Cela pourrait prendre la forme d'un document transmis à chaque élu en accompagnement de la convocation à la première réunion du conseil municipal, puis chaque année à la date de renouvellement des droits.

C.8 Conseil municipal et intercommunalité

Pour pallier le manque d'interaction entre les conseillers municipaux et les intercommunalités, plusieurs propositions législatives peuvent être envisagées afin de renforcer la collaboration et l'implication des élus municipaux dans les décisions intercommunales :

- Mettre en place une obligation légale stipulant que les comptes-rendus des commissions intercommunales doivent être transmis à l'ensemble des élus du conseil municipal. Cette mesure garantit une meilleure diffusion des informations et une implication plus large des conseillers municipaux dans les affaires intercommunales.
- Imposer que les comptes-rendus des réunions des intercommunalités soient systématiquement joints aux convocations pour les réunions obligatoires du conseil municipal. Ainsi, chaque conseiller municipal aurait accès aux informations pertinentes avant le vote des délibérations municipales, favorisant ainsi une meilleure préparation et une prise de décision plus éclairée.
- Autoriser la représentation de la commune au sein des commissions intercommunales en permettant à tous les conseillers municipaux d'avoir la possibilité de siéger (sans pouvoir de vote) dans au moins une commission intercommunale. Cette mesure garantit une représentation plus équitable des intérêts municipaux au sein des structures intercommunales et encouragerait une participation plus active des élus municipaux.
- Instaurer une procédure légale obligeant le conseil municipal à débattre préalablement sur toute délibération intercommunale impliquant la commune. Ainsi, les élus municipaux siégeant au conseil communautaire voteraient en toute connaissance de l'avis du conseil municipal. Cette mesure renforcerait la cohésion et l'harmonisation des décisions prises aux niveaux municipal et intercommunal, garantissant ainsi une représentation plus fidèle des intérêts de la commune dans les instances intercommunales.
- Il faudrait donner la possibilité aux conseillers municipaux de débattre de sujets normalement abordés uniquement par le conseil communautaire. Les conseillers municipaux devraient pouvoir ajouter ces sujets à l'ordre du jour des réunions du conseil municipal.

Le fonctionnement du conseil communautaire ainsi que l'exercice du mandat de conseiller communautaire représentent des domaines où des améliorations significatives sont

nécessaires. En particulier, le déficit de parité au sein de ces instances et le manque de démocratie constituent des enjeux majeurs qui requièrent une attention.

Pour remédier à ces problèmes, il est essentiel d'ouvrir des chantiers visant à revoir en profondeur le mode de fonctionnement des conseils communautaires.



L'amélioration du fonctionnement du conseil communautaire et de l'exercice du mandat de conseiller communautaire constitue un enjeu central pour renforcer la démocratie locale et garantir une représentation équilibrée de l'ensemble de la population au sein des instances décisionnelles.

C.9 Vote de défiance

Par la possibilité de retirer les délégations aux adjoints et conseillers délégués, nous donnons au maire le pouvoir de choisir son équipe et de la modifier en cours de mandat quand la confiance est rompue. Nous devons donner le pouvoir à l'équipe de faire de même avec le maire. C'est le principe d'équité.

Projet de loi : vote de défiance pour le maintien du maire en cours de mandat

Article 1 :

Dans le cadre du mandat du maire d'une commune, le conseil municipal est habilité à voter une motion de défiance pour le maintien du maire dans ses fonctions.

Article 2 :

Le vote de défiance peut être initié à la demande d'au moins un tiers des membres du conseil municipal ou du maire lui-même.

Article 3 :

La demande de vote de défiance doit être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil municipal et communiquée à tous les membres du conseil au moins quinze jours avant ladite séance.

Article 4 :

Le vote de défiance se déroule au cours d'une séance ordinaire du conseil municipal. Le maire peut présenter un rapport sur son bilan et ses actions depuis son élection.

Article 5 :

Le vote de défiance est acquis si une majorité absolue des membres du conseil municipal exprime leur soutien au maintien du maire en fonction. En l'absence de majorité absolue, le maire est réputé démissionnaire et le conseil municipal procède à l'élection d'un nouveau maire dans les conditions prévues par la loi.

Article 6 :

Le maire dispose d'un droit de réponse lors du débat précédant le vote de défiance. Ce droit de réponse ne peut excéder une durée fixée par le règlement intérieur du conseil municipal.

Article 7 :

La présente loi entre en vigueur dès sa publication au Journal Officiel.

Cette proposition de loi est à affiner.

C.10 Limitation du nombre de mandats de maire consécutifs

Un maire peut se représenter indéfiniment mandat après mandat. Malheureusement nous constatons régulièrement que ce soit à travers des articles de presse ou dans les témoignages d'élus que cette succession de mandats sans limite augmente les risques de dérive autocratique des maires, les risques de délits et freine le renouvellement des élus.

Projet de loi : limitation des mandats successifs des maires

Article 1 :

Le maire d'une commune ne peut exercer plus de trois mandats successifs.

Article 2 :

Un mandat successif est défini comme toute période pendant laquelle le maire est en fonction consécutive à son élection à ce poste, sans interruption.

Article 3 :

Après avoir exercé trois mandats successifs, le maire ne peut se présenter à l'élection municipale suivante en tant que candidat à la fonction de maire.

Article 4 :

En cas de non-respect de la limite de mandats successifs, le maire est déclaré inéligible à toute fonction électorale pour une durée de six ans à compter de la fin de son dernier mandat.

Article 5 :

La présente loi entre en vigueur dès sa publication au Journal Officiel et s'applique à toutes les élections municipales organisées après cette date. Les dispositions relatives à l'inéligibilité prennent effet immédiatement.

Cette proposition de loi est à affiner.

Conclusion générale

Le fonctionnement actuel des conseils municipaux n'est plus démocratique. Il est urgent de prendre des mesures concrètes pour améliorer le fonctionnement des instances locales, et ne pas uniquement se concentrer sur les conditions d'exercice du mandat (indemnités, retraite, formation...). Le citoyen qui s'engage s'engage pour agir.

Après l'adoption de la loi renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux et le travail sur la PPL sur le statut de l' élu local, nous appelons à l'élaboration d'une troisième loi visant à normaliser et à améliorer le fonctionnement du conseil municipal. Cette nouvelle législation devrait inclure des dispositions permettant de contrôler rigoureusement l'application des lois existantes ainsi que des nouvelles mesures adoptées. Il est essentiel de garantir et de renforcer la démocratie au niveau local.

Nous insistons sur la nécessité d'une analyse approfondie des démissions de tous les élus locaux (et pas uniquement des maires), comprenant un examen détaillé du nombre exact de démissions, de la taille des communes concernées, ainsi que des raisons sous-jacentes à ces démissions. Cette évaluation permettra de mieux comprendre les défis auxquels sont confrontés les élus locaux et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins spécifiques.

Enfin, nous proposons de lancer des travaux d'étude approfondis sur le fonctionnement du conseil communautaire, une assemblée souvent moins démocratique que le conseil municipal et qui n'est pas soumise à l'obligation de parité. Ces travaux devraient viser à identifier les lacunes et les dysfonctionnements du système actuel et à formuler des recommandations pour renforcer la démocratie au niveau intercommunal.

Nota : ce document n'est pas exhaustif, ni juridiquement exemplaire.

Auteurs

- Solène Le Monnier, conseillère municipale, Berric, Morbihan
Co-Fondatrice et Présidente de l'UNEL (Union Nationale des Élus Locaux)
contact@unel.fr
- Mariline Thiebaut-Brodier, conseillère municipale et communautaire, Solgne, Moselle
Co-Fondatrice et Trésorière de l'UNEL



Union Nationale des Élus Locaux

Où nous trouver :

- web : www.unel.fr
- Facebook : <https://www.facebook.com/UnionNationaledesElusLocaux/>
- LinkedIn : www.linkedin.com/in/unel-union-nationale-des-elus-locaux-718b01289
- Adhésions : [union nationale des élus locaux | HelloAsso](#)

Siège social de l'UNEL : 101 rue de Sèvres, lot 1665 - 75272 PARIS cedex 06