

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Examen de la proposition de loi visant à renforcer la démocratie locale et le fonctionnement du conseil municipal (n° 1964) (M. Frédéric Zgainski, rapporteur).. 2
- Examen de la proposition de loi visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille (n° 1961) (Mme Perrine Goulet, rapporteure) ..... 36
- Informations relatives à la commission ..... 51

Mercredi  
10 janvier 2024  
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 40

**SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024**

**Présidence  
de M. Sacha Houlié,  
*président***



*La séance est ouverte à 9 heures.*

*Présidence de M. Sacha Houlié, président.*

*La Commission examine la proposition de loi visant à renforcer la démocratie locale et le fonctionnement du conseil municipal (n° 1964) (M. Frédéric Zgainski, rapporteur).*

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

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

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

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

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

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

Des travaux importants ont été lancés pour améliorer le statut de l'élu local et lutter contre les violences envers les élus par nos collègues Violette Spillebout et Sébastien Jumel, qui devraient déposer une proposition de loi sur ce sujet dans les prochains mois. La

commission des lois examinera aussi, à la fin du mois de janvier, une proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires.

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

La proposition de loi comporte huit articles.

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

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

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

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

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

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

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

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

similaires dans les communes de plus de 9 000 habitants. En conséquence, je vous proposerai de supprimer les dispositions relatives à la commission des finances, puisqu'il serait probable qu'une commission des finances soit créée au sein des conseils municipaux.

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

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

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

Force est de constater que l'engagement citoyen se raréfie, tant au niveau des élus locaux qu'à celui des associations en recherche de bénévoles. En témoignent notamment les grandes difficultés rencontrées à l'occasion des élections pour la tenue des bureaux de vote.

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

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

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

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

En outre, l'article 4, qui envisage la prise en charge par le conseil municipal de certains frais des conseillers, pourrait entraîner une multiplication des litiges électoraux et

représenter une charge considérable pour les collectivités. Nous espérons que les travaux à venir apporteront les ajustements nécessaires.

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

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

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

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

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

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

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

Dans cette démarche d'amélioration du fonctionnement du conseil municipal, certaines dispositions du texte nous semblent convenables, mais doivent tout de même faire

l'objet de précisions. C'est le sens des amendements de modification proposés par notre groupe sur les articles 2 et 4.

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

Nous avons également proposé différentes dispositions supplémentaires visant à améliorer ce texte en qualité et en densité. L'augmentation du nombre annuel de conseils municipaux, porté à six, la diffusion et l'enregistrement de la séance du conseil municipal ou l'obligation d'inviter les conseillers municipaux aux événements financés par la commune rendront vraisemblablement plus efficace l'ensemble du fonctionnement des conseils municipaux et de la démocratie locale.

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

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

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

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

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

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

Mais nous sommes déçus, monsieur le rapporteur, de vous voir renoncer à l'une des principales avancées que comportait votre texte initial. Vous nous privez finalement de

pouvoir délibérer pour confier à un élu n'appartenant pas à la majorité la présidence de la commission des finances. C'est bien dommage et nous vous proposerons de revenir sur ce point pour l'examen du texte en séance publique la semaine prochaine.

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

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

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

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

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

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

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** La proposition de loi que nous sommes appelés à examiner ce matin relance opportunément le débat sur notre démocratie locale en voulant

clarifier et améliorer le fonctionnement du conseil municipal, qui est la première assemblée locale, le premier niveau de démocratie et le premier échelon d'administration décentralisée. La République peut s'honorer de compter plus de 500 000 conseillers municipaux, la plupart n'étant pas indemnisés. L'article 72 de la Constitution pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus. Ce principe électif définit la démocratie locale : sans élection, il ne saurait y avoir de collectivités territoriales. Ces dernières sont organisées sur la base du principe de collégialité, avec un socle de règles communes indispensables, fixées par la loi.

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

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

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

En renforçant la démocratie municipale, nous donnons des moyens à l'animation des communes en confiant à des élus plus engagés et plus responsables le soin de les administrer et de les gérer au plus près du terrain. Nous appelons à la construction d'une gouvernance locale qui puisse refléter véritablement les besoins et les aspirations des habitants, et nous devons prendre dans les prochains mois d'autres initiatives pour la moderniser. La décentralisation doit contribuer réellement à la démocratisation et à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, comme notre rapporteur l'a bien rappelé.

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

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

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Jamais, depuis 2020, le nombre de démissions de maires ou de conseillers municipaux n'a été aussi élevé. Les raisons en sont connues : l'empilement de normes toujours plus complexes, la stagnation ou la baisse des dotations, la

suppression de leviers fiscaux, l'accroissement de la violence contre les élus, le niveau particulièrement faible des indemnités des maires des communes les plus modestes... La loi dite 3DS devait redonner du sens à l'action locale mais le débat s'est focalisé sur des considérations techniques et des sujets cent fois traités, tels que la compétence eau et assainissement ou la question des chemins ruraux, qui sont des questions importantes mais qui ne constituent pas le cœur du problème. Ce qui nous fait défaut, c'est un vrai statut de l' élu local qui permettrait de mieux le protéger, mieux le former, mieux l'accompagner et mieux l'indemniser. L' élu local ne doit pas être cantonné à un rôle de gestionnaire ni réduit à une forme d'impuissance.

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

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

Vous souhaitez également permettre la prise en charge de certains frais pouvant être rattachés au mandat d' élu municipal. L'intention est louable, mais cette mesure ne concernerait que 3 000 communes, resterait facultative et représenterait, dans 95 % des collectivités, des sommes limitées à quelques milliers d'euros pour les élus de l'opposition. Cela ne suffirait pas pour payer une consultation d'avocat spécialisé ou une autre expertise externe.

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

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

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

**Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR).** Merci de nous permettre de discuter d'un sujet qui est au cœur des préoccupations des élus – moins de nos concitoyens. Il y a autant de problématiques que de collectivités, en particulier de communes : au-delà des différences de population, elles ont chacune leurs particularités. Mais, quelle que soit leur

taille, les communes jouent un rôle important. À services publics constants, si nous devons remplacer les élus locaux par des fonctionnaires, cela entraînerait un coût important pour l'ensemble de la société, notamment en termes de sécurité et de social.

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

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** À lire le titre du texte, on ne peut que le trouver attendu et nécessaire, tant la crise de l'engagement politique se ressent à l'échelon local, ce qui est un sujet d'inquiétude pour l'ensemble de la vie démocratique. Cela étant, vous conviendrez, monsieur le rapporteur, qu'il ne révolutionnera rien, ni dans la démocratie locale, ni dans l'engagement. Il ne confèrera pas davantage de pouvoirs aux institutions locales pour la conduite de l'action publique et ne permettra pas non plus à nos concitoyens de mieux appréhender les enjeux et de s'impliquer davantage dans la vie de leur commune.

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

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

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

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

**Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES).** Cette proposition de loi traite d'un sujet primordial. Quelque 4 700 élus municipaux ont démissionné depuis 2020 – nous avons tous à l'esprit la démission du maire de Saint-Brevin-les-Pins. C'est un problème que l'on ne peut

plus ignorer. On assiste à un mouvement de contestation de plus en plus fort de la légitimité des élus, qui prend des formes sans cesse plus violentes. Dans un ouvrage de 2020, Martial Foucault pointait du doigt un paradoxe : notre pays compte près de 1 million de candidats à chaque scrutin municipal – ratio unique au monde, qui pourrait laisser penser que notre démocratie va bien – alors que, dans le même temps, la vie politique locale laisse apparaître un certain malaise.

C'est aux citoyens de dire de quels élus ils ont besoin. On ne peut plus considérer le maire comme l'unique dépositaire de l'intérêt général sur son territoire, en ignorant les autres élus de la collectivité, en particulier ceux de l'opposition, qui font vivre la démocratie locale au quotidien. Sur ce point, votre proposition comporte quelques avancées mais elle n'évoque pas assez le rôle du citoyen, qui n'est pas élu mais a son mot à dire.

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, il me paraîtrait curieux de confier la présidence de la commission des finances à une personne autre que le maire dans les petites communes. Je comprends bien que cette pratique a cours à l'Assemblée et dans certaines régions, comme la Bretagne, mais les conditions, notamment en matière d'ingénierie, y sont totalement différentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Xavier Breton (LR).** Mes amendements ont trait à la fréquence de la tenue des conseils municipaux. Très souvent, notamment dans les très petites communes, le conseil se réunit environ une fois par mois, peut-être en dehors du mois d'août, et cela même si l'ordre

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

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

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

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

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

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

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Les conseils municipaux des grandes collectivités durent parfois de longues heures, surtout s'ils ne sont convoqués qu'une fois par trimestre. Or certains élus ont encore une activité professionnelle. Le fait d'imposer des réunions plus fréquentes leur permettrait de travailler dans de bonnes conditions, ce qui contribuerait à l'amélioration de la démocratie locale. Notre groupe apportera donc son

soutien aux amendements tenant compte de la taille des collectivités : prenons garde en effet à ne pas aggraver l'usure des conseillers municipaux des plus petites d'entre elles.

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

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

*Les amendements CL33 et CL34 sont retirés.*

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

*Elle adopte l'amendement CL132.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Je comprends l'intérêt que présenterait, pour les groupes d'opposition, la possibilité donnée aux conseillers d'être porteurs de deux pouvoirs. Une telle mesure pourrait cependant inciter à l'absentéisme. Elle limiterait en outre le pouvoir de contestation au sein même de la majorité, car des désaccords peuvent survenir.

Notre groupe maintient donc son amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup>, afin que soient conservées les règles existantes.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** Notre groupe maintient également son amendement. Un élargissement trop important des possibilités de délégation de pouvoir risquerait, tout comme un abaissement du quorum, d'encourager l'absentéisme. Nous pensons quant à nous qu'il faut défendre un statut de l'élu et donner les moyens aux élus locaux de s'investir dans leur mandat, plutôt que de favoriser la prise de décisions par des conseils municipaux réduits à trois ou quatre personnes et ne servant qu'à entériner les décisions prises par l'exécutif.

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

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

*La commission rejette les amendements.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Amendement CL14 de M. Gabriel Amard*

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

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

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL12 de M. Gabriel Amard*

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

Le droit d'amendement des membres des assemblées délibérantes des collectivités locales et des établissements publics territoriaux a été reconnu à plusieurs reprises par la jurisprudence, notamment dans des décisions des cours administratives d'appel de Paris et de

Nancy en 1998. Cette jurisprudence n'est cependant pas stabilisée : en 2022, un arrêt du Conseil d'État a soulevé une incertitude. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'inscrire dans la loi le droit d'amendement des élus municipaux et communautaires, notamment à l'occasion de l'examen des budgets.

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

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

*Amendement de suppression CL24 de M. Ian Boucard*

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

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

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

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

La convocation adressée aux conseillers ne doit mentionner que l'ordre du jour de la séance, qui peut être succinct et n'a pas vocation à être accompagné de documents explicatifs très précis. Beaucoup d'élus ayant par ailleurs une activité professionnelle, l'allongement des délais de convocation leur permettra de mieux s'organiser pour être présents. Ils disposeront

également de plus de temps pour analyser les sujets traités, ce qui garantit de meilleures conditions de travail. Pour ma part, j'avais plus de 1 000 pages à lire pour préparer mon dernier conseil municipal : disposer de sept jours pour pouvoir en prendre connaissance n'est pas un luxe. Il me semble donc indispensable de conserver cet article pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale. Avis défavorable.

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

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

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

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

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

**M. Éric Pauget (LR).** Quelle que soit la taille de la commune, un conseil municipal suppose un travail de préparation en amont par les services ainsi que la réunion de commissions municipales. Des délais trop longs alourdiraient le fonctionnement des

communes alors que celles-ci, qui travaillent sur le terrain, ont besoin d'opérationnalité et de réactivité. Il faut vraiment raccourcir les délais proposés.

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

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

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

**M. Ian Boucard (LR).** À défaut d'obtenir la suppression de l'article, je soutiendrai les amendements de réduction des délais. Je voudrais toutefois préciser à M. Mandon que les conseillers municipaux ne découvrent pas la convocation six jours à l'avance. Dans la plupart des collectivités locales, un calendrier prévisionnel est établi sur six mois, voire sur une année. C'est le cas à Belfort comme dans probablement 80 % des communes de France. Il ne faudrait pas laisser entendre que toutes les collectivités seraient gérées à la petite semaine. Nombre d'entre nous avons été élus locaux et nous savons qu'un conseil municipal nécessite de la préparation.

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

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

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

**M. Rémy Rebeyrotte (RE).** Il peut arriver que le maire soit obligé de réunir le conseil municipal en extrême urgence. Cela m'est arrivé deux fois pendant les dix-sept ans où j'ai été maire. Cela concerne souvent des acquisitions ou des ventes, le preneur ou le vendeur d'un bien demandant une délibération de principe dans un délai très court. Cela n'arrive peut-

être qu'une fois tous les dix ans mais il faut pouvoir agir très rapidement. Faisons attention à ne pas trop allonger les délais, pour qu'il soit toujours possible de saisir une opportunité.

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

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

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

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

*Amendement CL3 de M. Gabriel Amard*

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

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

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

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

Cela permet de disposer d'au moins un week-end pour analyser les documents. Avis défavorable.

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

*En conséquence, l'amendement CL85 **tombe**.*

*Amendements identiques CL136 de Mme Marietta Karamanli, CL137 de M. David Valence et CL140 de M. Paul Molac, et amendements identiques CL2 de Mme Catherine Couturier, CL141 de M. Éric Pauget, CL144 de Mme Béatrice Piron et CL145 de M. Davy Rimane (discussion commune)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La commission adopte l'article 2 modifié.*

## **Après l'article 2**

*Amendement CL13 de M. Gabriel Amard*

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

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

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

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CL4 de Mme Catherine Couturier*

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

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL30 de M. Éric Pauget*

**M. Éric Pauget (LR).** Il s'agit d'augmenter à trente jours le délai de convocation du conseil municipal en cas de nouvelle élection du maire et des adjoints en cours de mandat. Un

délai de quinze jours est en effet beaucoup trop court pour organiser un nouveau conseil municipal.

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

*Amendement CL128 de M. Frédéric Zgainski*

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

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 3 modifié.*

### **Après l'article 3**

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

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

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

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

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

*L'amendement CL122 est retiré.*

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

*Amendement CL124 de M. Jean-Claude Raux*

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

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

**M. Ian Boucard (LR).** Je soutiens l'amendement. Si on veut renforcer la capacité des élus d'opposition à travailler et à peser de manière effective dans les conseils municipaux, c'est ce genre de moyens qu'il faut prévoir, et non des frais pour le recours à des experts-comptables ou à des huissiers, dont on ne voit pas bien à quoi ils pourraient servir.

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

*Amendement de suppression CL51 de Mme Marietta Karamanli*

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

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

J'ai personnellement constaté, en tant que conseiller municipal, la nécessité de prévoir des droits et des moyens pour les élus locaux. On peut discuter de la manière de procéder – soit en ayant un collaborateur qui connaît tout, soit en s'adressant à des experts divers –, mais les moyens actuels ne me semblent pas suffisants pour permettre aux élus locaux d'exercer pleinement leurs fonctions : ils sont limités ou incomplets. Il faut notamment rappeler que les élus n'appartenant pas à la majorité municipale n'exercent pas de fonctions exécutives et ne perçoivent donc, en général, aucune indemnité de fonction. Pour autant, ces élus font très souvent face à des frais importants, qu'ils financent sur leurs deniers personnels, par exemple pour des actions en matière contentieuse. Il me semble donc indispensable de conserver l'article 4 : avis défavorable au présent amendement.

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Mon amendement procède à une réécriture globale de l'article 4. Outre des modifications d'ordre rédactionnel et légistique, il s'agit de limiter le champ d'application aux communes d'au moins 3 500 habitants, de déplacer ces dispositions au sein du code général des collectivités territoriales, ce qui les rendra applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et de reprendre la proposition, formulée par M. Valence dans son amendement CL83, de supprimer deux alinéas pour simplifier l'article, à savoir l'alinéa 4, relatif au tableau récapitulatif des frais engagés

annexé au compte administratif, et l'alinéa 6, qui concerne le report des crédits non consommés. Tout d'abord, les dépenses engagées figurent déjà dans le grand livre des comptes de la commune. Ensuite, conformément au principe d'annualité budgétaire, les crédits ouverts ne peuvent pas être reportés d'une année sur l'autre, comme l'a fait remarquer précédemment le représentant du groupe La France insoumise.

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

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Avis défavorable. Je considère qu'il est nécessaire de faire une distinction entre les moyens à la disposition des petites communes et ceux des communes de 3 500 habitants et plus. Il faut, en outre, garder une certaine flexibilité en ce qui concerne la mise en œuvre : je préfère que les communes gardent la main pour l'institution ou non d'une prise en charge.

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

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

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

#### **Après l'article 4**

*Amendement CL133 de M. Frédéric Zgainski*

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

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

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CL134 de M. Frédéric Zgainski*

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

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

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

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

*La commission adopte l'amendement.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, le conseil municipal peut être la commission que vous souhaitez : dans les plus petites communes, il se réunit souvent de façon périodique, presque tous les mois, et tout est traité dans ce cadre, parce que cela correspond aux dimensions de la commune. Allons-nous obliger ces petites communes, dans lesquelles ne se pose aucun problème en matière de délibération et de démocratie, à adopter des organisations administratives et un processus délibératif complexes qui vont fragiliser juridiquement leurs décisions ? Des délibérations seront caduques si la procédure d'examen en commission n'est pas respectée. On est en train d'imaginer des usines à gaz alors que les choses fonctionnent.

*La commission rejette successivement les amendements.*

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Après l'article 5**

*Amendement CL113 de Mme Marie Pochon*

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

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** Ce processus me semble particulièrement complexe à mettre en œuvre. Par ailleurs, le maire n'est pas soumis, lui-même, à une telle obligation : je ne vois donc pas la nécessité de cette disposition pour les adjoints et les conseillers délégués. Il est rendu compte de toutes les décisions lors des conseils municipaux, dont la proposition de loi permettra d'augmenter le nombre. Par conséquent, demande de retrait.

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

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

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

**M. Ian Boucard (LR).** Cet article n'est pas meilleur que les précédents : vous proposez de nommer un questeur parmi les membres de l'opposition au sein du conseil

municipal. On a dit tout à l'heure – c'était un collègue du MoDem et je suis d'accord avec lui – qu'il ne fallait absolument pas transposer dans les conseils municipaux ce qu'on fait à l'Assemblée nationale, parce que les élus locaux sont très différents. On se demande d'où vient l'idée de transposer le modèle des questeurs de l'Assemblée dans un conseil municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants.

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

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

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

**Mme Marie-France Lorho (RN).** L'augmentation des démissions d'élus locaux doit nous pousser à nous interroger. Une enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité, créé par l'Association des maires de France et le Cevipof (Centre de recherches politiques de Sciences Po), a relevé que 72 % des maires qui n'avaient pas souhaité se représenter en 2020 avaient choisi de renoncer à leur mandat parce qu'il empiétait trop sur leur vie personnelle – et c'est particulièrement vrai dans les villes de petite taille.

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

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

**M. Frédéric Zgainski, rapporteur.** L'article 6 de cette proposition de loi vise à instaurer dans les conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus, un questeur chargé de veiller à la bonne application de l'esprit et de la lettre du règlement intérieur. Cet

article s'inspire d'une recommandation du rapport de Jean-Pierre Giran, consacré au fonctionnement de la démocratie locale et commandé par le président Sarkozy. À mes collègues du groupe LR, je rappelle que M. Giran a été député pendant dix ans et qu'il a siégé au sein des groupes RPR, UMP, R-UMP, UMP puis LR. Même si vous avez changé de nom, c'est plus ou moins la même histoire.

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

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

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

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

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

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

*La commission adopte les amendements de suppression.*

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

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

*Amendement CL131 de M. Frédéric Zgainski.*

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL80 de M. David Valence*

**M. David Valence (RE).** Sur le plan de la démocratie municipale, il me semble intéressant de permettre aux membres d'un conseil municipal de saisir la CRTC. Cependant, il nous semble préférable de limiter la capacité de saisine à la majorité qualifiée des trois cinquièmes – plutôt qu'à la moitié – des membres du conseil municipal.

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

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

*La commission adopte l'amendement.*

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

*Elle adopte l'article 7 modifié.*

## **Après l'article 7**

*Amendement CL94 de M. Frédéric Boccaletti*

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

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

**M. Frédéric Boccaletti (RN).** Monsieur le rapporteur, il vous semble compliqué d'obliger les maires à inviter les membres du conseil municipal aux événements organisés et financés par la commune. Qu'est-ce qui vous semble compliqué, hormis le fait que l'amendement émane du groupe Rassemblement national ? Le maire peut envoyer un courriel

à tous les membres du conseil municipal, ce qui ne coûte rien à la commune, comme il le fait déjà pour transmettre les délibérations du conseil municipal. Pourquoi n'utiliserait-il pas le même canal pour transmettre des invitations ?

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

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL91 de M. Frédéric Boccaletti*

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

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

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

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

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

*La commission rejette l'amendement.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

commune. Cela donne envie aux citoyens de participer à la politique locale et les rapproche des élus.

*La commission **rejette** l'amendement CL92 et **adopte** l'amendement CL100.*

*Amendement CL10 de Mme Catherine Couturier*

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

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

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

*L'amendement est **retiré**.*

**Article 8 : Gage financier**

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

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

\*

\* \*

*Puis, la Commission examine la proposition de loi visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille (n° 1961) (Mme Perrine Goulet, rapporteure).*

**M. le président Sacha Houlié.** Cette proposition de loi visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille, déposée par M. Hubert Ott et plusieurs de ses collègues, est inscrite en cinquième position, le 18 janvier. Notre rapporteure est Mme Perrine Goulet à qui je donne la parole.

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** Tout d'abord, je vous présente mes meilleurs vœux et vous remercie de m'accueillir au sein de votre commission. Je remercie également mon collègue Hubert Ott, auteur original de la proposition de loi, qui a accepté que je le remplace dans le rôle de rapporteur d'un texte auquel il accorde une grande importance, et je lui souhaite un bon rétablissement. Ce texte comporte deux volets.

Le premier article concerne le sort des avantages matrimoniaux lorsque l'un des époux a commis une infraction vis-à-vis de l'autre, sujet mis en lumière par mon collègue Hubert Ott. Dans l'état actuel du droit, si un époux tue son conjoint ou sa conjointe, rien ne change s'agissant des avantages qu'il peut retirer du contrat de mariage conclu avec la personne défunte.

C'est plutôt une exception puisque des mécanismes existent pour faire face à ce type de situations en cas de donation ou de succession. Une donation entre vifs peut ainsi être révoquée pour cause d'ingratitude dans trois cas, dont l'attentat par le donataire à la vie du donateur – le cas est prévu par l'article 955 du code civil. En matière de succession, le mécanisme de l'indignité successorale a été créé, ce qui permet d'exclure de la succession la personne qui a attenté à la vie du défunt ou qui a commis des actes de torture et de barbarie à son encontre. Cette exclusion peut être de plein droit – c'est le cas si la personne susceptible d'hériter a volontairement donné la mort à la personne défunte. Elle peut aussi être facultative : il revient alors au juge d'apprécier si l'auteur de l'infraction doit être exclu de la succession. Contrairement à l'ingratitude, l'indignité successorale ne peut être déclarée que s'il existe une condamnation pénale de la personne susceptible d'être exclue de la succession.

Il n'existe pas d'équivalent de ces deux mécanismes s'agissant des avantages matrimoniaux. L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi tend à y remédier. Il modifie le code civil pour permettre la révocation d'un avantage matrimonial dans des conditions similaires à celles qui existent pour révoquer une donation entre vifs, c'est-à-dire lorsque l'un des époux a attenté à la vie de l'autre ou qu'il s'est rendu coupable envers lui de sévices, délits ou injures graves.

Le deuxième volet de cette proposition de loi concerne un dispositif fiscal : la décharge de responsabilité solidaire. L'article 2 met en œuvre une revendication du groupe Démocrate, que nous avons essayé de traduire lors de l'examen du projet de loi de finances par le biais d'un assouplissement des modalités d'octroi d'une décharge de responsabilité solidaire. Les époux ou les personnes liées par un pacte civil de solidarité (Pacs) forment un seul et unique foyer fiscal, ce qui les rend solidairement responsables des impositions dues par le foyer. Cette solidarité continue d'exister même lorsque le couple se sépare : l'administration fiscale peut réclamer des impositions qui datent de la période d'imposition commune, même si ce foyer fiscal n'existe plus.

Concrètement, une personne dont l'ex-conjoint a fraudé le fisc alors qu'ils étaient ensemble, peut se voir réclamer le remboursement de l'intégralité de la dette fiscale si ledit conjoint n'est pas en mesure de le faire pour une raison ou une autre. La personne concernée peut alors demander à l'administration fiscale d'être déchargée de l'obligation du paiement de cette dette – c'est la décharge de responsabilité solidaire. L'administration fiscale doit alors apprécier s'il existe une disproportion marquée entre la situation patrimoniale et financière du demandeur et le montant total de la dette à rembourser. La disproportion avérée sera considérée comme marquée si la personne demandeuse n'est pas en mesure de rembourser la dette sur une période de trois ans. Cette situation n'est pas satisfaisante : elle conduit certains conjoints, souvent des conjointes, à se séparer de leur patrimoine propre pour rembourser une dette fiscale liée à une fraude dont elles ignoraient tout et dont elles n'ont pas bénéficié.

L'article 2, dans sa version initiale, proposait d'exclure de l'appréciation de la situation patrimoniale du demandeur les biens acquis avant le mariage ou le Pacs, ainsi que les biens reçus par le demandeur par donation ou succession. Cette restriction de l'assiette aurait conduit à accorder un plus grand nombre de décharges de responsabilité solidaire. Le

dispositif reprend celui déposé par certaines de mes collègues, lors de l'examen du budget pour 2024 en commission des finances, soucieuses comme nous de ne pas laisser prospérer un dispositif qui pénalise injustement des femmes dont le seul tort est d'être tombée amoureuse d'un escroc.

Ces deux dispositifs viennent réparer des injustices de notre droit civil et de notre droit fiscal. Au cours de nos travaux, il est apparu que leur rédaction pouvait être améliorée de manière à les rendre plus efficaces. J'ai donc déposé deux amendements qui réécrivent entièrement les deux dispositifs prévus aux articles 1<sup>er</sup> et 2.

La rédaction que je vous propose pour l'article 1<sup>er</sup> vise à clarifier le dispositif de déchéance d'un avantage matrimonial. Il modifie l'insertion de l'article dans le code civil pour garantir son application à l'ensemble des régimes matrimoniaux et non uniquement aux régimes communautaires. Il se réfère aux situations entraînant l'indignité successorale plutôt que l'ingratitude, facteur d'une plus grande sécurité juridique car l'indignité est forcément prononcée après une condamnation pénale, ce qui n'est pas le cas pour l'ingratitude. Enfin, il prévoit plusieurs cas dans lesquels cette indignité matrimoniale pourra être appliquée de plein droit.

S'agissant de l'article 2, il est issu de mes échanges avec les services de l'administration fiscale qui avait émis des réserves sur le dispositif initial. Sur leur suggestion, je vous propose donc une forme de dissociation du foyer fiscal *a posteriori* : si la séparation des deux conjoints est effective et que la personne qui demande une décharge de responsabilité solidaire n'a pas participé à la fraude fiscale, son ex-conjoint pourra être considéré comme un tiers qui assume seul le paiement des impositions dues par leur foyer fiscal. Cette solution est moins tangible que notre proposition initiale car elle repose sur la bonne volonté de l'administration fiscale et non pas sur l'assouplissement de critères précis énoncés par la loi. Je crois néanmoins que nous souhaitons tous aller dans le même sens : ne pas faire peser un fardeau fiscal trop lourd sur des personnes de bonne foi.

Consciente que ces deux rédactions globales écrasent certains de vos amendements, j'ai souhaité les déposer en commission avant la fin du délai de dépôt, afin que nous puissions en débattre plus sereinement.

Quant à mon troisième amendement, il vient modifier l'article 265 du code civil afin de tenir compte d'une décision de la Cour de cassation datée du 18 décembre 2019, qui vide de son sens toute clause d'exclusion des biens professionnels du calcul de la créance de participation.

Nous sommes ici au cœur de notre fonction de législateur : après avoir identifié un vide ou un dispositif juridique insatisfaisant, nous remettons l'ouvrage sur le métier pour l'améliorer.

**Mme Caroline Yadan (RE).** Alors que tout est prévu en droit de la famille, droit des successions, droit des libéralités, droit des assurances ou droit de la sécurité sociale pour sanctionner le comportement infamant d'un époux, il n'existe pas de tels dispositifs en matière de régimes matrimoniaux. Les épouses et les partenaires de Pacs forment un foyer fiscal et sont soumis au principe de solidarité fiscale. Pourtant, en cas de dissolution du Pacs ou du régime matrimonial, cette solidarité peut se transformer pour certains en injustice, en lésant les ex-conjoints et les héritiers. Cette injustice est bien souvent genrée puisque 80 % des dettes

fiscales concernent les femmes alors que la séparation entraîne déjà une perte sensible de revenus pour une grande majorité d'entre elles.

À ce jour, un époux reconnu responsable de la mort de son conjoint peut valablement bénéficier, en vertu des dispositions de son contrat de mariage, d'un avantage matrimonial. Dans le cas d'époux ayant adopté le régime de la communauté universelle avec attribution intégrale aux survivants, l'avantage matrimonial peut conduire à vider la succession de la personne assassinée et à léser ses héritiers. Comme l'a rappelé Mme la rapporteure, c'est un angle mort aussi majeur que regrettable de la législation civile, que le présent texte tend à corriger.

Le premier article de cette proposition a pour vocation de répondre à cette injustice, en empêchant l'époux coupable de meurtre ou de tentative de meurtre de bénéficier des avantages pouvant découler de son régime matrimonial. Je soutiendrai l'amendement de réécriture de la rapporteure, car il étend à l'ensemble des régimes matrimoniaux le dispositif qui ne concernait initialement que les régimes communautaires. L'amendement supprime la référence à l'ingratitude et vise les cas qui justifient une indignité successorale, notion plus sécurisante juridiquement. L'amendement permet également de distinguer, d'une part, les cas dans lesquels la déchéance matrimoniale s'applique de plein droit car un époux est reconnu coupable d'avoir volontairement donné ou tenté de donner la mort à son conjoint et, d'autre part, ceux où cette déchéance est laissée à l'appréciation du juge.

L'article 2 de la proposition permet, quant à lui, aux ex-époux de se voir accorder plus facilement par l'administration fiscale une décharge de l'obligation de paiement de la dette fiscale. Même s'il existe depuis 2022 une atténuation au principe de solidarité grâce à la diminution de la période d'appréciation du patrimoine net de l'ex-conjoint, cette décharge permettra de protéger les ex-époux – et particulièrement les femmes, qui doivent souvent faire face seules au paiement des dettes fiscales du couple alors même qu'elles disposent de revenus modestes.

En définitive, cette proposition contribue à l'égalité des hommes et des femmes en revenant sur certaines injustices du droit de la famille. Elle est profondément nécessaire et corrige un vide juridique. Pour toutes ces raisons, le groupe Renaissance votera en faveur de ce texte et des amendements de réécriture proposés par la rapporteure.

**Mme Béatrice Roullaud (RN).** Le titre de cette proposition de loi peut surprendre de prime abord, puisqu'elle viserait à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille sans que l'on sache vraiment ce que recouvre cette notion de justice patrimoniale. Comme si les conventions et actes passés en matière patrimoniale par-devant notaire ou avocat pouvaient aboutir à une injustice. C'est pourtant ce qui peut arriver en cas de divorce, où des situations déséquilibrées peuvent apparaître. Il est donc important de chercher à réduire ces déséquilibres. C'est aussi ce qui arrive lorsqu'un conjoint, par le biais de clauses de contrat de mariage, tire avantage de la dissolution du régime matrimonial alors qu'il a tenté de mettre fin aux jours de son conjoint.

Cette proposition de loi vise donc à remédier à trois types de situation.

Tout d'abord, il s'agit d'empêcher que le conjoint qui a attenté à la vie de son partenaire tire bénéfice des avantages matrimoniaux. C'est la moindre des choses. Nous approuverons donc non seulement l'article 1<sup>er</sup>, mais également les amendements destinés à le réécrire.

Il s'agit ensuite des situations qui aboutissent à priver un conjoint de l'exercice de sa profession en cas de divorce, en raison de la révocation automatique de la clause d'exclusion du bien professionnel figurant dans le contrat de mariage – car cette clause est considérée comme un avantage matrimonial révocable.

Enfin, le texte prend en compte le cas où la solidarité fiscale permet à un époux qui n'a pas payé ses impôts de les faire supporter par son conjoint après le divorce. Rappelons tout d'abord que le fait de se marier ou de se pacser crée une solidarité fiscale, ainsi d'ailleurs qu'une solidarité civile pour les dettes ménagères prévues par l'article 220 du code civil. La proposition traite seulement de la solidarité fiscale. Un époux divorcé ou un ancien partenaire pacsé doit régler les impôts que son conjoint n'a pas payés, et ce parfois trois ans après la séparation. Cette situation peut s'avérer dramatique. Comme l'a révélé le collectif des femmes divorcées victimes de la solidarité fiscale, dans 80 % des cas ce sont les femmes qui doivent payer ces dettes fiscales. Il apparaît injuste que des femmes seules, qui ont en outre la charge des enfants, soient acculées à payer la totalité de l'impôt, y compris celui dû par leur ex-conjoint. Le principe de la solidarité s'applique alors même qu'elles sont séparées de celui-ci depuis plusieurs années.

C'est cette injustice que la proposition veut réparer, et par conséquent notre groupe votera pour les articles qui portent sur ce sujet.

Nous réservons cependant notre vote en commission en ce qui concerne certains amendements, dont la rédaction pourrait conduire en pratique à supprimer toute solidarité fiscale. Il est certes nécessaire d'atténuer les effets de cette dernière, mais il faut aussi mesurer de manière responsable les conséquences financières pour l'État.

Marine Le Pen et le Rassemblement national auront été les premiers à demander la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Cette proposition qui œuvre pour davantage de justice sociale emporte donc tout naturellement notre approbation.

**M. Antoine Léaument (LFI-NUPES).** Ce texte pose au fond une question féministe par le biais de celle de l'héritage – démarche que les Insoumis n'auraient pas choisie spontanément.

En résumé, il s'agit de s'assurer qu'un individu qui tue son conjoint – et le plus souvent sa conjointe – ne puisse pas en hériter. J'avoue avoir été étonné que cela soit possible et il est incroyable que la loi ne l'ait pas déjà interdit. Il est d'autant plus indispensable de corriger cette lacune du code civil que nous avons malheureusement déploré 134 féminicides en 2023 selon l'association #NousToutes, dont 72 % ont eu lieu dans le cadre conjugal.

Les associations féministes évaluent le coût des violences conjugales à 3,6 milliards par an et demandent que 3 milliards soient dégagés pour y faire face. Il faut en effet augmenter les moyens consacrés plus largement à la lutte contre les violences familiales. La proposition permet de résoudre un problème d'héritage qui apparaît quand une femme est assassinée par son mari, mais on préférerait surtout qu'un tel drame n'arrive pas. La question successorale est quelque peu secondaire, même s'il est nécessaire de corriger le code civil.

Tout cela nous ramène à la question même de l'héritage, et donc du patrimoine. Ce terme vient du latin et signifie « ce que l'on hérite du père ». Le mot a une connotation assez machiste, mais la langue française est ainsi faite. On pourrait travailler sur la question de

l'héritage, y compris pour obtenir des recettes supplémentaires destinés à lutter contre les violences faites aux femmes.

En effet, 50 % des ménages français détiennent 92 % du patrimoine national. Mais les 5 % des ménages les plus riches détiennent 34 % de ce patrimoine et les 1 % des plus riches possèdent 15 % de ce dernier. Si l'on considère les chiffres, les 1 % les plus riches détiennent au moins 2,24 millions de patrimoine brut, tandis que les 10 % les plus pauvres n'ont quant à eux que 4 400 euros – et cela tombe à 3 000 euros si l'on prend en compte les prêts à rembourser.

Nous avons proposé de plafonner à 12 millions par personne le montant maximum d'un héritage – ce n'est quand même pas mal pour commencer dans la vie et cela ne concerne que 0,01 % de la population. Les sommes au-delà de ce plafond auraient été affectées à l'allocation d'autonomie pour les jeunes, mais une partie pourrait aussi être utilisée pour lutter contre les violences faites aux femmes.

Enfin, je regrette que notre amendement sur l'adoption sociale ait été déclaré irrecevable. Nous proposons une autre solution en matière d'héritage, en autorisant d'adopter une personne dont on est socialement proche mais sans avoir de lien familial.

Il y aurait donc beaucoup à dire sur les questions liées à l'héritage. Cela étant, nous regardons ce texte avec un œil tout à fait favorable.

**M. Ian Boucard (LR).** Je serai relativement bref, car cette proposition de loi relève du bon sens et aucune des mesures proposées ne nous pose de difficulté. Je remercie la rapporteure et l'auteur de ce texte.

Comme notre collègue Léaument, j'ai découvert en lisant l'article 1<sup>er</sup> la situation ubuesque qui fait qu'un assassin peut hériter du patrimoine de sa victime. Merci d'avoir déposé un texte mettant fin à une disposition qui fait honte à notre droit.

Nous sommes également pleinement d'accord avec l'article 2 et nous voterons l'ensemble du texte avec plaisir.

Un mot en réponse à une intervention précédente. J'ai entendu que Marine Le Pen aurait été la première à proposer de déconjugaliser l'AAH. Je rappelle que le groupe Les Républicains avait fait cette proposition dès juin 2017, avec le soutien d'un certain nombre de collègues de la majorité – contre évidemment l'immense majorité de la Macronie –, de La France insoumise, des socialistes et d'une partie du MoDem. Je sais que vous la citez beaucoup, madame Roullaud, mais je vous indique avec beaucoup de bienveillance que Marine Le Pen n'a pas créé le monde et que la France existait sans doute avant sa naissance.

**M. Pascal Lecamp (Dem).** Le président de la République a de nouveau fait de la lutte contre les violences faites aux femmes une des grandes causes de son quinquennat. Les députés du groupe Démocrate s'étaient également saisis de cette cause, et ce particulièrement depuis le Grenelle des violences conjugales en 2019 et des mesures qui ont suivi.

Plusieurs mesures concrètes et remarquables méritent en effet être rappelées : le renforcement du déploiement des téléphones grave danger (TGD) et des bracelets antirapprochement, la levée du secret médical dans certaines situations, la création de l'infraction d'outrage sexiste et sexuel pour lutter contre le harcèlement de rue ainsi que la mise en place d'une aide d'urgence pour les victimes.

Mais la route est encore longue et la lutte contre les violences faites aux femmes est un combat de chaque instant. Nous ne pouvons nier que plusieurs pans du droit empêchent de protéger efficacement les victimes. Comment imaginer en effet qu'un époux ayant attenté à la vie de son conjoint puisse bénéficier légalement d'un avantage lui permettant d'obtenir une partie du patrimoine de celui qu'il a tué ? Le tout au détriment le plus souvent des enfants, qui sont covictimes. Vous trouvez ça révoltant ? Moi aussi, tout comme les collègues qui se sont exprimés à l'instant. C'est pourtant malheureusement la réalité actuelle du droit des régimes matrimoniaux, ce qui nous surprend tous. Cette réalité est d'autant plus bouleversante que, dans la majorité des cas, les victimes sont des femmes. Elles représentaient 81 % des victimes d'homicides conjugaux en 2022.

Je remercie notre collègue Hubert Ott d'avoir identifié cette injustice et de nous permettre de compléter notre droit. Si le dispositif proposé visait initialement à étendre au droit des régimes matrimoniaux les cas d'ingratitude qui s'appliquent en cas de donation entre vifs, afin d'empêcher la personne qui a commis un crime en tuant son conjoint d'hériter de ce dernier, les travaux préparatoires ont permis de faire évoluer la rédaction. En accord avec la rapporteure, le groupe Démocrate a ainsi déposé un amendement de réécriture qui substitue à l'ingratitude une référence aux cas justifiant une indignité successorale. Cela permettra ainsi de faire reposer cette sanction civile sur une sanction pénale prononcée au préalable. L'amendement permet en outre de distinguer les cas de déchéance de plein droit et ceux où celle-ci est laissée à l'appréciation du juge.

Je tiens à saluer le travail de la rapporteure et sa volonté constante de protéger les victimes de violences intrafamiliales.

Outre le fait qu'il ne permet pas de lutter contre les violences faites aux femmes, le droit des régimes matrimoniaux porte en pratique atteinte à l'égalité entre les femmes et les hommes. En effet, les époux, quel que soit leur régime matrimonial, et les partenaires d'un pacte civil de solidarité (Pacs) forment un foyer fiscal. Ils sont de ce fait soumis au principe de solidarité fiscale. Or en cas de divorce, de dissolution du Pacs ou de décès de l'un des conjoints, cette solidarité se transforme en injustice – pour les femmes dans la majorité des cas. C'est pourquoi le texte de notre collègue Hubert Ott rétablit une forme de justice fiscale dans ces cas de divorce, de séparation ou de décès.

Cette proposition de loi s'inscrit ainsi dans la lignée du travail parlementaire et gouvernemental mené depuis 2019 et elle correspond pleinement à l'ADN du groupe Démocrate, qui est fier d'avoir demandé l'inscription de ce texte dans sa niche et de voter en sa faveur.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Je remercie tout d'abord la rapporteure pour ce texte qui, s'il est adopté, constituera une avancée sensible, particulièrement en faveur des femmes.

Il est absolument indéniable que la solidarité fiscale entre conjoints, qu'ils soient mariés ou liés par un Pacs, est un principe fondamental. Néanmoins, en cas de séparation ou de décès, cette solidarité conduit parfois à des situations d'injustice particulièrement préjudiciables aux femmes. Les statistiques révèlent de manière alarmante que plus de 80 % des ex-conjoints concernés par des dettes fiscales injustes sont des femmes. Alors que leurs revenus diminuent fréquemment à la suite d'une séparation, elles supportent une charge fiscale parfois excessive qui affecte leur situation financière déjà souvent difficile. Bien que des mécanismes de décharge de solidarité fiscale existent, la complexité de leurs conditions d'application et les interprétations restrictives rendent souvent difficile leur mise en œuvre.

La situation est plus préoccupante encore lorsque des femmes qui ne sont pas indépendantes financièrement sont contraintes de rester dans un foyer toxique, ce qui constitue une forme de violence. Je rappelle à cet égard que la définition des violences conjugales qui figure dans la convention d'Istanbul comprend les violences économiques.

Ainsi, force est d'admettre que les lacunes – pour ne pas dire les incohérences – du droit des régimes matrimoniaux sont connues, puisqu'un conjoint ayant attenté à la vie de sa partenaire peut bénéficier légalement d'avantages matrimoniaux. Cette situation n'est pas acceptable et souligne l'utilité de cette proposition. En élargissant les cas d'ingratitude dans les régimes matrimoniaux, elle empêchera les auteurs de crimes conjugaux d'hériter des biens de leurs victimes. Par ailleurs, en encadrant l'appréciation de la situation patrimoniale, le texte permettra de limiter les cas de dette fiscale injuste pesant lourdement sur les ex-conjoints.

En adoptant ce texte, nous faisons un pas vers la justice et la protection des femmes dans les moments difficiles de séparation, de divorce ou de violences conjugales. Par conséquent, le groupe Socialistes et apparentés soutiendra très naturellement cette proposition.

**Mme Naïma Moutchou (HOR).** Je salue cette proposition très intéressante de notre collègue Hubert Ott. Elle apporte une réponse bienvenue à une situation d'injustice et d'inégalité.

C'est surprenant mais notre droit permet au partenaire ou époux condamné pour le meurtre de son conjoint de bénéficier des avantages matrimoniaux. C'est particulièrement choquant. Rien n'est prévu pour l'empêcher, même par la jurisprudence. Le mécanisme de l'indignité successorale existe bien, mais le code civil empêche de l'appliquer dans ce cas. Bien entendu, les dispositions de ce code qui empêchent de révoquer les avantages matrimoniaux ont une explication et il ne s'agit pas de remettre en question leur principe. Ils ont été pensés en effet pour protéger le conjoint survivant. Mais ils n'ont plus de sens lorsque c'est le conjoint lui-même qui est à l'origine du décès de son compagnon ou de sa compagne.

C'est la raison pour laquelle je suis d'accord avec l'objectif de l'article 1<sup>er</sup>, qui vise à supprimer le bénéfice des avantages matrimoniaux en cas de décès lié à des violences conjugales. Cela va permettre d'étendre aux avantages matrimoniaux les cas d'ingratitude applicables en matière de donations. Le groupe Horizons et apparentés soutient pleinement la réécriture de l'article proposée par la rapporteure.

Néanmoins, dans un souci de clarté juridique, ne serait-il pas préférable de se référer aux cas d'indignité successorale plutôt qu'à ceux d'ingratitude ? Les premiers supposent une condamnation pénale, sachant que l'objectif reste le même : protéger le patrimoine de celui qui a été victime de son conjoint.

Le deuxième article, qui prévoit de faciliter la décharge de solidarité fiscale, concerne une question un peu technique mais très importante. Le droit actuel permet déjà de mettre fin à l'imposition commune entre époux et ex-époux. On sait que les demandes de décharge émanent le plus fréquemment des femmes, qui sont souvent dépendantes économiquement de leur conjoint au sein du foyer. Avec mon collègue Philippe Gosselin, j'avais déposé en 2020 un amendement adopté à l'unanimité qui, dans les cas de violences conjugales, prévoyait la possibilité d'obtenir une aide juridictionnelle dès le dépôt d'une plainte. Nous souhaitons précisément lutter contre la situation économique défavorable subie

par les femmes et cet article est animé par le même esprit. C'est important car, comme le note très bien le rapport, les demandes de décharge aboutissent rarement.

Pour pallier ces difficultés, vous proposez de restreindre l'appréciation de la situation patrimoniale en excluant un certain nombre de biens. On peut comprendre cette mesure, mais il faut veiller à encadrer l'application de cette nouvelle exception afin que le principe de solidarité fiscale ne finisse pas par disparaître. C'est un point sur lequel nous pouvons réfléchir d'ici à l'examen en séance.

Comme on le voit, il reste encore beaucoup à faire en matière de justice patrimoniale et de lutte contre les violences conjugales et intrafamiliales. Je sais que ce sujet vous tient à cœur, madame la rapporteure. Vous avez fait des propositions de manière récurrente en la matière, et il est utile de parler aussi des enfants victimes.

Notre groupe votera pour ce texte.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** La justice patrimoniale est un vaste sujet, qui ne sera pas épuisé par ce texte malgré son titre fort ambitieux.

Cette proposition de loi s'attaque à deux sujets qui concernent le couple. D'une part, celui du conjoint violent que rien n'empêche à l'heure actuelle de profiter des avantages matrimoniaux, même en cas de meurtre ou de violences – dont l'épouse est le plus souvent la victime. D'autre part, celui du risque d'endettement de l'ex-conjoint tenu au paiement de la dette fiscale du foyer par application du principe de solidarité fiscale. Là encore, ce sont le plus souvent les femmes qui sont concernées.

En ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup>, étonnamment rien dans notre droit ne permet de priver l'époux qui a tué son conjoint du bénéfice des avantages matrimoniaux. D'une certaine manière, notre législation consacre implicitement l'idée d'une communauté entre l'assassin et la victime. Cela nous amène légitimement à nous interroger et il faut mettre fin à cette anomalie.

La première version de la proposition visait à remédier à cette incohérence législative en organisant la révocation de l'avantage matrimonial par renvoi partiel au dispositif de la révocation d'une donation pour ingratitude. Mais cela ne concernait pas l'ensemble des cas et ne visait qu'un seul régime matrimonial, qui est très minoritaire. À la suite des auditions il est proposé d'améliorer très largement le dispositif proposé. Je remercie la rapporteure d'avoir choisi de renvoyer désormais au mécanisme de l'indignité successorale et non plus à celui de la révocation d'une donation pour ingratitude.

L'amendement que vous proposez permet d'avoir un dispositif beaucoup plus abouti. Il sera tout d'abord applicable à l'ensemble des régimes matrimoniaux. Ensuite, il garantira les droits, puisqu'une condamnation en justice sera nécessaire pour le rendre applicable. J'ajoute que votre dispositif est plus fin, dans la mesure où il ne s'applique pas en cas d'injure – notion incertaine qui s'éloigne de l'objet du texte et peut par exemple comprendre l'adultère. Enfin, votre amendement est plus opérationnel, car la déchéance du bénéfice de l'avantage patrimonial est de plein droit dans les cas où l'époux a été condamné à une peine criminelle pour meurtre, tentative de meurtre ou violences suivies de la mort du conjoint sans intention de la donner.

Le débat reste néanmoins ouvert en ce qui concerne certains points.

Par exemple, en cas de violences n'ayant pas entraîné la mort du conjoint, le retrait de l'avantage matrimonial est une faculté mais pas une obligation.

Par ailleurs, lorsque l'on entre dans le détail des modalités d'application du dispositif, on note que la rédaction permet potentiellement à l'époux meurtrier qui ne serait condamné qu'à une peine correctionnelle ou à celui auteur de violences de conserver le bénéfice de l'avantage matrimonial dans le cas où aucune demande d'indignité successorale n'aurait été formulée. Autrement dit : pas de déchéance du bénéfice de l'avantage matrimonial si un héritier ne fait pas le nécessaire ou s'il ne le fait pas en temps voulu.

C'est un vrai problème, qu'il faudrait résoudre en faisant en sorte que la déchéance résultant de l'indignité successorale ne dépende pas du bon vouloir ou des diligences de l'héritier. Je rappelle que le ministère public ne peut intervenir qu'en l'absence d'héritier. Il faudrait donc envisager des modalités d'application *ad hoc*, tant du point de vue des acteurs de la procédure que des délais.

Sur l'article 2, beaucoup de choses ont déjà été dites.

Nous soutiendrons cette proposition.

**Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES).** Il semble que nous allons pouvoir commencer l'année avec une belle unanimité, comme c'est souvent le cas lorsque notre assemblée aborde la question du droit des femmes – et particulièrement celle des violences faites aux femmes. Je forme le vœu pour cette nouvelle année que l'on arrive enfin à endiguer ces violences.

Comme mes collègues, je remarque que l'article 1<sup>er</sup> va enfin nous permettre de mettre fin à une anomalie de notre droit. J'ai noté que votre amendement de réécriture permettait d'affiner le dispositif en se référant non plus à l'ingratitude mais à l'indignité successorale. Cette modification bienvenue permettra de s'intéresser aux cas les plus graves. S'appuyer sur la notion d'ingratitude aurait conduit à prendre en compte un certain nombre de cas qui n'ont rien à voir avec les violences, ce qui aurait donné naissance une abondante jurisprudence.

Notre groupe est donc favorable à cet article. Il ne permettra pas de lutter contre les violences faites aux femmes mais il supprimera des dispositions juridiquement et moralement inacceptables qui figurent encore dans notre droit.

L'article 2 a pour objet de fixer des limites au principe de solidarité fiscale entre époux. Là encore, vous proposez des amendements pour étendre le dispositif à l'ensemble des régimes matrimoniaux. En effet, le problème ne concerne pas seulement le régime de la communauté réduite aux acquêts.

La perception à la source de l'impôt sur le revenu a pu limiter un peu les effets du phénomène de solidarité, mais un grand nombre de professions ne sont pas concernées par ces modalités de perception. Dans bien des cas, un des époux qui ne perçoit pas l'essentiel des revenus se retrouve contraint de payer les impôts de celui qui ne les a pas acquittés volontairement afin de mettre son conjoint en grandes difficultés financières. On touche là aux limites de la solidarité financière et cet article vient remédier au problème.

Le groupe GDR votera pour cette proposition de loi et nous saluons le travail et l'implication de la rapporteure sur ces questions.

**M. Paul Molac (LIOT).** Cette proposition de loi d'Hubert Ott va incontestablement dans le bon sens. C'est un pas de plus pour lutter contre les violences faites aux femmes, qui restent trop importantes : 145 morts violentes en 2022 et 134 féminicides en 2023. Il y a une forme d'indécence incompréhensible dans le fait que celui qui a assassiné sa femme ou sa compagne hérite de ses biens. La proposition permet de mettre fin à cette situation et l'on se demande pourquoi cela n'a pas déjà été fait – sans doute parce que personne n'y avait pensé.

Si notre groupe accueille très favorablement l'article 1<sup>er</sup>, il était plus réservé s'agissant du deuxième. Mais vous nous avez expliqué sa philosophie et montré que la réécriture de cet article permettrait de sécuriser la situation du conjoint – homme ou femme, car il existe aussi des escrocs féminins. On sait que certains escrocs amassent du patrimoine de manière tout à fait répréhensible, mais s'organisent pour paraître insolvable. Et c'est leur conjoint qui est obligé de payer les impôts et les dettes contractées, ce qui est inacceptable et incompréhensible.

Notre groupe est donc très favorable à ces deux articles.

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** Je vous remercie pour le soutien que vous apportez tous à la proposition de loi.

Messieurs Léaument et Boucard, l'héritage n'est pas visé ici puisqu'il relève déjà de l'indignité successorale. Le texte concerne les avantages matrimoniaux. Je donne un exemple : si une donation au dernier vivant a été consentie dans la cadre du régime de communauté universelle, l'époux survivant hérite de tout et ce n'est pas normal.

Madame Moutchou, l'amendement de réécriture de l'article 1<sup>er</sup> a bien pour objet de substituer à l'ingratitude la référence à l'indignité successorale.

Monsieur Iordanoff, la révocation ne s'applique pas dans les cas de violences conjugales n'ayant pas entraîné la mort puisque la personne, étant encore en vie, peut demander le divorce, lequel entraîne *de facto* la disparition des avantages matrimoniaux. La réponse vaut pour Mme K/Bidi.

Je vous invite à me faire part, d'ici à la séance, de vos éventuelles propositions pour compléter le dispositif dont l'objet est de combler les lacunes actuelles. Toutes les idées sont bienvenues.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 1527 du code civil) : *Révocation d'un avantage matrimonial*

*Amendements identiques CL8 de Mme Perrine Goulet et CL15 de M. Hubert Ott.*

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** L'amendement vise à créer un nouvel article au sein du code civil dans lequel l'ensemble des régimes matrimoniaux sont concernés, et non les seuls régimes communautaires.

L'amendement a également pour objet de substituer à la référence à l'ingratitude une référence à l'indignité successorale. La déchéance de l'avantage s'appliquera uniquement lorsque l'un des époux est décédé, et concernera les avantages qui prennent effet au moment du décès de l'un des deux époux, et non l'ensemble des avantages matrimoniaux qui découlent d'un régime matrimonial.

Enfin, l'amendement vise à établir une distinction entre les cas susceptibles d'entraîner la révocation d'un avantage matrimonial de plein droit et ceux qui seront laissés à l'appréciation du juge.

Ces modifications resserrent légèrement le dispositif mais lui apportent une sécurité juridique.

L'adoption de l'amendement ferait tomber celui de M. Léaument qui est satisfait par la rédaction que je propose.

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** La proposition de loi a pu surprendre mais elle s'impose car les situations qu'elle vise sont très choquantes et malheureusement loin d'être rares. Il convenait de corriger une anomalie et une injustice.

Nous nous réjouissons du soutien consensuel que recueille le texte et nous saluons le travail de la rapporteure. Notre amendement est identique au sien.

**Mme Caroline Yadan (RE).** Nous soutenons la réécriture préférant à l'ingratitude l'indignité, notion plus sûre juridiquement et d'ordre public.

Selon le code civil, l'indignité, qui peut être déclarée en cas d'homicide mais aussi de tentative d'homicide, s'accompagne de la faculté de pardon. Or la proposition de loi n'en fait pas mention.

Madame la rapporteure, pouvez-vous me confirmer que vous souhaitez ôter la possibilité de pardon au conjoint qui aurait survécu à une tentative d'homicide ?

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** La réécriture de l'article a pour conséquence de faire disparaître les dispositions qui concernent le pardon et le remboursement des avantages matrimoniaux, à l'instar de ce qui est prévu en matière d'indignité successorale. Nous travaillons sur une rédaction pour les réintroduire dans le chapitre nouvellement créé mais je n'ai pas eu le temps de la finaliser. Ce sera fait pour la séance.

*La commission **adopte** les amendements et l'article 1<sup>er</sup> est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, l'amendement CL2 de M. Antoine Léaument **tombe**.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*Amendements identiques CL10 de Mme Perrine Goulet et CL17 de M. Hubert Ott.*

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** L'amendement concerne la révocation d'un avantage matrimonial, mais cette fois lors d'un divorce.

En vertu du code civil, tous les avantages matrimoniaux, qui prennent effet à la dissolution du régime matrimonial, sont révoqués en cas de divorce.

Or certains contrats comportent une clause qui organise une certaine répartition des biens en cas de séparation – appelée clause d'exclusion des biens professionnels du calcul de la créance de participation – ; autrement dit, elle a vocation à être appliquée seulement si les époux se séparent.

La Cour de cassation a considéré, dans une décision du 18 décembre 2019, que cette clause était un avantage matrimonial. Par conséquent, elle est révoquée lors d'un divorce. Cette qualification d'avantage matrimonial vide de tout intérêt l'existence de cette clause.

L'amendement prévoit donc explicitement qu'une telle clause ne peut être révoquée lors du divorce. La Cour de cassation elle-même suggère dans son rapport annuel de 2022 de modifier l'article 265 du code civil en ce sens.

**Mme Béatrice Roullaud (RN).** Cette disposition concerne-t-elle le seul régime de participation aux acquêts ? Les contrats de communauté réduite aux acquêts peuvent aussi comporter une clause d'exclusion des biens professionnels.

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** La rédaction vise le seul contrat de participation aux acquêts. C'est celui sur lequel la Cour de cassation a appelé l'attention.

*La commission adopte les amendements.*

**Article 2** (art. 1691 *bis* du code général des impôts) : *Modification des conditions d'octroi de la décharge de responsabilité solidaire*

*Amendements identiques CL9 de Mme Perrine Goulet et CL16 de M. Hubert Ott, amendements CL4, CL5, CL7 et CL6 de M. Guillaume Gouffier Valente (discussion commune).*

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** Il s'agit de réécrire l'article 2 qui concerne la décharge de responsabilité solidaire.

L'article initial visait à assouplir les conditions d'octroi de cette décharge en excluant les biens propres de l'évaluation de la situation patrimoniale. Un dispositif plus protecteur a émergé pendant nos travaux.

L'idée est d'opérer une dissociation *a posteriori* du foyer fiscal, c'est-à-dire de considérer qu'une personne séparée, qui n'a pas participé à la fraude commise par son ex-conjoint, n'est plus une partie du foyer fiscal, et n'est donc pas redevable des impositions dues par ce foyer fiscal. Ce nouveau statut sera plus protecteur : si la personne est séparée et qu'elle n'a pas participé à la fraude, alors elle n'est pas redevable de la dette contractée lors des années d'imposition commune, quels que soient son patrimoine et sa situation financière.

Le dispositif change mais l'objectif reste le même : éviter aux ex-conjointes d'avoir à se séparer de leurs biens propres pour payer une dette fiscale dont elles ne connaissaient pas l'existence et qui provient d'une fraude fiscale dont elles n'ont pas bénéficié.

Jusqu'à présent, même s'il était avéré qu'elle était extérieure à la fraude, l'ex-épouse pouvait être contrainte d'honorer les dettes de son ex-conjoint. Désormais si elle peut démontrer qu'elle est tierce par rapport à la dette, elle sera exonérée de tout paiement, pas seulement à hauteur de ses biens propres. Cette rédaction a recueilli l'approbation des services fiscaux qui étaient initialement très réticents.

**M. Guillaume Gouffier Valente (RE).** Les amendements, qui ont été travaillés avec le collectif des femmes divorcées victimes de la solidarité fiscale, ont été déposés avant celui de la rapporteure. On sait que les services de Bercy sont difficiles à manœuvrer sur le sujet.

Les deux premiers, visent à simplifier les conditions d'octroi de la décharge de responsabilité solidaire : le CL4 concerne l'appréciation de l'origine du montant de la dette fiscale ; le CL5, inspiré de la proposition de loi de Marie-Pierre Rixain visant à renforcer l'égalité fiscale et successorale entre les femmes et les hommes, supprime le critère de disproportion marquée entre la dette fiscale et la situation financière et patrimoniale du demandeur.

Les amendements CL7 et CL6 portent sur la durée retenue pour apprécier la situation financière du demandeur de la décharge. Alors que celle-ci a été abaissée de dix à trois ans depuis la loi de finances pour 2022, le premier amendement vise à la réduire encore à un an et le second, à deux ans.

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** Nous partageons le même objectif : éviter à des ex-conjoints, mais surtout des ex-conjointes, de se retrouver en difficulté financière après une séparation à cause d'une fraude fiscale dont elles n'ont aucune connaissance.

Mon amendement de rédaction globale, aux termes duquel l'ex-conjoint ou conjointe qui n'est pas coupable de fraude n'est plus considéré comme faisant partie du foyer fiscal redevable de la dette fiscale, est plus protecteur, puisqu'il écarte complètement le critère de disproportion marquée. Dès lors que la position tierce aura été établie, l'ex-conjointe sera déchargée de toute responsabilité.

Je vous invite à retirer vos amendements et je suis disposée à étudier avec vous les améliorations qui pourraient encore être apportées à la rédaction que je propose.

**M. Guillaume Gouffier Valente (RE).** Je retire les amendements mais je souhaite que les deux amendements relatifs à la durée soient examinés en séance. J'ai cru comprendre que les sénateurs étaient favorables à une évolution sur ce point.

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** En effet, mon amendement n'exclut pas d'approfondir la réflexion sur la réduction de la durée.

**M. Antoine Léaument (LFI-NUPES).** Je crains que la rédaction que vous proposez ne couvre pas le cas dans lequel il n'y a pas de fraude fiscale établie par un jugement, mais où l'ex-conjoint n'a pas payé l'impôt. L'ex-épouse, car ce sont le plus souvent les femmes, resterait solidaire de la dette fiscale. Pouvez-vous préciser ?

**Mme Perrine Goulet, rapporteure.** Le dispositif que je propose ne supprime pas le dispositif actuel. Soit vous avez les moyens de démontrer que vous êtes extérieur à la dette et l'ex-conjoint aura tout à payer ; soit vous n'en avez pas les moyens et le dispositif actuel s'applique, sous réserve de modifications que vous pourriez proposer en vue de la séance.

Je rappelle qu'il existe des possibilités de recours auprès des tribunaux administratifs mais aussi auprès de Bercy après un refus de la direction départementale des finances publiques.

*Les amendements CL4, CL5, CL7 et CL6 ayant été retirés, la commission adopte les amendements identiques et l'article 2 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, les amendements CL3 de M. Antoine Léaument et CL14 de M. Bryan Masson tombent.*

**Article 3** : *Création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs*

*La commission **adopte** l'article 3 **non modifié**.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*La séance est levée à 12 heures 50.*



## Informations relatives à la Commission

La Commission a **désigné** :

- *Mme Anne Brugnera et M. Éric Pauget*, rapporteurs sur la proposition de loi créant l’homicide routier et visant à lutter contre la violence routière (n° 1751) ;
- *Mme Émilie Chandler*, rapporteure sur la proposition de loi visant à allonger la durée de l’ordonnance de protection et à créer l’ordonnance provisoire de protection immédiate (n° 1970) ;
- *M. David Valence*, rapporteur sur la proposition de loi visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé (n° 1959) ;
- *Mme Violette Spillebout*, rapporteure sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires (n° 1713) ;
- *Mme Brigitte Liso*, rapporteure sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires (n° 2014).

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Jean-Félix Acquaviva, M. Gabriel Amard, M. Romain Baubry, Mme Anne Bergantz, Mme Pascale Bordes, M. Ian Boucard, M. Florent Boudié, M. Xavier Breton, Mme Anne Brugnera, Mme Émilie Chandler, Mme Clara Chassaniol, Mme Catherine Couturier, Mme Edwige Diaz, M. Yoann Gillet, M. Guillaume Gouffier Valente, Mme Perrine Goulet, Mme Marie Guévenoux, Mme Claire Guichard, M. Sacha Houlié, M. Jérémie Iordanoff, Mme Emeline K/Bidi, M. Gilles Le Gendre, M. Antoine Léaument, Mme Marie Lebec, M. Pascal Lecamp, Mme Brigitte Liso, Mme Marie-France Lorho, M. Benjamin Lucas, M. Emmanuel Mandon, Mme Laure Miller, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Éric Pauget, M. Frédéric Petit, M. Jean-Pierre Pont, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Philippe Pradal, M. Rémy Rebeyrotte, Mme Béatrice Roullaud, M. Hervé Saulignac, M. Raphaël Schellenberger, Mme Violette Spillebout, Mme Sarah Tanzilli, M. Jean Terlier, M. David Valence, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Caroline Yadan, M. Frédéric Zgainski

*Excusés.* - M. Éric Ciotti, M. Jordan Guitton, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, M. Didier Lemaire, Mme Emmanuelle Ménard, M. Thomas Portes, M. Aurélien Pradié, Mme Sandra Regol, M. Davy Rimane, M. Philippe Schreck, M. Roger Vicot

*Assistait également à la réunion.* - M. Frédéric Boccaletti