

N° 380

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2010

PROPOSITION DE LOI

tendant à moderniser les règles de fonctionnement des conseils municipaux en Alsace-Moselle,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON,
Sénateur

(Envoyée 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 présente proposition de loi a pour objet de préciser et d'harmoniser le droit local en Alsace-Moselle avec le droit commun sur un certain nombre de points touchant au fonctionnement des conseils municipaux. Ils concernent :

- le délai de convocation des conseils municipaux ;
- l'obligation d'adopter un règlement intérieur ;
- la convocation et la composition des commissions municipales.

I – Le délai de convocation des conseils municipaux

Le fonctionnement des conseils municipaux dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est régi par un droit local précisé aux articles L. 2541-2 et suivants du code général des collectivités territoriales. S'agissant du délai de convocation des assemblées municipales, le droit local prévoit des dispositions spécifiques. Aux termes de l'article L. 2541-2, en effet : « Le maire convoque le conseil municipal aussi souvent que les affaires l'exigent. Le maire est tenu de le convoquer chaque fois qu'il en est requis par une demande écrite indiquant les motifs et le but de la convocation et signée par un tiers des membres du conseil municipal. La convocation indique les questions à l'ordre du jour ; elle est faite **trois jours au moins avant la séance** et, en cas d'urgence, la veille. Le conseil municipal, à l'ouverture de la séance, décide s'il y a urgence ».

Le droit commun est régi, quant à lui, par les articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du CGCT. Il distingue les communes selon qu'elles ont moins ou plus de 3 500 habitants. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée **trois jours francs au moins** avant celui de la réunion. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire, sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le délai de convocation est fixé à **cinq jours francs**. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.

Les juridictions administratives ont d'ores et déjà aligné le droit local sur le droit commun. Dans un arrêt du 22 juin 1989 (Gerhardt c/ Cne de Voyer) le tribunal administratif de Strasbourg a jugé que le délai de trois jours prévu par l'article L. 2541-2 en Alsace-Moselle n'était applicable qu'aux communes de moins de 3 500 habitants et qu'en conséquence, l'article L. 2121-12 qui prévoit un délai de cinq jours francs pour les communes de plus de 3 500 habitants, était applicable en Alsace-Moselle.

La proposition de loi propose de consacrer cette jurisprudence dans la loi.

II - L'obligation d'adopter un règlement intérieur

Dans les communes d'Alsace-Moselle, le droit local (article L. 2541-5 du CGCT) prévoit simplement que le conseil municipal fixe son règlement intérieur et que celui-ci peut être déféré devant le tribunal administratif.

Le droit commun opère, là encore, une distinction entre les communes de plus ou moins de 3 500 habitants. Aux termes de l'article L. 2121-8 du CGCT, **dans les communes de 3 500 habitants et plus**, le conseil municipal doit se doter d'un règlement intérieur dans les six mois suivant son installation. Le Conseil d'Etat a souligné le caractère obligatoire de cette disposition en jugeant que les élus locaux étaient « tenus d'adopter » les dispositions particulières prévues à l'article L. 2121-28 (CE, 12 juillet 1995, Cne de Simiane-Collongue, Req. n° 155495).

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai (5 juin 2002, Cne de Gaillon, n° 99DA11658) a même considéré que toute décision prise en contradiction avec le règlement intérieur était illégale. En revanche, les conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants n'ont pas l'obligation de se doter d'un règlement intérieur.

Les tribunaux administratifs n'ont pas jugé que, dans les communes d'Alsace-Moselle, l'application de l'article L. 2121-8 du CGCT était certaine. La présente proposition de loi propose de lever toute ambiguïté sur le sujet en alignant le droit local sur le droit commun. L'obligation d'établir un règlement intérieur ne concernerait en Alsace-Moselle, comme dans le reste de la France, que les communes de

plus de 3 500 habitants ou, plus exactement, les communes où s'applique le mode de scrutin avec représentation proportionnelle puisqu'on sait que le seuil en la matière, établi à 3 500 habitants au jour du dépôt de la présente proposition de loi, est susceptible d'évoluer.

III – La convocation et la composition des commissions municipales.

Selon le droit local (article L. 2541-8 du CGCT) : « En vue d'une discussion préparatoire de certaines affaires de sa compétence, et de la préparation de ses décisions, le conseil municipal peut élire des **commissions spéciales**. Le maire les préside, il peut déléguer à cet effet un adjoint ou un membre du conseil municipal. Les résolutions y sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante ».

Dans le droit commun (article L. 2121-22 du CGCT), le conseil municipal **peut former des commissions** chargées d'étudier les questions soumises au conseil, soit par l'administration, soit à l'initiative de ses membres. Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui la composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer ou les présider si le maire est absent ou empêché.

Le CGCT fixe très peu de contraintes légales aux communes en matière de commissions municipales. C'est le **règlement intérieur** du conseil municipal qui doit normalement organiser la composition et le fonctionnement des commissions. Il en va ainsi sur la question du délai de convocation. Tout comme le droit local, le droit commun ne prévoit aucune obligation en la matière.

S'agissant de la **composition** des commissions municipales, et notamment du respect du principe de la **représentation proportionnelle** afin de favoriser le pluralisme, la situation est différente. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'article L. 2121-22 (troisième alinéa) du CGCT prévoit que « la composition des différentes commissions... doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale ».

En Alsace-Moselle, les tribunaux administratifs ne prévoient aucune obligation en la matière quelle que soit la taille des communes.

* *

*

La présente proposition de loi tend donc à fixer un délai de convocation de trois jours francs pour les commissions municipales des communes d'Alsace-Moselle. Elle tend aussi à aligner le droit local sur le droit commun en matière de représentation proportionnelle dans la composition des commissions municipales des communes où s'applique le mode de scrutin avec représentation proportionnelle (actuellement, les communes de 3 500 habitants et plus).

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2541-2 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « La convocation indique les questions à l'ordre du jour.
- ③ « Dans les communes de moins de 3 500 habitants, elle est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le délai de convocation est fixé à cinq jours francs.
- ④ « En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. »

Article 2

- ① L'article L. 2541-5 du même code est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 2541-5.– Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif. »

Article 3

- ① L'article L. 2541-8 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, la composition de ces commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. » ;
- ④ 2° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Leur convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion. »