

N° 381

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 avril 1994.

PROPOSITION DE LOI

tendant à améliorer le fonctionnement des conseils municipaux,

PRÉSENTÉE

Par Mme Françoise SELIGMANN,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La décentralisation, il va sans dire, a considérablement accru les responsabilités des élus locaux, notamment municipaux. Celles de tous les élus municipaux, qu'ils appartiennent à la majorité qui conduit l'assemblée communale ou à sa minorité.

Or, malgré les progrès réalisés par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les élus de la minorité n'ont pas toujours, au sein du conseil municipal, les mêmes moyens que leurs collègues pour accomplir leur mandat.

Souvent, trop souvent, il leur manque en effet l'information et, faute de disposer de l'ensemble des éléments d'appréciation, ils ne peuvent exercer de façon satisfaisante leur rôle — rôle de contrôle de la majorité, qui est essentiel pour le fonctionnement démocratique des assemblées locales.

Certes, il est de nombreux conseils municipaux où les droits reconnus à la minorité sont réels. Lorsque tel est le cas, le mérite revient aux membres de la majorité municipale, et en premier lieu au maire, d'avoir su aller au-delà du « minimum légal » d'information pour accroître la transparence et, ce faisant, approfondir la démocratie.

Mais les relations entre majorité et minorité ne peuvent dépendre, au sein des conseils municipaux, de la personnalité des uns et des autres.

C'est pourquoi il convient de renforcer les textes pour que, partout, les élus minoritaires puissent bénéficier d'une information satisfaisante, en temps utile, sur chacun des points qui viendront en délibération et soient ainsi en mesure d'étudier sérieusement à l'avance les dossiers, en tenant, le cas échéant, des réunions de travail à leur propos.

Une telle amélioration suppose notamment d'adresser aux conseillers municipaux, et si possible avant l'envoi de la convocation elle-même, un vrai rapport explicatif sur chacun des points de l'ordre du jour et non, comme aujourd'hui, une simple « note explicative de synthèse » très générale et beaucoup trop succincte.

Cela suppose aussi que l'ensemble des documents nécessaires à l'examen de chacun des dossiers mis en délibération soient communiqués en temps utile à tous les élus et donc fournis préalablement aux réunions des commissions municipales ou mis à leur disposition lors du conseil municipal si celui-ci est réuni d'urgence.

Cela suppose enfin de faire reconnaître – par le biais du règlement intérieur – aux membres du conseil municipal, pour l'accomplissement de leur mandat et l'exercice de leurs responsabilités, un certain nombre de droits et de facilités et de garantir ces droits et facilités par l'établissement – au travers d'un décret en Conseil d'Etat – d'un règlement intérieur type qui devra évidemment tenir compte de la taille des communes.

Il s'agit d'étendre, par cette référence oligatoire, la conception qu'ont du règlement intérieur encore trop peu de communes et qui seule permet d'assurer le fonctionnement réellement démocratique des conseils municipaux.

Il s'agit aussi de régler par cette voie un certain nombre aussi de modalités pratiques pour garantir le droit légitime des élus à être informés. Des facilités matérielles doivent ainsi leur être accordées comme, par exemple, un crédit forfaitaire de photocopie. Sait-on que dans de trop nombreux conseils municipaux, les élus n'ont même pas le droit à une photocopie du procès-verbal des délibérations ? N'est-ce pas là une entrave au droit qu'ils ont d'être informés, qui figure aujourd'hui à l'article L. 121-22 du code des communes et qui n'ôte rien aux prérogatives de la majorité municipale mais permet d'éviter, le cas échéant, qu'un débat par trop escamoté au sein de l'assemblée communale n'aille prendre corps ailleurs, sur la place publique ?

Améliorer le droit des élus minoritaires suppose enfin – et surtout – de rendre obligatoire, dans les communes les plus importantes et pour les secteurs d'intervention principaux du conseil municipal, la création de commissions municipales permanentes. Ces commissions constituent pour les élus un lieu privilégié, naturel, d'information. Or, si la loi relative à l'administration territoriale de la République exige le respect du principe de représentation proportionnelle pour leur composition, elle n'impose rien quant à leur création et à leur réunion !

L'exemple de nos deux chambres parlementaires montre que les droits de la minorité peuvent être respectés au travers d'un large accès à l'information. Ce qui est possible à l'échelon national doit l'être au niveau communal.

Rendre, par le renforcement de l'information et de la transparence, la démocratie locale effective, tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le premier alinéa du III de l'article L. 121-10 du code des communes est ainsi rédigé :

« — Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un rapport explicatif sur chacune des affaires soumises à délibérations est adressé au plus tard avec la convocation aux membres du conseil municipal. »

Art. 2.

Après le premier alinéa du III de l'article L. 121-10 du code des communes, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les conseillers municipaux ont communication des documents nécessaires aux délibérations en temps utile. En cas d'urgence, ces documents sont mis à leur disposition au début de la réunion du conseil municipal. »

Art. 3.

L'article L. 121-10-1 du code des communes est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Il définit les conditions nécessaires au fonctionnement démocratique du conseil municipal et détermine les moyens attribués à ses membres pour l'exercice de leur mandat, en particulier en ce qui concerne le respect du droit d'expression ».

« Un règlement intérieur type est établi en fonction de la taille des communes par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 4.

Compléter l'article L. 121-20 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de 30 000 habitants et plus, la constitution de commissions permanentes chargées des principaux secteurs d'intervention du conseil municipal est obligatoire. »