Délibération n° 2026 - 064

Communauté de communes

Finances – Economie – Marchés publics et travaux

OBJET : Rapport thématique Régional de la Chambre Régionale des Comptes – La Gouvernance Institutionnelle des Collectivités territoriales et de leurs groupements.

EXPOSE

Ce rapport est issu de contrôles réalisés par la Chambre Régionale des Comptes (CRC) pendant la période 2024-2026 auprès du Département de Maine et Loire, 4 communautés de communes dont la Communauté de Communes Châteaubriant-Derval et 30 communes.

Dans un premier temps ce rapport s'attache à évoquer le fonctionnement des organes délibérants des collectivités. La CRC "relève que les règles de fonctionnement des assemblées locales régissant le processus délibératif sont globalement respectées."

Elle s'attache à évoquer les délégations de pouvoirs ainsi que les dispositifs de prévention des atteintes à la probité.

La seconde partie de ce rapport concerne la participation des habitants à la gouvernance institutionnelle locale, soulignant les actions mises en œuvre par l'intercommunalité.

Enfin, la CRC rappelle en annexe du rapport les 3 recommandations émises en lien avec la thématique de ce rapport :

- l'inscription à l'ordre du jour du conseil communautaire d'une délibération sur le pacte de gouvernance, ce qui a été réalisé le 30 juin 2026,

- la prévention des conflits : tout en soulignant la mise en oeuvre de dispositifs de sa propre initiative, la CRC recommandait à la collectivité de rédiger une procédure formalisée de prévention des conflits en prenant notamment des arrêtés de déport. Un recensement des mandats exercés par chaque élu est actuellement en cours,

- le tableau récapitulatif des indemnités des élus, recommandation à laquelle la communauté de communes a répondu en prendre note.

Une dernière recommandation, plus étonnante concerne l'information donnée au citoyen sur le site internet de la commune :

"Renforcer l'information donnée aux citoyens sur le site internet de la commune en assurant, de manière régulière et systématique, la mise en ligne des informations relatives aux subventions (loi n° 2016-1321) et à la commande publique (articles L. 2196-1 et R. 2196-1 du code de la commande publique)."

Cette dernière recommandation est d'autant plus surprenante que les documents sont publiés et en ligne sur le site internet de la communauté de communes.

DECISION

Compte tenu de ce qui précède, le conseil communautaire donne acte à Monsieur le Président de la communication et de la tenue d'un débat sur le rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire portant

Le Conseil Communautaire prend acte de la présentation du rapport de la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire

Fait et délibéré à Châteaubriant,
Le 8 octobre 2026

Le secrétaire de séance

Pierre-Louis DOUART

Le Président

Alain HUNAULT

AR-Préfecture

044-200072726-20261009-8-DE

Acte certifié éxécutoire

Réception par le Préfet : 09-10-2026

Publication le : 09-10-2026

Le Président,

Alain HUNAULT

Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

La gouvernance institutionnelle des collectivités territoriales et de leurs groupements – Enjeux de régularité et d'efficience de la gestion publique locale

Délibéré le 3 juin 2026

SOMMAIRE

SOMMAIRE 2

SYNTHÈSE 7

INTRODUCTION 10

1. L'ENJEU D'UNE GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE LOCALE ÉQUILIBRÉE 13

A. La nécessité d'un fonctionnement régulier de l'organe délibérant 13

1. Un respect globalement assuré 13

2. Une préparation perfectible du processus délibératif 17

3. Une vigilance à renforcer concernant la liberté d'expression des élus 19

4. Une mise en œuvre inégale des moyens matériels de l'exercice du mandat 20

5. Une obligation souvent méconnue de formation des élus 21

B. Des prérogatives de contrôle de l'exécutif insuffisamment mobilisées par l'organe délibérant 21

1. Des délégations de pouvoirs de l'assemblée délibérante à l'exécutif dont l'étendue et l'usage pourraient être davantage régulés 22

2. Une mise en œuvre souvent incomplète des attributions financières de l'organe délibérant 24

C. L'appropriation insuffisante des dispositifs de prévention des atteintes à la probité 30

1. Des obligations inégalement respectées 30

2. Des dispositifs existants à mieux mobiliser 32

3. Des risques à appréhender plus globalement 32

2. L'ENJEU D'UN DÉVELOPPEMENT MAÎTRISÉ DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS À LA GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE LOCALE 34

A. La formalisation d'une stratégie d'association du public et des citoyens 35

1. Une structuration nécessaire de la gouvernance de la démarche participative 35

2. Des pratiques inégales 37

B. Le déploiement des dispositifs de participation des habitants 38

1. Réguler les dispositifs de participation 38

2. Les coûts des dispositifs de participation 44

C. L'enjeu du maintien d'une participation active du public 47

1. Concilier représentativité et expertise des participants 47

2. Donner à voir la cohérence de la démarche 48

3. Manifester l'attention portée au travail réalisé 49

3 - RÉFÉRENCES 51

ANNEXES 53

Annexe 1. Procédures de prévention des conflits d'intérêts..... 53

Annexe 2 – Les recommandations et leur suivi en matière de gouvernance institutionnelle locale 54

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que les observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** sécurise les principales étapes des procédures de contrôle. Ainsi, les projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale.

***

En 2024 et 2025, la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a conduit une enquête sur la gouvernance institutionnelle des collectivités territoriales et de leurs groupements. D'une façon générale, à l'occasion de ses différents contrôles des comptes et de la gestion, la chambre est régulièrement amenée à contrôler la régularité des mécanismes de cette gouvernance dès lors qu'ils sont régis par les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières *« l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évolution des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations »*.

À cet égard, les recommandations relatives à la gouvernance et à l'organisation interne des organismes contrôlés représentent une part prépondérante de l'ensemble des recommandations présentes au sein des rapports d'observations définitives (respectivement 42 % et 36 % en 2024 et 2025) (Annexe 2).

Dans ce prolongement, le code des juridictions financières définit un certain nombre d'infractions en lien direct avec la gouvernance institutionnelle des collectivités territoriales et de leurs groupements. Par exemple, l'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (art. L. 131-13-3° du CJF), la non-production des comptes (art. L. 131-13-1° du CJF).

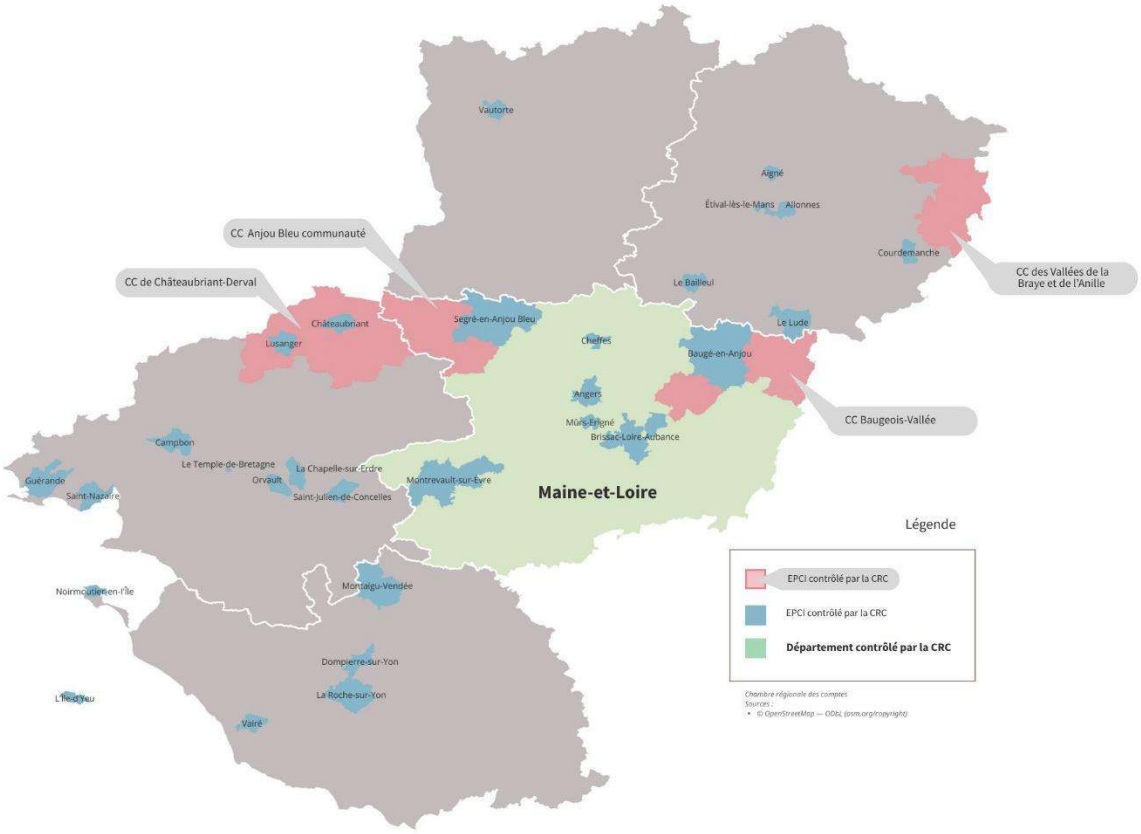
Dans ce contexte, 35 entités comprenant un département, quatre communautés de communes et 30 communes ont fait l'objet d'une instruction plus approfondie en lien notamment avec les enjeux de participation des habitants à la gouvernance institutionnelle locale. Leur liste figure en annexe.

Ce rapport thématique régional fait la synthèse des observations définitives issues de ces travaux, conformément aux articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières. Il a été délibéré le 3 juin 2026 par la chambre régionale des comptes Pays de la Loire.

***

Tous les rapports de la chambre régionale des comptes sont publics et accessibles en ligne sur son site internet.

Carte n° 1 : Échantillon des collectivités territoriales et de leurs groupements ayant servi à l'enquête



Source : CRC

SYNTHÈSE

Parmi les thèmes qui concourent à la régularité, à la performance de la gestion publique locale et à la trajectoire financière des collectivités territoriales et de leurs groupements, la gouvernance institutionnelle locale revêt une importance particulière.

Aux termes de l'article 72 al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Ce principe implique une gouvernance institutionnelle locale essentiellement représentative dont l'équilibre repose sur un exécutif émanant de l'organe délibérant. Dans ce cadre, diverses pratiques et réformes ont aménagé cette organisation en prévoyant des espaces de participation des habitants à la gouvernance des affaires publiques locales : référendums locaux, consultations locales, comités consultatifs, budgets participatifs, etc.

Aussi, la gouvernance institutionnelle locale présente-t-elle aujourd'hui un enjeu global d'équilibre entre d'une part, la recherche d'une organisation et d'un fonctionnement régulier des organes des collectivités et de leurs groupements conformément aux règles posées par le code général des collectivités territoriales (CGCT) et d'autre part, le développement maîtrisé de nouvelles pratiques tendant à faire participer les habitants à la gestion publique locale.

En ce sens, avec les recommandations en matière de comptabilité, les recommandations formulées par la chambre dans ses contrôles des comptes et de la gestion portent principalement sur la gouvernance et l'organisation interne des organismes contrôlés. Les recommandations que peut formuler la chambre dans le domaine de la régularité et de l'organisation de la gouvernance sont d'autant plus utiles, dans ce domaine juridiquement foisonnant, que 95 % des communes de la région ont moins de 10 000 habitants et regroupent 60 % de la population, et qu'elles ne disposent pas toujours de services juridiques étoffés.

Conforter le fonctionnement régulier de l'organe délibérant, enjeu central de la gouvernance institutionnelle locale

L'organe délibérant de la collectivité représente le point d'équilibre de la gouvernance institutionnelle locale. À ce titre, la chambre relève que les règles de fonctionnement des assemblées locales régissant le processus délibératif sont globalement respectées bien que des difficultés aient pu être relevées en matière de participation des élus au sein des communes nouvelles au moment de leur création.

En revanche, des faiblesses demeurent au stade de la préparation des délibérations et des moyens matériels mis à la disposition des élus pour l'exercice de leur mandat, notamment en matière de formation. Ainsi, l'activité des commissions facultatives d'instruction doit être mieux suivie. Une vigilance particulière doit également être portée aux conditions de l'encadrement de la liberté d'expression des élus au sein des règlements intérieurs, notamment lorsqu'ils se trouvent en situation de minorité.

Perfectionner le contrôle de l'organe délibérant sur l'exécutif local

Le modèle français de gouvernance locale repose sur un exécutif unitaire (maire, président d'EPCI), élu par l'assemblée délibérante et combinant des pouvoirs propres et des délégations de compétences. Ce système, bien que garantissant une certaine stabilité, confère aux exécutifs locaux une grande autonomie et nécessite donc un certain contrôle de ses actions. La mise en œuvre d'un contrôle effectif de l'organe délibérant sur l'exécutif local est donc un facteur important de l'équilibre de la gouvernance institutionnelle locale.

À ce titre, la chambre a identifié deux leviers d'amélioration. Premièrement, les délégations de pouvoirs dont bénéficient les exécutifs locaux pourraient être mieux délimitées et les actes, pris sur leur fondement, mieux surveillés. Deuxièmement, la qualité de l'information financière fournie par les exécutifs aux assemblées délibérantes devrait être encore améliorée. Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) sont régulièrement incomplets et ne permettent pas toujours aux élus de suivre la trajectoire d'évolution de postes importants de dépenses en matière de personnel et d'investissement.

Renforcer une appropriation encore insuffisante des dispositifs de prévention des atteintes à la probité

La probité des responsables publics est un pilier essentiel de la confiance des citoyens dans les institutions et l'État de droit. En dépit d'un cadre normatif renforcé, les dispositifs de prévention des atteintes à la probité dans le secteur public local demeurent insuffisamment mobilisés avec des obligations parfois non respectées.

Les règlements intérieurs des assemblées délibérantes intègrent souvent des dispositions propres à la prévention des conflits d'intérêts (obligation de déport, précision de la notion « d'élu intéressé », etc.), mais les dispositifs existants, comme des arrêtés de déport, sont peu formalisés.

Plus généralement, la chambre relève une approche globale des risques encore limitée. Peu de collectivités ont élaboré une cartographie des risques adossée à des fiches action, cela malgré les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA). Les contrôles réalisés attestent également d'une maturité insuffisante des contrôles internes.

Formaliser une stratégie de développement de la participation des habitants à la gouvernance institutionnelle locale

La décentralisation fournit un cadre privilégié à la participation des habitants aux affaires locales (art. L. 1111-2 al. 4 du CGCT). Depuis les années 1980, une "décentralisation participative" s'est ainsi développée, combinant démocratie représentative et outils participatifs. Bien que facultative, la formalisation d'une stratégie d'association des habitants apparaît cruciale pour garantir sa cohérence et sa lisibilité en évitant notamment l'écueil d'un chevauchement des dispositifs déployés. Certaines collectivités se sont dotées de chartes de la participation citoyenne, mais les pratiques sont inégales.

La chambre relève plus fondamentalement que lorsqu'une telle stratégie participative est instituée, elle privilégie souvent une logique thématique. Or, ce déploiement peut conduire, symétriquement, à un reflux des dispositifs d'association du public plus « territorialisés », par quartier. Il apparaît ainsi qu'un équilibre doit être trouvé entre le développement d'une association « technique » des habitants à des projets déterminés et le maintien d'une participation de proximité à même de fournir aux élus un accès direct aux habitants concernant des problèmes plus quotidiens.

Organiser le déploiement des dispositifs de participation pour en réguler l'activité et en maîtriser les coûts

Les dispositifs de participation citoyenne, bien que facultatifs, se sont multipliés sous diverses formes (consultations locales, budgets participatifs, comités consultatifs, etc.). Cependant, certains outils prévus par la loi, comme le droit de pétition ou le référendum local, restent peu utilisés. La maîtrise de ces dispositifs est essentielle pour en garantir la régularité et l'articulation entre eux.

Les dispositifs obligatoires de participation du public sont globalement mis en œuvre même si la chambre a noté des insuffisances dans le fonctionnement des comités de développement (CODEV) institués par les structures intercommunales (EPCI). Au demeurant, ces dernières commissions demeurent parfois encore trop méconnues.

S'agissant des dispositifs de participation facultatifs, les comités consultatifs sont prépondérants. Leurs objets sont très divers (vélo, biodiversité, transition écologique, conseil des sages, etc.). Certaines collectivités en ont créé en grand nombre, ce qui nécessite une structuration de leur gouvernance globale afin d'éviter les doublons. Pour les communes nouvelles, ces comités consultatifs revêtent un enjeu de proximité important. En ce cas, leur existence aux côtés des conseils municipaux délégués peut se poser. Plus généralement, l'efficacité de ces comités dépend de leur organisation et du suivi de leurs travaux.

À leur côté, les collectivités ont également développé des dispositifs alternatifs formant une véritable « échelle de la participation citoyenne ». : dispositifs de type « aller-vers » (cafés citoyens, stands sur les marchés, etc.), consultations ponctuelles sur des projets d'aménagement urbain, budgets participatifs. Parmi ces dispositifs, la démocratie électronique (« e-démocratie ») occupe une place singulière. Pour être pleinement effective, elle doit néanmoins dépasser la seule perspective d'une communication institutionnelle descendante et unilatérale pour investir de nouvelles formes d'échange avec les citoyens.

Enfin, la mise en œuvre de dispositifs de participation est à l'origine des coûts variés. Les collectivités y consacrent généralement un à deux emplois permanents en équivalent temps plein (ETP) auxquels il convient d'ajouter les dépenses associées au recours à des prestataires externes pour l'animation de consultations ponctuelles ou encore l'utilisation de plateformes numériques participatives. Les coûts constatés sont très disparates d'une collectivité à l'autre. Leur appréhension n'est pas toujours aisée en l'absence d'un suivi précis, au moyen notamment d'une comptabilité analytique.

Maintenir une mobilisation active du public, condition première et principal défi du fonctionnement des dispositifs de participation

La mobilisation des citoyens ne se réduit pas à une question technique. Le maintien d'une motivation suffisante est une condition essentielle à la conservation d'une participation effective. La chambre a ainsi remarqué des niveaux inégaux de participation aux dispositifs participatifs, parfois au sein d'une même collectivité. Les constats, issus des différents contrôles, font ainsi ressortir un ensemble de préconisations.

Tout d'abord, la chambre suggère que la composition du panel des habitants recrutés au sein des dispositifs de participation soit à même de leur fournir une légitimité adaptée à l'objet de leurs missions. La technique du tirage au sort n'est pas sans poser des difficultés si elle n'est pas réalisée sur la base d'un échantillon représentatif. Une sélection sur une base volontaire avec des critères objectifs et rationnels peut donc la compléter utilement.

Ensuite, la mise en œuvre des dispositifs de participation doit s'inscrire dans une démarche sincère d'association du public à la gouvernance locale. Il apparaît ainsi que la clarté du périmètre d'association du public ainsi que le caractère concret de son objet sont des facteurs déterminants de l'investissement des participants. Les mécanismes d'implication directe des habitants à la gestion d'une activité d'intérêt général, à l'instar d'un réseau de lecture publique, doivent être particulièrement soulignés. Inversement, les dispositifs de participation ne doivent pas alimenter des attentes irréalistes. En ce sens, un cadre technique juridique et financier précis devrait être déterminé en amont.

Enfin, le suivi des avis et des actions menés dans le cadre de ces dispositifs est une condition essentielle pour maintenir une participation effective des habitants. Or, les pratiques en ce domaine sont inégales. La chambre note en revanche de bonnes pratiques développées par certaines collectivités tendant à l'association des habitants à l'analyse des politiques publiques locales.

INTRODUCTION

La gouvernance institutionnelle locale peut être qualifiée par le cadre ou le niveau de l'organisation administrative auquel elle s'exerce. Elle revêt diverses modalités qui intéressent le fonctionnement des organes de décision, notamment celui des assemblées locales dont les règles de fonctionnement sont notamment destinées à garantir un exercice équilibré du pouvoir par la majorité, ou encore la déontologie des décisions prises par les collectivités garantissant la transparence de leur fonctionnement.

L'organisation décentralisée de la République (art. 1er de la Constitution) a, au sens physique, « rapproché », les citoyens des décisions les concernant. La gouvernance institutionnelle locale demeure avant tout marquée par la faculté reconnue aux collectivités territoriales, dans les conditions prévues par la loi, de s'administrer librement par des conseils élus (art. 72 al. 2 de la Constitution). Son identité est fondamentalement représentative[1].

L'organisation de la gouvernance institutionnelle locale connaît néanmoins, depuis les années 1990, un certain renouvellement à la faveur de l'introduction de dispositifs plus « participatifs » des citoyens et administrés.

La loi d'orientation du 6 février 1992 pour l'administration territoriale de la République constitue à cet égard une pierre angulaire de ce processus. Elle introduit des dispositions nouvelles désormais reprises au sein du Code général des collectivités territoriales (CGCT) consacrant notamment « *le droit des habitants de la commune à être informés […] et à être consultés […] »,* lequel est défini comme « *un principe essentiel de la démocratie locale* » (Art. L. 2141-1 CGCT), le référendum local consultatif (art. L. 2142-1 s. CGCT) ou encore la constitution de commissions consultatives compétentes pour un ou plusieurs services publics locaux (art. L. 2143-4 CGCT). Ce faisant, elle consacre des développements importants en matière d'accès à l'information et à la transparence administrative, que ce soit en matière budgétaire ou de gestion des services publics.

Doit également être relevée la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, à l'origine d'une procédure de consultation sur initiative populaire concernant une opération d'aménagement relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses groupements. Plus généralement, la matière environnementale, via la procédure de l'enquête publique, constitue un champ privilégié du déploiement de dispositifs de participation des administrés à la décision locale au-delà du seul cadre des opérations nécessitant une expropriation (art. 1, loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement)[2].

Dans ce prolongement, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a eu pour objet d'engager une nouvelle étape de la décentralisation fondée sur l'idée d'un rapprochement du citoyen de l'administration locale (par exemple, la création de conseils de quartiers), tout en renforçant les droits attachés au statut de l'élu local.

---

[1] L'article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* ». v. égal. les articles 8 et 9 du titre II de la Constitution du 3 septembre 1791 : « *Les citoyens qui composent chaque commune, ont le droit d'élire à temps, suivant les formes déterminées par la Loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'officiers municipaux, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune […]* ».

[2] Déclaration de Rio (1992) : le principe n° 10 dispose que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. […]* ». Voir également Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 dont l'un des objectifs est de promouvoir et développer la démocratie environnementale. Enfin, l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2005 dispose que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Dans ce contexte, la révision constitutionnelle introduite par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 représente une nouvelle étape marquante de la formalisation juridique de dispositifs participatifs au sein du cadre traditionnel de la gouvernance institutionnelle locale. L'article 72-1 de la Constitution consacre ainsi, au plan constitutionnel, le référendum décisionnel local[3] (alinéa 2) ainsi qu'un droit de pétition au profit des électeurs de chaque collectivité territoriale (alinéa 1)[4].

Aussi, l'organisation de la gouvernance institutionnelle locale répond aujourd'hui à des principes multiples : délibératif (promouvoir un débat public contradictoire et éclairé), participatif (encourager l'implication des citoyens) ou encore limitatif (contrôle et séparation des pouvoirs). Ces principes s'articulent les uns avec les autres dans un rapport de complémentarité et non de concurrence. Autrement dit, d'une part, les dispositifs participatifs ne sauraient porter atteinte au pouvoir décisionnel des instances représentatives de gouvernance découlant de la Constitution ou des lois qui en fixent les règles. D'autre part, l'organisation de la gouvernance institutionnelle locale suivant une logique représentative n'est pas exclusive de procédés participatifs. Mais ces dispositifs ne sauraient se substituer les uns aux autres, et, *a fortiori*, justifier des manquements aux règles du droit commun de la gouvernance institutionnelle locale.

À l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Nazaire, la chambre a ainsi pu constater le développement de procédés tendant à assurer la participation des administrés à la gouvernance municipale, mais au détriment du respect des normes régissant le fonctionnement des institutions représentatives traditionnelles de la commune. De façon plus anecdotique, la chambre a également relevé, à l'occasion de son contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Guérande, que l'exécutif n'avait pas sollicité du conseil municipal l'autorisation préalable d'adhérer à une association dont l'objet était notamment de promouvoir la participation des administrés et citoyens en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT.

La gouvernance institutionnelle locale a, par nature, un caractère évolutif. D'un côté, sa mise en œuvre est traversée par les dynamiques sociétales contemporaines : transition écologique, déploiement des outils numériques, mutation des modes de communication et de circulation de l'information, etc. De l'autre, elle ne peut échapper à l'analyse et à la critique de son effectivité et de son efficacité dans la prise de décision et la participation des citoyens et administrés à la vie locale[5].

De ce point de vue, les initiatives des collectivités territoriales et de leurs groupements fournissent un terrain d'expérimentation et de renouvellement important des pratiques tendant à enrichir les modes de gouvernance représentatifs au moyen de procédés participatifs ou délibératifs. Émergent alors de nouvelles formes de « démocratie implicative », consistant à rechercher l'adhésion des citoyens et administrés par leur *« implication […] sur des projets très locaux, pour aboutir à des engagements plus forts par la suite »* [6]. Ainsi, notamment, des conseils des sages, des enfants ou des jeunes disposant d'une voix consultative sur des sujets intéressant leur public, ou bien encore de journées citoyennes consistant à réunir les habitants pour organiser des opérations d'entretien des espaces verts, du patrimoine ou la réalisation d'actions solidaires.

---

[3] Art. LO 1112-1 à 1112-14 du CGCT.

[4] Loi du 21 février 2022 relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite, loi « 3DS »).

[5] Conseil d'État, rapport public annuel, *Consulter autrement, participer effectivement,* 2011, EDCE ; Rapport de M. F. Bernasconi, *Rétablir la confiance des français dans la vie démocratique – 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, Fév. 2022. V. égal. Conseil d'État, Étude annuelle 2024, *La souveraineté,* La documentation française ; V. Morel, *La participation citoyenne – Enjeux et outils d'engagement démocratique,* éditions territoriales, 2024.

[6] F. Gatel, J.-M. Houllegate, *Pour une nouvelle dynamique démocratique des territoires : la démocratie implicative,* Sénat, 17 février 2022, p. 44-45.

Partant, la présente synthèse a pour objectif d'appréhender les mouvements contemporains de la gouvernance institutionnelle locale à l'aune d'un double enjeu : la recherche, d'une part, d'un système équilibré et régulier d'organisation des pouvoirs au sein de la collectivité et, d'autre part, les conditions d'un développement maîtrisé des dispositifs de participation du public à la gouvernance locale.

Schéma n° 1 : Gouvernance d'une collectivité territoriale



Source : CRC

1. L'ENJEU D'UNE GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE LOCALE ÉQUILIBRÉE

La gouvernance institutionnelle locale consacre une séparation entre l'organe délibérant et l'exécutif. Cette organisation séparative confère, en théorie, une prépondérance fonctionnelle à l'organe délibérant.

Ce constat, étayé par les différents contrôles de la chambre, conduit alors à envisager l'enjeu d'une gouvernance institutionnelle locale équilibrée sous l'angle, d'une part, de la nécessité d'un fonctionnement régulier de l'organe délibérant et, d'autre part, de la nécessité d'un contrôle effectif de l'organe délibérant sur l'action de l'exécutif local.

A. La nécessité d'un fonctionnement régulier de l'organe délibérant

Les assemblées locales sont des assemblées délibérantes (art. 34, Constitution du 4 octobre 1958). D'un point de vue formel, les règles définissant les contours du fonctionnement des assemblées locales apparaissent alors comme une garantie essentielle de leur fonction délibérative. Ces règles trouvent notamment leur équilibre dans la régulation de la prééminence du fait majoritaire au sein des assemblées locales qui découle des règles propres à leur composition.

À cet égard, si le respect de ces règles est globalement assuré, les constats de la chambre révèlent cependant que la préparation du processus délibératif est perfectible ; qu'une vigilance accrue doit être portée à la liberté d'expression des élus locaux ; que les moyens matériels d'exercice de leur mandat sont mis en œuvre de manière inégale et que l'appropriation des dispositifs de prévention des atteintes à la probité demeure encore progressive.

1. Un respect globalement assuré

L'assemblée locale, élue au suffrage universel direct, est investie du pouvoir de régler, par ses délibérations, les affaires de la collectivité[7].

Ainsi, au plan matériel, la fonction délibérative est limitée dans son périmètre aux contours de la compétence de la collectivité et de son groupement, laquelle se manifeste notamment dans l'intérêt public local des actes adoptés par l'organe délibérant. À cet égard, la chambre a relevé que des conseils municipaux pouvaient déborder ce cadre à l'occasion de la formulation de vœux ou de l'adoption de délibérations approuvant des subventions à des associations.

Les vœux

Aux termes de l'article L. 2121-29 du CGCT, *« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »*. Il émet des *« vœux sur tous les objets d'intérêt local »*. À cet égard, si les vœux peuvent présenter une nature politique, cette condition est suspendue à l'existence d'un intérêt public local[8]. Or, l'objet d'un certain nombre d'entre eux déborde manifestement ce seul intérêt. Ainsi, à l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Orvault, il a été relevé l'adoption de vœux tendant à un appel au cessez-le-feu dans le cadre d'un conflit international ou au soutien à l'autonomie financière des départements

[7] Cons. const. 9 mai 1991, n° 91-290 DC.

[8] CE, 4 avril 2025, n° 472245.

Plus généralement, la fonction délibérative de l'assemblée intervient à la condition première que la réglementation en vigueur soit respectée. Là aussi, la chambre a pu considérer que le conseil municipal d'Orvault avait excédé ses attributions en adoptant un « congé menstruel » en méconnaissance des dispositions de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique[9].

La fonction délibérative est également garantie au moyen de règles formelles, qu'il s'agisse des modalités de composition de l'assemblée délibérante, du rythme et de la tenue de ses séances ou des modalités de vote.

Le règlement intérieur

Le cas échéant, les règles relatives au fonctionnement interne de l'organe délibérant sont précisées au sein d'un règlement intérieur. Obligatoire pour les départements, régions, EPCI et communes de plus de 3 500 habitants, son adoption doit intervenir dans les six mois suivants le renouvellement de l'assemblée délibérante. À cet égard, si la chambre n'a pas constaté de manquements à ses obligations à l'occasion de ses différents contrôles, il convient cependant de souligner plus ponctuellement l'absence de mise à jour régulière de ces règlements intérieurs afin de tenir compte des modifications normatives intervenues entre temps. C'est le cas, par exemple, du nouveau délai de cinq (au lieu de douze) jours avant la séance du conseil municipal pour mettre à disposition des élus le projet de budget. La chambre a également relevé l'absence de précision du règlement intérieur concernant le délai spécifique de 15 jours relatif à la mise à disposition, au profit des élus, des documents d'information concernant une délégation de service public, ou encore l'absence d'actualisation des modalités de publicité des décisions d'un conseil communautaire.

Plus spécifiquement, la mise à jour des règlements intérieurs apparaît nécessaire afin d'actualiser les modalités de réunion et de captation des réunions des organes délibérants à l'emploi de nouvelles technologies de communication. Ainsi de l'enregistrement audio et vidéo des séances afin de prévenir d'éventuelles atteintes au droit à l'image des personnes présentes autres que les élus dans l'exercice de leur mandat. Ce moyen peut également assurer une plus grande publicité des séances des assemblées locales au-delà de la faculté ouverte aux habitants de se déplacer physiquement au lieu de leur réunion[10]. En effet, cette faculté peut être limitée à la taille de la salle[11].

La composition de l'assemblée délibérante

Destinées à garantir une représentation adaptée de leurs habitants tout en garantissant une majorité au sein de l'organe délibérant, les règles de composition de l'assemblée délibérante sont respectées (voir pour les communes l'article L. 2121-2 CGCT). En ce domaine, les EPCI revêtent des spécificités qui les autorisent, sur la base d'un accord local constaté par arrêté préfectoral, à adapter le nombre des sièges des conseillers communautaires (art. L. 5211-6-1 I 2° du CGCT). Cette faculté a été employée par la communauté de communes des Vallées de la Braye et de l'Anille afin d'assurer la représentation de l'ensemble des communes, sans que les communes les plus importantes ne bénéficient d'une prééminence. De même, la communauté de communes de Baugeois-Vallée a majoré le nombre de sièges par accord local. Cette circonstance ne conduit cependant pas à constater une altération de la fluidité du processus décisionnel.

En revanche, la création d'une commune nouvelle emporte des conséquences plus importantes sur la composition de son assemblée délibérante qui peuvent affecter son bon fonctionnement. Ainsi, le nombre important d'élus composant le conseil municipal peut être associé à un plus faible taux de participation. En ce sens, par sa charte constitutive adoptée en 2015, la commune de Montrevault-sur-Èvre a prévu que son conseil municipal serait composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes jusqu'à son renouvellement, soit 177 membres à sa création pour atteindre 149 élus en mars 2020. Elle comptait ainsi plus de conseillers municipaux que la ville de Paris (163 conseillers) ou de

[9] TA Toulouse, Ord. 20 nov. 2024, Préfet de la Haute Garonne c/ commune de Plaisance du Touch, n° 2406364 ; TA Grenoble, Ord. 17 fév. 2025, Préfète de l'Isère, n°2500479.

[10] Voir pour les communes – art. L. 2121-18 du CGCT. Pour les intercommunalités – art. 5211-1 du CGCT.

[11] CE, 2 octobre 1992, M. X, n°93858.

Marseille (101 conseillers), là où les communes de sa strate comptaient quant à elles 33 conseillers. Bien qu'autorisée par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle[12], pour des communes fortes et vivantes, cette faculté peut déboucher sur des difficultés logistiques d'organisation des réunions du conseil municipal. En outre, il en a résulté un faible taux de participation atteignant 54 % en octobre 2019. Ces difficultés se sont résorbées à la faveur des élections municipales de 2020 qui ont abouti, conformément à l'article L. 2113-8 du CGCT, à la désignation de 59 conseillers. Le taux de présence des élus s'est ainsi rétabli, en moyenne, à 80 % depuis mi-2021. Une corrélation semblable entre le taux de présence et le nombre d'élus composant l'organe délibérant[13] a été faite pour la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou.

La participation des élus

En dehors de la spécificité des communes nouvelles, la chambre constate un taux de participation globalement satisfaisant des conseillers aux séances des assemblées délibérantes locales. La commune de Saint-Nazaire présente toutefois un niveau de présence plus réduit (83 % en moyenne de janvier 2020 à avril 2025). À cet égard, il y a lieu d'observer la nécessité d'une meilleure traçabilité de l'assiduité des élus par la tenue de procès-verbaux afin de s'assurer tout à la fois de la concordance des présents et des pouvoirs donnés à l'occasion du vote de telle ou telle délibération, mais aussi du respect d'éventuelles obligations de déport en cas de conflits d'intérêts (v. *infra* partie 1.3). À cette fin, le règlement intérieur de l'assemblée délibérante pourrait préciser les modalités de suivi de l'assiduité en prévoyant notamment la publication annuelle d'un état récapitulatif de la participation des élus aux séances.

De plus, afin d'améliorer cette participation, toutes les communes ont désormais la possibilité de moduler leurs indemnités lorsque cette faculté est expressément visée par leur règlement intérieur (art. L. 5211-12-2 du CGCT)[14]. Cette faculté pourrait notamment être employée en présence d'élus systématiquement absents depuis une longue période et sans motifs réels comme cela a pu être suggéré par la chambre à l'occasion de son rapport sur la commune de Saint-Nazaire.

Plus généralement, l'implication effective des conseillers au processus décisionnel de la collectivité apparaît comme un ressort important de leur participation. Dans le cas de la communauté de communes de Baugeois-Vallée, sur les exercices 2023 et 2024, la chambre a constaté que le taux de participation aux séances de l'ensemble des élus, s'élevait en moyenne à seulement 74 %, mais atteignait les 89 % pour les douze membres élus du bureau.

Outre l'implication des élus à la gestion des affaires locales qu'elle permet d'objectiver, la participation aux séances des organes délibérants présente plus spécifiquement des enjeux de régularité des délibérations adoptées. Une assemblée locale ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres en exercice est présente. Si ce *quorum* n'est pas atteint, l'assemblée doit se réunir à nouveau[15]. À défaut, les délibérations adoptées à cette occasion sont irrégulières. Lors de ses contrôles, la chambre n'a toutefois pas noté de manquements à cette règle.

En dehors de la participation des élus aux séances de l'assemblée délibérante, la question de l'intervention de personnes étrangères au conseil est susceptible de se présenter. Cette participation, bien que non exclue par principe, ne saurait cependant s'assimiler à une ingérence dans le processus délibératif[16]. Des interventions occasionnelles sont donc autorisées, notamment lorsqu'elles sont destinées à éclairer

---

[12] Pour mémoire, ce choix résulte de la charte de création adoptée par les communes historiques qui auraient pu, dans les conditions précisées à l'article L. 2113-7 du CGCT, limiter la taille du conseil municipal à 69 sièges.

[13] En 2018 : 67,8 %, en 2019 : 63,6 %, en 2020 : 68,5 % et 97,1 % (à compter du 23 mai), en 2021 : 92,6 %, en 2022 : 91,1 %, en 2023 : 91 % et 2024 (au 16 septembre) : 85,6 %.

[14] Cette nouvelle rédaction résulte de la censure, par le conseil constitutionnel, de la limitation de cette faculté aux seules communes de plus de 50 000 habitants : décision n° 2024-1094 QPC du 6 juin 2024.

[15] Art. L. 2121-17, L. 3121-14 et L. 4132-13 du CGCT.

[16] CE 28 nov. 1923, Genichon et autres, Lebon 768 ; CE 3 déc. 1975, Ministre d'État, ministre de l'Intérieur c/ Mouvement de défense des intérêts des habitants de la commune de Plottes, Lebon 617 ; CE 9 oct. 1968, Pigalle, Lebon 481.

l'assemblée[17]. Par exemple, le règlement intérieur de la commune d'Orvault a créé un mécanisme *ad hoc* d'interpellation citoyenne. Ce dispositif a été utilisé par les habitants concernant l'intention de la municipalité de relever le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ainsi que concernant un projet de terrain d'insertion à destination des migrants d'Europe de l'Est non sédentaires. Néanmoins, sa régularité est fragile dès lors qu'il résulte des dispositions du règlement intérieur que si la séance est suspendue pour l'examen de l'initiative citoyenne, cette dernière peut donner lieu à débat au sein du conseil municipal.

Les réunions de l'assemblée délibérante

Le nombre de réunions des assemblées délibérantes est également un aspect important de l'effectivité de leur fonction délibérative. Le législateur fixe un nombre minimal de réunions annuelles. L'article L. 2121-7 du CGCT fixe ces réunions à une par trimestre pour les conseils municipaux. En pratique, la chambre relève que les assemblées se réunissent plus fréquemment que le minimum légal. Le nombre de réunions oscille ainsi entre cinq à neuf par année. Cela soulève un enjeu important de maîtrise de l'amplitude des séances et du nombre de délibérations à examiner.

Dans le cas des communes nouvelles à l'instar des communes de Brissac-Loire-Aubance et de Montrevault-sur-Èvre, la chambre a néanmoins constaté l'absence d'activité réelle des conseils municipaux délégués alors d'une part, que leur création était expressément prévue par la charte de gouvernance de la collectivité et, d'autre part, qu'ils avaient pour objet d'être saisis, pour avis, sur les points figurant à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune nouvelle.

Ainsi, pour la commune de Montrevault-sur-Èvre, la chambre relève que bien que conçus comme une garantie de proximité, ces conseils délégués se sont rapidement montrés inutiles au regard des besoins de coordination à l'échelle d'un secteur géographique embrassant plusieurs communes déléguées. En outre, la commune a été incapable de respecter le formalisme exigé par la tenue de ces conseils[18], au risque parfois de fragiliser juridiquement certains actes, notamment en matière d'urbanisme[19].

La convocation préalable, par l'exécutif local, de l'organe délibérant, constitue encore une garantie supplémentaire de sa fonction délibérative. Elle est le gage d'une appropriation en amont des projets de délibérations par les élus. Son délai minimal ne peut être inférieur à cinq jours francs pour les communes de plus de 3 500 habitants (trois jours francs en-deçà)[20] et 12 jours pour les départements[21] et les régions [22]. Ce délai ne peut être réduit qu'en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles. En ce sens, une contestation de certains élus quant à la matérialité de la condition de l'urgence a pu justifier que le maire de la commune de Châteaubriant retire un projet de délibération ajouté à l'ordre du jour, 24h avant la tenue d'un conseil municipal. Par ailleurs, si la chambre n'a pas noté de manquements manifestes à ces prescriptions en dehors de dispositions erronées du règlement intérieur de la commune de la Chapelle-sur-Erdre, ce constat est néanmoins suspendu à la condition que les convocations soient datées et signées et que le délai de convocation soit cohérent avec la complexité et la technicité des sujets délibérés.

Plus fondamentalement, les convocations doivent être assorties de l'ensemble des documents nécessaires à la bonne information des élus pour qu'ils puissent exercer leurs attributions délibératives[23]. Or, en ce domaine, la chambre relève des difficultés ponctuelles concernant des projets de décision à fort enjeu financier pour la collectivité. Ainsi, dans le cas de la commune de Mûrs-Érigné, la chambre a été conduite à

---

[17] CE 16 janv. 1987, Élection du président du conseil général de Picardie, Lebon 6.

[18] Art. L. 2113-18 du CGCT.

[19] Art. L. 2113-17 du CGCT.

[20] Art. L. 2121-12 du CGCT.

[21] Art. L. 3121-19 du CGCT.

[22] Art. L. 4132-18 du CGCT.

[23] Voir sur le droit à l'information - Art. L. 2121-13 (Commune) ; L. 3121-18 (Département) et L. 4132-17 (Régions) du CGCT. CE, 23 avril 1997, Ville de Caen c/ M. A, n° 151852 ; CAA Lyon, 21 février 2013, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Le Signal », n° 12LY01517.

recommander que tout projet de délibération du conseil municipal soit accompagné d'une analyse de long terme sur le budget de fonctionnement de toute opération d'investissement, de cession ou de portage foncier, le cas échéant pour chacune des hypothèses possibles.

Les procès-verbaux

Outre les règles qui s'attachent spécifiquement à la publicité des délibérations votées par l'assemblée délibérante[24], les procès-verbaux contribuent également à assurer une diffusion effective des éléments des débats ayant présidé à leur adoption. En ce sens, l'article L. 2121-15 du CGCT précise que le procès-verbal du conseil municipal doit notamment contenir *« les délibérations adoptées et les rapports au vu desquels elles ont été adoptées et la teneur des discussions au cours de la séance »*. À cet égard, la chambre a relevé des manquements à ces obligations par la commune de Saint-Nazaire en raison de l'incomplétude manifeste des procès-verbaux. Plus généralement, il y a lieu de déplorer l'absence récurrente de publication des annexes des délibérations publiées sur le site internet des collectivités et de leurs groupements alors même qu'elles sont leur accessoire indispensable, sinon utile. Ainsi notamment des délibérations approuvant des conventions.

2. Une préparation perfectible du processus délibératif

L'exercice, par l'assemblée délibérante, de sa fonction délibérative ne s'épuise pas dans l'opération terminale du vote des délibérations. Ce vote est au contraire précédé de mécanismes tendant à assurer la préparation des sujets soumis à délibération. Il en va notamment ainsi du bureau et des commissions permanentes facultatives. Ces mécanismes sont facultatifs et demeurent principalement sous la maîtrise de l'exécutif local. Toutefois, ces instances étant des rouages essentiels de l'exercice du pouvoir décisionnel au sein des collectivités, leur fonctionnement régulier est indispensable. Or, si la chambre n'est amenée que ponctuellement à faire des observations relativement aux bureaux, il en va différemment des commissions permanentes facultatives dont l'organisation et le fonctionnement sont perfectibles.

Le « bureau »

Le bureau assume une fonction de préparation et d'arbitrage et s'inscrit pleinement dans le processus décisionnel de la collectivité. Ainsi, au niveau communal, l'existence d'un bureau réunissant le maire et ses adjoints est régulièrement constatée. Néanmoins, à la différence du bureau communautaire dont l'organisation et le fonctionnement sont expressément prévus par le législateur[25], l'existence du bureau municipal est informelle et est donc strictement facultative. Par exemple, la commune d'Angers n'en compte pas. Cette circonstance rend compte de pratiques hétérogènes en matière de composition. Certaines collectivités y incluent des conseillers délégués, des élus en dehors de la majorité, le directeur de cabinet, voire des agents à l'instar du directeur général des services. Toutefois, au regard de son intervention au sein du processus décisionnel, le bureau ne peut pas associer des membres non élus de la liste de campagne au sein du bureau municipal comme cela a pu être constaté à l'occasion du contrôle de la Chapelle-sur-Erdre.

S'il existe, le règlement intérieur de l'assemblée délibérante pourrait alors en préciser l'organisation tant il est vrai que le bureau participe grandement de l'équilibre de la gouvernance institutionnelle de la collectivité.

Ainsi, dans le cas des communes nouvelles, la complexité qui résulte de la coexistence d'un bureau municipal aux côtés d'un « comité des maires »[26] réunissant le maire et maires délégués, peut être source de complications et de redondances à l'origine d'une mise en sommeil de l'un ou l'autre de ces instances comme la chambre a pu en faire le constat à l'occasion de son contrôle de la communauté de communes de Montrevault-sur-Èvre.

---

[24] Ordonnance n° 2021-1310 et décr. n° 2021-1311 du 7 octobre 2011.

[25] Art. L. 5211-10 du CGCT.

[26] Voir également, Les carnets de l'AMF 49, *Retours d'expériences dans les communes nouvelles,* 2021.

Dans le cas des EPCI, lorsqu'il se substitue à la conférence des maires comme le prévoit l'article L. 5211-3 du CGCT, le bureau communautaire assume une fonction prépondérante dans la préparation des sessions du conseil communautaire et, partant, dans l'équilibre de la gouvernance des structures de coopération intercommunale. Le faible niveau de participation constaté au sein de certains bureaux d'EPCI est alors d'autant plus problématique. En ce sens, l'implication des maires associés au bureau, mais ne disposant pas de délégations, doit faire l'objet d'une attention particulière.

Plus fondamentalement, l'adoption d'un pacte de gouvernance, bien que facultatif, permettrait de définir les contours de l'intervention du bureau pour réguler le processus délibératif au sein des EPCI. En ce sens, le pacte de gouvernance adopté en 2021 par la communauté de communes des Vallées de la Braye et de l'Anille a garanti la transparence, la représentativité de chaque commune et la recherche de consensus décisionnel en définissant les attributions et le fonctionnement de chaque instance (président, vice-président, bureau, commissions thématiques).

Cette pratique met en relief l'intérêt d'un débat obligatoire sur l'adoption d'un tel pacte de gouvernance (art. L. 5211-11-2 du CGCT). Pourtant, à l'occasion de son contrôle de la communauté de communes de Châteaubriant-Derval, la chambre a noté que cette obligation n'était pas systématiquement respectée.

Les commissions facultatives d'instruction

Aux côtés des commissions obligatoires intervenant dans la passation de certaines conventions - commission d'appel d'offres des marchés publics (L. 1414-2 du CGCT), commission de délégation de service public (art. L. 1411-5 du CGCT) - et pour la gestion des services publics locaux – commission consultative des services publics locaux (art. L. 1413-1 du CGCT) -, les assemblées délibérantes peuvent instituer les commissions facultatives, permanentes comme temporaires, dont le rôle est d'instruire certaines des questions qui leur sont soumises et dont l'examen préalable semble opportun (art. L. 2121-22 du CGCT).

Les collectivités et leurs groupements entrant dans le champ de la présente synthèse comportaient tous de telles commissions, à l'exception notable de la commune nouvelle de Montrevault-sur-Èvre au motif que l'élection du conseil municipal, intervenue en 2020, aurait eu lieu à partir d'une liste unique.

S'agissant de commissions municipales, seuls des élus peuvent en être membres délibérants, ce qui exclut toute possibilité de désigner des personnels administratifs dès lors qu'ils ne sont pas des représentants municipaux, comme cela a été pourtant relevé lors du contrôle de la commune de Cheffes.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition de ces commissions doit également *« respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale »* (art. L. 2121-22 du CGCT). Or, en pratique, les modalités de calcul de cette représentation proportionnelle ne sont pas toujours précisées par le règlement intérieur de l'assemblée délibérante, de même que l'élection des membres des commissions à bulletins secrets[27]. Cette proportionnalité n'est pas non plus toujours respectée car certaines commissions ne comportent aucun élu d'opposition, sans toutefois que cette difficulté soit soulevée en séance.

La chambre a aussi relevé régulièrement des manquements aux dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT qui dispose qu'il revient aux membres de chaque commission, et non au conseil municipal, de désigner un président délégué ou un vice-président ; les commissions étant présidées de droit par le maire.

Plus généralement, les contrôles menés par la chambre conduisent au constat de carences récurrentes dans la traçabilité de l'activité de ces commissions. Très régulièrement, aucun procès-verbal ou compte rendu n'est produit, ou alors de façon lacunaire cependant que cette exigence figure souvent dans le règlement intérieur du conseil municipal. Or, il y a lieu de rappeler que les rapports et avis produits par ces commissions sont des supports essentiels de la qualité de l'information fournie aux élus n'y siégeant pas en vue du vote sur les projets de délibérations. En outre, l'absence de procès-verbal peut se révéler particulièrement

[27] CE, 29 juin 1994, Agard, n°123333.

dommageable dès lors que la collectivité sera difficilement en mesure de rapporter la preuve du respect d'éventuelles obligations de déports d'élus en situation de conflit d'intérêts sur certains dossiers débattus en commission.

En nombre inégal et aux thématiques variées, les commissions facultatives présentent plus fondamentalement un enjeu de maintien de la participation de leurs membres. Certaines d'entre elles ont des taux de participation structurellement faibles, voire sont inactives.

Leur place dans le schéma de gouvernance institutionnelle de la collectivité constitue par ailleurs un enjeu essentiel afin de limiter les phénomènes de concurrence toutes les fois qu'une comitologie complexe a été mise en place. Or, la chambre a constaté de tels phénomènes entre des commissions consultatives d'instruction de l'organe délibérant et des comités consultatifs extra-municipaux *ad hoc* composés de citoyens, voire des services de l'administration de la collectivité.

3. Une vigilance à renforcer concernant la liberté d'expression des élus

La liberté d'expression est une composante essentielle du bon fonctionnement du processus délibératif et, partant, d'une gouvernance institutionnelle locale fondée sur des mécanismes démocratiques. Considérée comme une liberté fondamentale[28], elle fait l'objet d'une protection particulière au profit des élus locaux dans l'exercice de leur mandat[29].

Dans le champ de la gouvernance institutionnelle locale, cette liberté se déploie dans différentes dimensions que sont, d'une part, la liberté d'expression des élus à l'occasion des séances de l'assemblée délibérante et, d'autre part, la liberté d'expression des élus au sein des différents supports de communication de la collectivité à l'instar des bulletins d'information.

D'une façon générale, les restrictions susceptibles d'y être apportées doivent être nécessaires et strictement proportionnées. À l'occasion de ses contrôles, la chambre s'est donc attachée à l'examen des dispositions des règlements intérieurs régissant l'expression des élus avec une attention particulière à celles d'entre elles intéressant les élus en situation minoritaire.

S'agissant des questions orales, les règlements intérieurs consultés fixent bien leurs modalités pratiques conformément à l'article L. 2121-19 du CGCT pour les communes de plus de 1 000 habitants[30]. Leur nombre peut notamment être limité dans l'objectif d'une maîtrise de la durée des séances de l'assemblée délibérante, de même que le temps qui y est consacré. La commune d'Orvault a ainsi limité ce temps à 30 minutes, ce qui est conforme à l'état de la jurisprudence administrative[31]. La commune a également limité la faculté de répliquer pour les élus ayant adressé une question. Dans le même sens, l'obligation faite aux élus municipaux de Châteaubriant de prévenir par écrit, dans un délai de deux jours, l'exécutif de la collectivité de leur volonté d'adresser une question orale n'apparaît manifestement par disproportionnée. Néanmoins, une vigilance est nécessaire toutes les fois que ce délai est « franc », en raison notamment de l'allongement qui résulte de sa computation.

Par extension, les règlements intérieurs ne prévoient pas systématiquement la faculté pour les élus d'adresser des questions écrites.

---

[28] Art. 11, Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 ; Cons. const., 10 et 11 octobre 1984, n° 84-181 DC, Entreprise.

[29] CEDH, 12 avril 2012, M. de Lesquen du Plessis-Casso contre France, requête n° 54216/09.

[30] Voir également pour les départements (L. 3121-20 du CGCT) et régions (art. L. 4132-20 du CGCT).

[31] En faveur de la régularité d'un règlement intérieur d'un conseil municipal limitant le temps consacré aux questions orales à 30 minutes : TA Nantes, 28 avril 2025, n° 1407837. Voir dans le même sens, CAA Marseille, 6 juin 2013, n° 11MA01241.

Au-delà des questions orales, les élus locaux bénéficient également d'un droit de proposer l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante (art. L. 2121-10 CGCT), l'examen de toute affaire relevant de ses compétences[32]. À cet égard, la chambre a relevé que les règlements intérieurs des conseils municipaux prévoient très rarement les conditions d'exercice de ce droit. Du reste, il convient de rappeler que les élus locaux bénéficient d'un droit d'amendement que le règlement intérieur de l'assemblée délibérante peut venir encadrer, sous réserve de ne pas y apporter des restrictions excessives[33].

En dehors de la conduite des débats propres aux travaux de l'assemblée délibérante, les modalités d'exercice de la liberté d'expression des élus locaux au sein des supports de communication de la collectivité sont sensibles. Il en va particulièrement ainsi concernant les conditions d'exercice de cette liberté pour les élus minoritaires. Certains règlements intérieurs visent expressément cette faculté comme pour la commune d'Aigné.

D'autres, au contraire, comme dans le cas de la communauté de communes des Vallées de la Braye et de l'Anille ne le mentionnent pas au motif de l'absence d'élus dans cette situation, ce qui méconnaît manifestement l'objet même d'un règlement intérieur qui est de régler, au moyen de normes générales et impersonnelles, le fonctionnement de l'assemblée délibérante. Hormis ce cas, la chambre relève positivement les pratiques mises en place s'attachant à une répartition proportionnelle des expressions par un nombre de caractères utiles[34] ; que ce soit au sein du bulletin d'annonces de la collectivité, mais aussi de ses différents supports de communication - page internet, réseaux sociaux[35]. Au demeurant, lorsque de tels supports de communication existent, le règlement intérieur doit définir des modalités d'expression adaptées, notamment des élus n'appartenant pas à la majorité[36].

4. Une mise en œuvre inégale des moyens matériels de l'exercice du mandat

L'exercice de la fonction délibérative ne se réduit pas à l'exercice d'une opération purement intellectuelle. Sa mise en œuvre nécessite des moyens matériels qui en sont les supports indispensables.

À cet égard, l'usage des nouvelles technologies représente, tout à la fois, un facteur d'amélioration de l'accès à l'information pour les élus en amont des séances de l'assemblée délibérante, mais aussi un moyen de sécuriser juridiquement l'organisation des convocations. Dans certaines collectivités, les élus se voient ainsi remettre des tablettes et/ou bénéficient d'une plateforme sécurisée pour le dépôt des dossiers accompagnant les projets de délibération. Dans ce cas, une mise à jour du règlement intérieur est souhaitable s'il ne prévoit que la faculté pour les élus de consulter les dossiers papier dans les locaux de la mairie.

Le déploiement des nouvelles technologies dans la gouvernance institutionnelle locale comporte cependant certaines limites juridiques, à l'image du déploiement de la visioconférence qui n'est pas ouvert aux conseils municipaux (art. L. 2121-7 du CGCT) mais aux EPCI, aux départements et aux régions ainsi qu'à leurs commissions permanentes depuis l'adoption de la loi « 3DS » n° 2022-217 du 21 février 2022 (art. 170)[37]. Pour l'heure, cette différence de traitement des catégories de collectivités pour le recours à la visioconférence demeure en dépit de tentatives d'uniformisation des dispositions du CGCT[38].

---

[32] CE, 22 juillet 1927, Bailleul ; CE, 10 février 1954, Cristofle.

[33] CAA Nancy, 4 juin 1998, Ville de Metz, N°97NC02102 ; CAA Paris, 12 janv. 2012, Ville de Paris, N° 10PA06066.

[34] TA de Nantes, 26 mars 2025, n° 2210505.

[35] TA de Lyon, 16 septembre 2021, n° 2100763.

[36] TA de Nantes, 19 juin 2024, n° 2203992.

[37] AN, Réponse à question écrite n° 13609 (JO 23 avril 2024, p. 3222).

[38] Amendement AN n° CL184 du 13 juin 2025 à la loi portant création d'un statut d'élu local, présenté par Mme Lingemann.

Au rang des conditions matérielles d'exercice des mandats locaux, le CGCT contient par ailleurs des dispositions impératives concernant les indemnités de fonction des élus et leur droit à la formation. S'agissant des premières, la chambre fait le constat d'une règlementation globalement respectée. Les délibérations fixant le montant des indemnités sont régulièrement adoptées et les plafonds respectés. Le principe d'un plafonnement n'interdisant pas que des montants inférieurs soient adoptés, la communauté de communes des Vallées de la Braye et de l'Anille a entendu modérer les indemnités de ses élus. Des constats semblables sont régulièrement réalisés au sein des communes comportant un nombre plus réduit d'habitants.

Ces constats interviennent toutefois sans préjudice d'irrégularités ponctuelles, soit qu'il a été insuffisamment tenu compte de la démission d'un adjoint pour la détermination du maximum de l'enveloppe globale, soit que des majorations d'indemnités ont été étendues indifféremment à l'ensemble des élus alors qu'elles sont en principe réservées aux élus disposant de délégations.

En revanche, la chambre note des incertitudes juridiques relatives au calcul de l'enveloppe indemnitaire des élus dans le cas d'une commune nouvelle (art. L. 2113-19 du CGCT). Ce faisant, certaines de ces communes accordent des montants plus importants d'indemnités de fonction à leurs élus en proportion de la moyenne de leur strate.

En revanche, des manquements systématiques sont à déplorer s'agissant de l'information faite aux élus sur le versement des indemnités. Aux termes de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, un état récapitulatif des indemnités perçues par les élus (y compris en nature) doit être présenté annuellement au conseil municipal. Des préconisations ont été formulées en ce sens par la direction générale des collectivités locales (DGCL)[39].

5. Une obligation souvent méconnue de formation des élus

À l'occasion de ses différents contrôles, la chambre a relevé que les obligations en matière de formation des élus étaient régulièrement méconnues.

Les manquements relevés s'étendent à l'obligation de réserver au budget une part déterminée à l'exercice de ce droit (L. 2123-12 du CGCT), d'organiser une information sur ce droit, ou bien de la réalisation effective de formations par les élus.

L'obligation pour les élus de suivre une formation dans la première année du mandat connaît, elle aussi, régulièrement des manquements. Or, ces formations pourraient notamment être l'occasion d'une sensibilisation des élus aux enjeux en matière de gouvernance et de prévention des atteintes à la probité (cf. *infra*, partie 1.C)[40].

S'agissant des formations facultatives qui constituent également un droit pour les élus, la chambre rappelle que l'exercice de cette faculté est conditionné à une complémentarité raisonnable entre l'objet de la formation suivie d'un côté, et l'objet des missions qui incombent à l'élu en application de son mandat de l'autre.

B. Des prérogatives de contrôle de l'exécutif insuffisamment mobilisées par l'organe délibérant

En droit interne français, le « modèle classique » d'autorité exécutive locale consacre essentiellement un organe unique élu par l'assemblée locale en son sein, chargé de présider cette assemblée et d'exécuter ses décisions. Le cas échéant, cet exécutif peut être investi de pouvoirs propres. Le maire représente l'archétype de ce modèle, au moins depuis 1882, date à laquelle le législateur prévoit son élection par le conseil municipal. Non expressément prévu par la Constitution, ce modèle mayoral a progressivement été étendu par la loi aux groupements de communes, aux départements et aux régions.

[39] Fiche pratique_état_récapitulatif_annuel_des_indemnités_perçues_par_les_élus.

[40] Arrêté du 13 avril 2023 relatif au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat d'élu local.

En contrepoint, la prééminence de l'exécutif local l'expose à de fortes contraintes dans la gestion quotidienne de la collectivité et de ses groupements, le tout dans un environnement complexe.

Dès lors, l'organisation d'un contrôle effectif de l'assemblée délibérante sur l'action de l'exécutif constitue un aspect fondamental de l'équilibre de la gouvernance institutionnelle au niveau local. Ce faisant, d'une part, le périmètre et la portée des délégations de pouvoirs de l'assemblée délibérante à l'exécutif pourraient être davantage régulés. D'autre part, la qualité de l'information financière devrait être améliorée.

1. Des délégations de pouvoirs de l'assemblée délibérante à l'exécutif dont l'étendue et l'usage pourraient être davantage régulés

La régulation du champ et de la portée de ces délégations est un enjeu fondamental d'une gouvernance institutionnelle locale équilibrée fondée sur un contrôle effectif de l'action du maire par le conseil municipal. La régulation de l'étendue des délégations accordées par l'assemblée délibérante à l'exécutif est d'autant plus cruciale que de telles délégations emportent mécaniquement le dessaisissement de la compétence ainsi déléguée par l'assemblée délibérante[41]. Seule une délibération intervenue en sens contraire peut alors mettre fin explicitement à la délégation au profit de l'exécutif[42].

Au plan de la gestion du processus décisionnel interne, la chambre remarque souvent des délégations relativement larges[43] concernant une vingtaine de domaines, jusqu'à une délégation de l'ensemble des points prévus par la loi. Elle a pu le relever à l'occasion de son contrôle de la commune de Saint-Nazaire, ou au moins ceux prévus antérieurement à la loi « 3DS » à l'instar de la commune d'Angers. Ce constat s'ajoute à celui d'un défaut récurrent de précision des limites dans lesquelles les délégations ont vocation à être exercées par l'exécutif.

Indépendamment de l'obligation faite par l'article L. 2122-22 du CGCT au conseil municipal de fixer les limites de la délégation dans dix matières, l'acte de délégation devrait définir lesdites limites avec une précision suffisante[44].

Par ailleurs, en matière de commande publique, la chambre note très souvent des délégations qui ne comportent aucune limitation de la nature et du montant des contrats susceptibles d'être négociés, conclus et exécutés par l'exécutif (exemple : signature d'avenants). Certaines limites sont parfois fixées par les conseils municipaux mais apparaissent peu opérantes en pratique. Ainsi, dans le cas de la commune de Noirmoutier-en-l'Île, un plafond a été fixé par référence aux seuils européens des procédures formalisées en matière de commande publique. Or, en l'espèce, la taille de la collectivité rendait peu probable l'atteinte de tels seuils[45].

En revanche, la suspension des pouvoirs du maire, en matière de commande publique, au plafond des crédits votés est susceptible de fournir un certain contrôle de l'assemblée délibérante sur l'action de l'exécutif tout en étant de nature à prémunir la collectivité des conséquences contentieuses d'un engagement contractuel au-delà des crédits disponibles[46].

---

[41] CE, 2 octobre 2013, *Cne de Fréjus,* n° 357008.

[42] CE, 1er mars 2023, n° 462648.

[43] Voir toutefois pour un exemple en sens contraire d'un nombre réduit de matière déléguées au maire par le conseil municipal : ROD, Cne de Cheffes.

[44] CE, 12 mars 1975, *Cne de Loges-Margueron,* Rec. 186.

[45] Sur la période 2024-2025, ces seuils étaient respectivement, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, de 221 000 € HT pour les marchés de fournitures et services et de 5 538 000 € HT pour les marchés de travaux et les contrats de concession.

[46] CE, 28 mars 1924, *Jaurou*, Rec. 356 ; CE, 6 juillet 1934, *Préfet de police,* Rec. 787 ; CE, 21 mars 2024, *Région Auvergne-Rhône-Alpes,* Rec T. V. plus généralement, A. Le Brun, « La régulation budgétaire et le juge administratif », *Gestion et finances publiques,* 2025-2 n° 2, p. 33-39.

Périmètre des délégations

Le législateur prévoit la possibilité pour l'assemblée délibérante de déléguer une partie de ses attributions, dans des domaines déterminés, à l'exécutif de la collectivité ou de son groupement. Le régime de ces délégations varie. Pour les communes, départements et régions, il consiste dans une liste limitative des matières susceptibles d'être déléguées (art. L. 2122-22 pour les communes, L. 3221-1 et s. pour les départements, L. 4231-1 et s. pour les régions). Inversement, il repose davantage sur une liste des matières exclues par principe de toute délégation pour les EPCI (L. 5211-10 du CGCT).

La liste des matières délégables par l'assemblée délibérante à l'exécutif est particulièrement longue pour les communes et les EPCI. S'agissant des premières, la loi « 3DS » du 21 février 2022 a étendu cette liste de 29 à 31 domaines.

Du reste, les imprécisions qui entourent la définition de certaines limites des matières déléguées peuvent être source de complications, voire d'insécurité juridique, pour les actes pris par l'exécutif sur leur fondement. Il en va ainsi d'une délibération du conseil municipal du Bailleul qui délègue au maire une compétence *« dans les limites fixées par le conseil municipal »*, par référence implicite à une délégation antérieure. Ainsi encore d'une délibération du conseil municipal d'Angers délégant au maire la matière des demandes de subventions (Art. L. 2122-22, 26° du CGCT) à l'exception de celles portant sur *« des projets structurants nécessitant un investissement financier important »*, ou encore d'un plafond fixé à 1 M€ pour la souscription, par le maire de la commune de Châteaubriant, de lignes de trésorerie, sans toutefois que ne soit précisé si ce montant s'entend d'une valeur cumulée brute annuelle des lignes de trésorerie souscrites ou bien seulement d'une valeur nette des amortissements infra annuels.

Dans certains cas, le contrôle de la chambre est à l'origine de corrections des délibérations en matière de délégations. Ainsi, par exemple, à l'occasion du contrôle de la commune de Saint-Julien-de-Concelles, la collectivité a engagé un travail tendant à déterminer les modalités d'instruction des dossiers de marché en fonction de seuils de passation adaptés à la taille de la commune.

En contrepartie de ces délégations, l'exécutif doit rendre régulièrement compte à l'assemblée délibérante des décisions prises dans ce cadre (art. L. 2122-23 du CGCT pour les communes). La mise en œuvre de cette obligation est inégale. Les procès-verbaux et comptes rendus des séances de l'organe délibérant n'en portent pas systématiquement la mention. Or, elle est formellement la principale assurance d'un contrôle *a posteriori* de l'action de l'exécutif local par l'assemblée délibérante. La chambre a néanmoins observé de bonnes pratiques en matière de restitution au sein des communes d'Orvault et de la Chapelle-sur-Erdre. Pour être véritablement effectif, ce compte rendu devrait comporter au minimum un résumé de l'économie générale de la décision prise et mentionner la possibilité pour tout élu d'avoir aisément accès à la décision et à ses annexes. Or, trop souvent, la chambre observe que la restitution faite par les maires aux conseils municipaux ne dépasse pas la simple liste des décisions sans autre précision que leur objet et leur date de signature.

Au-delà les enjeux propres aux équilibres entre les fonctions délibératives et exécutives, l'organisation plus précise du régime des délégations au sein des collectivités et de leurs groupements représente un levier plus structurel pour prévenir les risques d'atteintes à la probité. L'attention portée aux contours des délégations peut ainsi limiter les situations dans lesquelles l'exécutif, par l'application de ces délégations, serait placé en conflit d'intérêts. Ainsi, dans le cas de la commune de Saint-Julien-de-Concelles, le conseil municipal avait attribué au maire des délégations très larges et couvrant la quasi-totalité des marchés passés sur la période contrôlée par la chambre. Ce faisant, compte tenu des plafonds très élevés de délégation, le conseil municipal s'était, en pratique, totalement dessaisi de cette compétence pourtant stratégique et sensible alors que le fait que le maire conserve la qualité de chef d'une entreprise installée sur le territoire de la commune aurait dû au contraire conduire à une plus grande prudence.

L'exécutif dispose par ailleurs de la faculté de subdéléguer les attributions qui lui ont été déléguées par l'assemblée délibérante chaque fois que cette dernière n'y a pas fait expressément obstacle. L'exécutif ne peut subdéléguer plus de compétences qu'il en n'a reçu de l'assemblée délibérante. Par extension, le fait que la délibération de délégation conditionne la subdélégation d'une compétence à un adjoint déterminé restreint, *a priori,* la faculté pour l'exécutif de subdéléguer cette même compétence à un adjoint différent.

En pratique, l'absence de subdélégations, ou un nombre réduit de ces subdélégations, revient à faire reposer l'équilibre de la gouvernance de la collectivité sur la seule personne du maire ou du président, ce qui peut être source de risques opérationnels ou de risques dans la conduite des processus décisionnels. En ce sens, la chambre a relevé au sein de la commune de Saint-Nazaire que le deuxième adjoint au maire concentrait de nombreuses attributions correspondant à des missions stratégiques généralement réparties entre plusieurs adjoints (finances, éducation, affaires juridiques, commande publique, numérique).

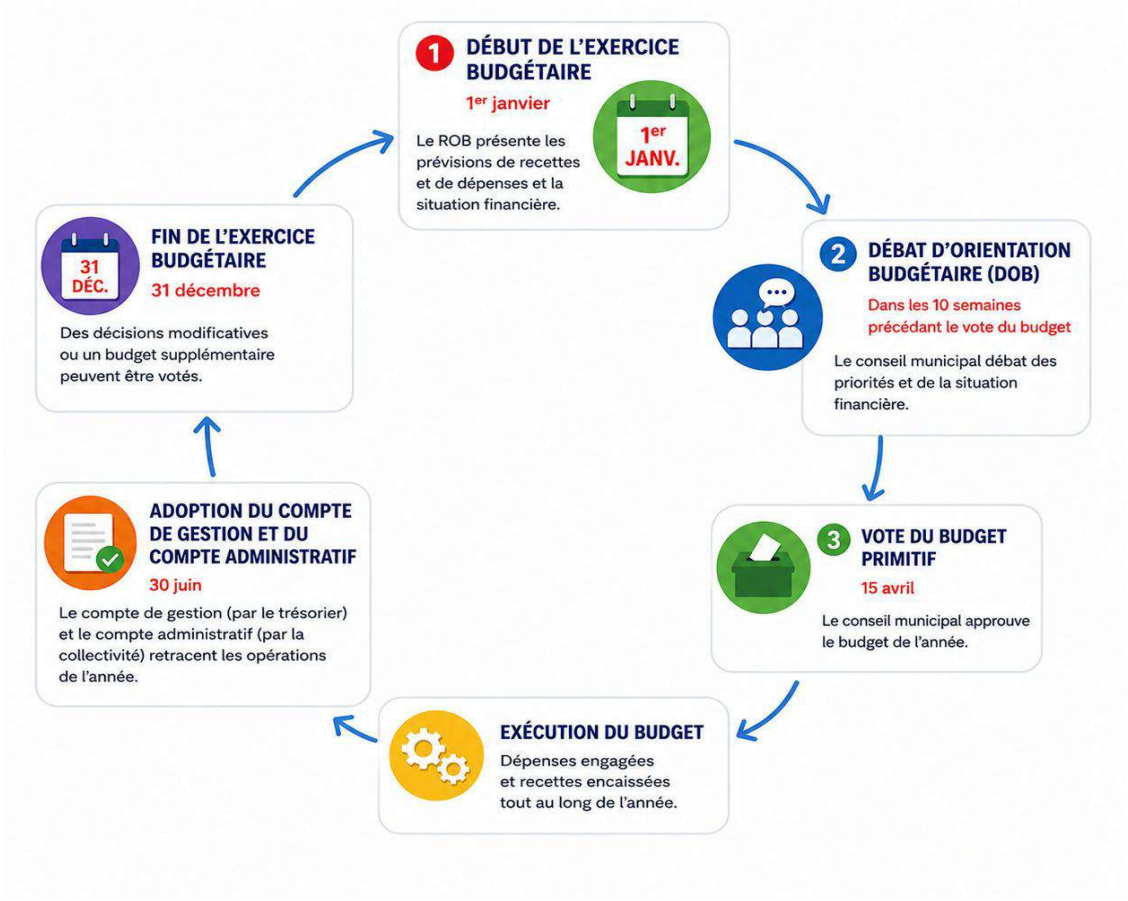
D'une façon générale, le respect des délégations est déterminant dans le contrôle de l'action de l'exécutif local par les élus de la collectivité dès lors qu'il conditionne, d'une part, la validité des actes pris sur ce fondement et, d'autre part, que sa méconnaissance peut constituer une infraction lorsqu'elle revient, pour un gestionnaire public, à *« engager une dépense sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet »* (art. L. 131-13, 3° du code des juridictions financières). Dans le cas de la commune de Courdemanche, la chambre a ainsi constaté que le maire avait souscrit un contrat auprès d'un établissement bancaire ouvrant à la commune une ligne de trésorerie de 125 000 € alors qu'il n'avait pas reçu de délégation en ce sens. Pis, le contrat signé comporte une référence erronée à une délibération l'autorisant à signer. Un constat semblable a été fait au sujet de la commune de Dompierre-sur-Yon pour le compte de laquelle le maire a signé des emprunts pour un montant total de 1,6 M€ alors que celui-ci ne pouvait engager la commune qu'à hauteur de 1,5 M€.

2. Une mise en œuvre souvent incomplète des attributions financières de l'organe délibérant

L'organisation « classique » de la gouvernance institutionnelle locale consacre un rôle prééminant de l'exécutif en matière financière. L'exécutif local assume tout à la fois une fonction d'élaboration du budget et de son exécution. Au niveau local, l'organisation spécifique de la gouvernance institutionnelle conduit également l'exécutif à participer au vote du budget.

L'assemblée délibérante assume quant à elle une fonction de délibération du budget. Ce faisant, par son vote, elle autorise son exécution par l'exécutif. Ce processus d'adoption s'accompagne d'un examen en commission des finances dont la présidence peut être confiée, le cas échéant, à un élu n'appartenant pas à la majorité. Pour autant, en pratique, la chambre constate souvent l'absence d'exercice, par les élus, de leur droit d'amendement sur le projet de budget qui leur est soumis par l'exécutif. L'organe délibérant assume enfin une fonction de surveillance et de contrôle.

Schéma n° 2 : Cycle budgétaire d'une commune



Source : CRC

La reddition des comptes et, plus largement, la circulation de l'information financière de l'exécutif à destination des élus représentent ainsi des obligations de nature à garantir l'équilibre des pouvoirs au sein des collectivités et de leurs groupements. Les obligations comptables publiques viennent alors au soutien d'un régime représentatif dans une organisation démocratique des pouvoirs locaux. Le cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice fait ainsi des citoyens et de leurs représentants les premiers destinataires de l'information comptable[47].

À ce titre, la non-production des comptes et, par extension, la production de comptes ne présentant aucune garantie en termes de fiabilité, sont sanctionnées via une infraction spécifique dans le cadre du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (art. L. 131-13 du code des juridictions financières).

Les observations régulièrement faites par la chambre concernant la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements dépassent néanmoins le cadre d'un simple contrôle formel de la régularité des prescriptions du droit de la comptabilité publique.

Information financière

L'exécutif local doit rendre compte de sa gestion au moyen d'une publicité adéquate des comptes de l'entité. Cette exigence concrétise le principe posé par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen aux termes duquel « *La Société a le droit de demander compte à tout agent de son administration* ». Les élus locaux figurent au rang des premiers destinataires de cette information. Aussi, l'obligation pour l'exécutif local de présenter annuellement, au vote de l'assemblée délibérante, les comptes d'exécution, s'accompagne, pour les communes de plus de 3 500 habitants, de celle de présenter aux mêmes élus un budget précédé d'un rapport (ROB) dans le cadre d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) (art. L. 2312-1 du CGCT et L. 1612-26 du CGCT depuis l'ordonnance n° 02025-526 du 12 juin 2025) afin d'assurer un processus délibératif effectif.

La chambre n'a pas constaté de manquements à la première de ces obligations. En revanche, elle note souvent des insuffisances dans la conduite du DOB en raison tout à la fois de la fiabilité incertaine, de l'incomplétude et du manque d'actualisation des données figurant aux ROB. Un décalage d'au moins un an, voire de deux années, peut apparaître. Ces écueils se concentrent notamment dans les domaines des ressources humaines et des engagements pluriannuels relatifs aux investissements, ce qui la conduit régulièrement à formuler des recommandations en ce sens.

À ce titre, la chambre souligne régulièrement des carences des plans pluriannuels d'investissement (PPI) produits par les exécutifs locaux. Ainsi, par exemple, à l'occasion de son contrôle de la commune du Lude, la chambre a constaté que les PPI fournis aux élus n'étaient accompagnés d'aucuns éléments chiffrés permettant d'évaluer les capacités réelles de financement des projets envisagés.

Cette situation prive les élus d'une visibilité raisonnable sur des dépenses pourtant stratégiques pour l'entité. Dans le cas de la commune de Mûrs-Érigné, les insuffisances de l'information financière concernant l'opération de cession des locaux de la gendarmerie, jusque-là propriété de la commune, ont pu conduire les élus à opter pour une opération dont les incidences financières réelles avaient été très insuffisamment prises en compte.

Une information financière insuffisante peut également être à l'origine d'une relation asymétrique d'information entre les élus et l'exécutif. Il en va notamment ainsi lorsqu'il apparaît, comme dans le cas de la commune de Châteaubriant, qu'un PPI existe mais qu'il fait, en réalité, l'objet d'une communication restreinte au sein de l'administration de la collectivité, en méconnaissance des dispositions du règlement budgétaire et financier adopté par cette dernière.

[47] CNoCP, Avis n° 2016-02 du 4 juill. 2016, spéc. §78.

Le défaut d'information autour d'une programmation financière peut expliquer des taux d'exécution des dépenses d'investissement parfois faibles et donc des difficultés liées au suivi de la sincérité des inscriptions budgétaires en section d'investissement. Pour les plus petites collectivités, cette insincérité s'étend à la section de fonctionnement en raison notamment du faible taux d'exécution en recette ou de la pratique de « réserves » comme dans le cas de la commune d'Aigné.

Si les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas astreintes à la production d'un ROB, la chambre relève néanmoins que la pratique consistant pour les communes à fournir à l'organe délibérant un document de prospective financière aurait parfois permis à certaines d'entre elles d'anticiper des difficultés les ayant conduites à adopter des comptes en déficit excessif. La chambre relève à cet effet que cette carence dans la gouvernance institutionnelle a ainsi pu la conduire à formuler des avis budgétaires tendant au redressement de situations compromises sur le fondement des dispositions de l'article L. 1612-14 du CGCT.

Enfin, les citoyens comptent aussi parmi les bénéficiaires de l'information financière locale. Pour les communes disposant d'un site internet, l'article R. 2313-8 du CGCT (désormais art. R. 1612-59 du CGCT crée par le décret n° 2025-1428 du 30 décembre 2025) prévoit l'obligation de mettre en ligne, dans le délai d'un mois suivant l'adoption des délibérations afférentes, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles de la commune ainsi que la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif (art. L. 2313-1 du CGCT et art. L. 1612-35 du CGCT crée par l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025). Or, cette obligation n'est pas toujours respectée, voire régresse à la faveur d'une refonte du site internet de la collectivité comme la chambre a pu l'observer à l'occasion de son contrôle de la commune de La-Roche-sur-Yon.

Au demeurant, le fait pour l'exécutif de diffuser les éléments synthétiques via le bulletin municipal, ne saurait le dispenser de son obligation d'en assurer également une communication sur le site internet de la commune.

En revanche, il convient de souligner le développement par la commune d'Angers, depuis les années 1980, d'une comptabilité analytique performante lui permettant de communiquer aux citoyens une information financière précise sur le coût des services publics à la part prise en charge par les usagers.

Ainsi, l'intérêt porté par les collectivités à l'appropriation de l'information financière par les habitants apparaît comme un axe de développement à approfondir. En ce sens, les budgets verts ou encore les budgets sensibles au genre (BSG) constituent des compléments utiles aux documents financiers « classiques » adressés aux élus.

Les budgets verts

L'article 191 de la loi de finances pour 2024 introduit, pour les entités publiques locales comportant plus de 3 500 habitants, une nouvelle annexe au compte administratif ou au compte financier unique, dite « annexe environnementale des collectivités locales », afin de mesurer l'impact des budgets locaux sur la transition écologique.

La mesure de l'impact environnemental d'une dépense est le résultat d'une classification qui conduit à conclure qu'une dépense est favorable, défavorable ou neutre au regard d'un axe de la classification européenne.

À l'horizon 2027, cette cotation des dépenses aura vocation à inclure l'ensemble des dépenses réelles d'investissement sur l'ensemble des six axes de la transition écologique que sont l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels, la gestion des ressources en eau, la transition vers une économie circulaire, la prévention et le contrôle des pollutions de l'air et des sols et, enfin, la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

Qualité des comptes

L'obligation de reddition des comptes publics ne se conçoit pas indépendamment de leur qualité. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* »[48].

En tant qu'ils constituent des véhicules de l'information financière concernant une entité et permettent d'en apprécier la gestion et de se livrer à des analyses sur sa situation financière, les comptes publics doivent être fiables. Cette exigence s'étend à leurs annexes qui en constituent les compléments nécessaires. Pourtant, la chambre relève encore régulièrement des annexes non remplies, incomplètes ou dont les données sont peu fiables. Il en va notamment ainsi de l'état du personnel qui n'est pas systématiquement concordant avec les données issues des bulletins de paie et des données figurant au rapport social unique (RSU) établi par la collectivité, ou encore de la « liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions » qui comporte rarement un chiffrage des mises à dispositions d'équipement et de personnel.

L'incomplétude de l'annexe financière relative aux engagements hors bilan peut être encore davantage susceptible de fausser l'analyse de la situation financière d'une collectivité. De fait, les engagements futurs non liquides et non exigibles ou encore les engagements qui, à la date d'établissement des comptes, présentent un caractère éventuel, ne peuvent être comptabilisés directement par la collectivité. Ils doivent cependant être dûment mentionnés afin de ne pas fausser la compréhension du lecteur des comptes de la situation financière véritable de la collectivité.

L'insuffisante information financière sur le recours au portage foncier par les communes en fournit une illustration caractéristique.

Les risques particuliers liés au portage foncier
Le portage foncier permet à une collectivité territoriale ou à l'un de ses groupements, dans le cadre d'une convention, de faire financer et gérer par un organisme tiers tout ou partie de l'acquisition de terrains nécessaires à la réalisation d'une opération immobilière, ledit organisme s'engageant, au terme de la convention, à rétrocéder à la collectivité le bien acquis. Si le portage foncier permet à la collectivité de limiter l'impact des acquisitions foncières sur son budget, il n'en présente pas moins un certain nombre de risques tenant tout à la fois à la nécessité de définir précisément l'opération en amont, à l'anticipation des frais à la charge de la collectivité qui rétribue l'organisme acquéreur tout au long du portage et, enfin, à l'obligation pour la collectivité de supporter financièrement généralement *in fine* le coût d'acquisition du bien, ce qui peut être à l'origine de tensions importantes sur sa trésorerie.

Dans le cas de la commune de Mûrs-Érigné, les conventions de portages signées, qui s'analysent principalement comme des contrats d'emprunt à remboursement *in fine* par la commune, portaient sur un ensemble de projets pour un montant total de 3,3 M€[49]. Ce montant ne figurait pas en dette à son bilan. Il est ainsi apparu que la soutenabilité financière de ces opérations avait été très insuffisamment prise en compte.

En effet, le contrôle mené par la chambre a révélé qu'aucune information sur ces engagements ne figurait dans les annexes du compte administratif ou dans la programmation pluriannuelle des investissements. Cette pratique apparaît manifestement contraire aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT aux termes duquel *« pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements »*[50].

---

[48] Voir également CNoCP, *Cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice, Avis n° 2016-02 du 4 juill. 2016, p. 33.*

[49] *À eux seuls, les frais de portages cumulés à fin 2024 représentaient plus de 650 000 €.*

[50] *Comité national de fiabilité des comptes publics locaux, Guide des engagements hors bilan, Fiche* n° 3.3.

De la même façon, à l'occasion de son contrôle de la commune d'Angers, la chambre a relevé que la valeur des biens (5,04 M€) en portage foncier n'avait pas été renseignée dans l'annexe des engagements hors bilan, bien que le conseil municipal ait été informé de ce montant par délibération séparée.

La fiabilité des comptes s'étend *a fortiori* aux écritures enregistrées par l'ordonnateur et le comptable public dans leurs comptabilités respectives. La fiabilité des écritures figurant dans les comptes d'immobilisations représente, à cet égard, un enjeu déterminant en raison de l'influence significative que d'éventuelles erreurs et approximations pourraient produire sur la structure du bilan et, par extension, la lecture de la situation financière d'une entité. Ainsi, le maintien, dans les immobilisations au bilan, de biens pourtant mis à disposition au profit d'un concessionnaire de service public peut, en raison de leur importance, fausser la compréhension de la situation patrimoniale de la collectivité[51]. Un constat semblable peut être fait dans le cas où, inversement, les biens mis à disposition d'un tiers par la collectivité ne figurent pas à son bilan dans les comptes dédiés[52].

En outre, les insuffisances constatées dans la tenue des inventaires physiques demeurent une importante limite à la connaissance de leur patrimoine par les collectivités et leurs groupements. Cette situation est parfois illustrative d'une structuration insuffisante des processus de contrôle interne concernant les opérations de gestion des biens, ce qui peut exposer la collectivité à des risques importants, notamment pour les biens comportant une valeur pécuniaire et/ou culturelle à l'instar des collectivités muséales. Ainsi, à l'occasion du contrôle de la commune d'Angers, la chambre a observé que les inventaires des musées de la ville n'étaient pas exhaustifs, qu'aucun rapprochement systématique n'était opéré avec l'inventaire comptable, que cette situation complique l'identification d'éventuels biens volés ou disparus. Plus généralement, ces constats rendent compte d'écarts parfois significatifs entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif produit par le comptable public. Ainsi, par exemple, dans le cas de la commune de Saint-Nazaire, un écart de 50 % a été constaté en raison notamment de l'absence d'enregistrement du crématorium municipal en immobilisations.

Ces insuffisances concernant la tenue des inventaires peuvent déboucher mécaniquement sur un défaut de fiabilité des écritures d'immobilisations en cours et donc d'amortissement. La fiabilité du compte de résultat s'en trouve alors atteinte. Il en va de même des pratiques tendant à minorer les dotations aux provisions alors que la collectivité est exposée par ailleurs à des risques contentieux, dont certains peuvent être significatifs.

En matière de provisions, la chambre a aussi constaté régulièrement que les jours épargnés par les agents sur leurs comptes épargne-temps (CET) ne donnaient lieu à aucune écriture. Bien que cette provision ne soit pas obligatoire, par lecture combinée des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, son enregistrement n'en demeure pas moins un gage pour la fiabilité du résultat[53].

Enfin, pour les plus petites collectivités, la chambre fait régulièrement le constat d'insuffisances, voire de l'absence totale de tenue d'une comptabilité des engagements par l'ordonnateur en violation de l'article L. 2342-2 du CGCT (désormais art. L. 1612-38 du CGCT crée par l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025). Il en résulte mécaniquement une insincérité des écritures de restes à réaliser et, partant, du résultat d'exécution budgétaire.

---

[51] Voir le maintien par la commune de Saint-Nazaire, en immobilisation, d'un camping, d'un restaurant et d'équipements de loisirs.

[52] Voir la mise à disposition de biens par la commune d'Angers au profit du GIP gérant le parc Terra Botanica.

[53] Article 6 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale ; instructions budgétaires M14 et M57 (Tome I, titre 2, chapitre 2, pt. 5). Voir également, CNoCP, Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, Norme n° 12 « Les passifs non financiers »

C. L'appropriation insuffisante des dispositifs de prévention des atteintes à la probité

Une plus grande transparence des institutions publiques et des procédures de décision constitue une garantie essentielle d'une bonne gestion des affaires publiques dans une société démocratique[54].

À l'inverse, les atteintes à la probité comme la corruption, les trafics d'influence, la fraude fiscale ou les conflits d'intérêts, représentent une menace pour la prééminence du droit, perturbent le processus délibératif, portent atteinte aux principes de légalité et de sécurité juridique, introduisent une part d'arbitraire dans le processus décisionnel de même qu'elles s'analysent en une rupture d'égalité de traitement des citoyens par les autorités publiques[55]. Plus fondamentalement encore, la probité des responsables publics est une condition de la confiance des citoyens dans les institutions publiques et l'État de droit[56].

Pour autant, en dépit de l'accroissement du nombre de normes relatives à la prévention des atteintes à la probité dans le secteur public local, la chambre fait le constat d'obligations parfois non respectées, de dispositifs existants insuffisamment mobilisés et de la nécessité d'une approche plus globale des risques en matière d'atteintes à la probité.

1. Des obligations inégalement respectées

L'obligation pour tout « élu intéressé » de s'abstenir de participer au vote des délibérations[57] est globalement respectée. Les règlements intérieurs des assemblées délibérantes contiennent régulièrement des dispositions en ce sens ; voire précisent la notion « d'élu intéressé » par référence à la notion de conflit d'intérêts comme pour la communauté de communes Baugeois-Vallée.

L'organisation des travaux de l'assemblée délibérante peut cependant parfois placer automatiquement l'élu intéressé en position de méconnaître son obligation de déport comme l'illustre la pratique consistant à prévoir une délibération unique pour l'ensemble des subventions accordées aux associations. Ainsi, des délibérations groupées thématiques semblent à tout le moins préférables.

Le respect de l'obligation d'abstention au vote demeure néanmoins, en raison de la complexité qui résulte du périmètre de la notion d'élu intéressé précisée par l'article L. 1111-6 du CGCT depuis la loi du 21 février 2022 dite « 3DS »[58], une source régulière d'inquiétudes pour les élus compte tenu des risques associés à une éventuelle qualification pénale de prise illégale d'intérêts[59].

---

[54] *Résolution de la Commission des droits de l'homme des Nations Unis 2000/47, promotion et consolidation de la démocratie.*

[55] Commission nationale consultative des droits de l'homme, avis sur la probité de la vie publique, 27 juin 2013, JORF n° 0176 du 31 juillet 2013.

[56] Conseil de l'Europe, Assemblée, *« La corruption : une menace pour la prééminence du droit », résolution 1943 (2013).*

[57] Art. L. 2131-11, L. 3132-5 et L. 4142-5 du CGCT.

[58] HATVP, délibérations n° 2022-150 et n° 2022-465 précisant sa doctrine en matière de conflits d'intérêts publics pour les élus locaux.

[59] C. Vigouroux, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes de droit,* Rapport remis au Premier ministre, mars 2025. Le rapport indique que « *le délit de prise illégale d'intérêts constitue de loin l'infraction qui fait le plus souvent l'objet de poursuites et de condamnations à l'encontre des décideurs publics (40 % du total)* ».

Notion de conflit d'intérêts

Aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans sa rédaction alors applicable à la date des contrôles de la chambre, la notion de conflit d'intérêts s'entend de *« toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 2025, cette définition est resserrée autour des seules situations « *d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

À cet égard, le déport effectif des élus intéressés va au-delà de la seule obligation de ne pas prendre part au vote de la délibération concernée. Il s'étend plus fondamentalement au fait de ne pas prendre part à l'ensemble du processus décisionnel amont ayant conduit à l'élaboration du projet de délibération. Une vigilance est donc requise concernant la participation des élus intéressés aux éventuelles séances du bureau et des commissions ayant pu connaître du dossier. Pour ce faire, la traçabilité de la participation des élus à ces instances doit donc être mieux assurée (v. *supra*, partie 1.1.2).

De surcroît, depuis 2016, deux obligations s'ajoutent pour le secteur public en matière de déontologie avec, d'une part, la mise en place des référents déontologues pour les agents publics (2016)[60] et les élus locaux (2022)[61] et, d'autre part, le déploiement de dispositifs internes de recueil des alertes (2016)[62].

La chambre constate que ces dispositions font l'objet d'une mise en œuvre souvent incomplète. Si la désignation d'un référent déontologue est effectivement intervenue par délibération de l'assemblée délibérante, cette nomination peut être effectuée tardivement[63]. En définitive, des collectivités formant l'échantillon de la présente synthèse, seule la commune d'Orvault n'avait pas institué un référent déontologue au profit de ses agents en raison d'une erreur d'interprétation de la convention la liant au centre de gestion (CDG) de Loire-Atlantique. La commune n'avait pas non plus mis en place de procédure interne de recueil et de traitement des signalements d'alerte éthique.

Au-delà de l'obligation formelle de désignation d'un référent déontologue, le déploiement opérationnel et l'accessibilité de ce dispositif restent un enjeu, notamment pour les agents lorsqu'un tel service est rendu par l'intermédiaire d'un centre de gestion et non directement par la collectivité elle-même.

Ces observations interviennent au soutien d'un constat plus global effectué par les juridictions financières de la nécessité d'un renforcement de la dynamique du réseau des référents déontologues et des dispositions d'alerte afin de recueillir efficacement les témoignages de faits susceptibles de constituer des atteintes à la probité[64].

Enfin, aux côtés de ces obligations, les collectivités territoriales et leurs groupements sont également tenus de présenter et de faire adopter, lors de la séance d'installation de l'assemblée délibérante, la charte de l'élu local qui rassemble les principes déontologiques liés au statut d'élu local[65]. Dans l'ensemble, les collectivités

---

[60] Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et obligations des fonctionnaires.

[61] Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et la décentralisation.

[62] Art. 8, loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ; complétées par la loi du 22 mars 2022 relative à la protection des lanceurs d'alerte.

[63] Le même constat a été fait pour la commune de Saint-Nazaire concernant l'exercice des fonctions de responsable des traitements des signalements en matière éthique.

[64] Cour des comptes, rapport public thématique, *Évaluation de la politique de lutte contre la corruption,* déc. 2025, p. 57 ; voir également en ce sens, C. Vigouroux, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes de droit,* Rapport remis au Premier ministre, mars 2025.

[65] art. L. 1111-1-1 du CGCT ; art. L. 2121-7 (commune) ; L. 3121-9 (département) et L. 4132-7 (région) du CGCT

et leurs groupements respectent cette obligation. Mais, là aussi, des manquements ont parfois été relevés comme dans le cas de la commune de Noirmoutier-en-l'Île. Or, au-delà de l'exigence strictement formelle tenant à l'adoption d'une telle charte, sa lecture participe d'une dynamique d'appropriation et de diffusion d'une culture de la probité au sein du secteur public local.

2. Des dispositifs existants à mieux mobiliser

Sans pour autant aboutir au déport de l'élu intéressé à la délibération, des outils juridiques existent et permettent une structuration de la gouvernance du processus décisionnel interne de la collectivité à même de prévenir les situations de conflits d'intérêts (voir annexe n° 2). Leur déploiement est cependant insuffisant.

À l'occasion de contrôles, la chambre a eu l'occasion de rappeler l'obligation pour les collectivités et leurs groupements, conformément au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014, de mieux anticiper ces risques en mentionnant, dans un arrêté de déport, l'ensemble des situations porteuses de conflits d'intérêts devant conduire celui-ci ou l'un de ses délégataires à s'abstenir de toute intervention dans le processus décisionnel et à se faire suppléer, et désignant un suppléant. Or, à l'exception notable du département de Maine-et-Loire et de la commune d'Angers où une organisation des déports a été formalisée, la chambre relève que, la plupart du temps, cette faculté n'est pas ou peu employée.

Plus généralement, l'attention particulière portée à la structuration de la chaîne des délégations constitue un aspect central de la prévention des conflits d'intérêts. Ainsi, à l'occasion de son contrôle de la commune de Saint-Nazaire, la chambre a observé qu'il avait été insuffisamment tenu compte du fait que les délégations attribuées au maire et à ses adjoints, en vertu de l'article L. 2122-18 du CGCT, s'opéraient sous sa surveillance et sa responsabilité ; qu'ainsi, en l'absence d'arrêté de déport, tout risque de conflit d'intérêts n'était pas strictement écarté.

3. Des risques à appréhender plus globalement

Contrairement aux entreprises, la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, n'énumère pas les mesures de prévention des atteintes à la probité que les acteurs publics doivent mettre en œuvre. La prévention efficace de telles atteintes passe donc également par l'institution volontaire de mesures semblables à celles qui s'imposent aux opérateurs privés : élaboration d'une cartographie des risques, d'un code de conduite illustrant les comportements à proscrire, de procédures d'évaluation des fournisseurs au regard de la cartographie des risques ou encore la formation des personnels les plus exposés. En cette matière, les entités publiques locales peuvent compter sur les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA)[66], conformément aux missions qui lui sont attribuées par le législateur[67].

La prévention des atteintes à la probité passe donc par une politique globale de maîtrise des risques définie à l'échelle de l'entité et destinée à identifier et traiter ses facteurs de vulnérabilité.

---

[66] AFA, avis relatif aux recommandations de l'Agence française anticorruption destinées à aides les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme, NOR : ECOZ2035293V, 4 déc. 2020.

[67] Aux termes du premier alinéa du 2° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016, l'Agence française anticorruption (AFA) « *élabore des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme* ».

La chambre constate l'absence presque systématique de cartographie des risques en matière de probité associée à des fiches action. Or, certaines collectivités s'étaient pourtant assignées pour objectif de « Développer l'éthique dans les relations d'affaires » comme dans le cas de la commune de Baugé-en-Anjou, conformément à une démarche de responsabilité sociale et environnementale (RSE), ou avaient défini une cartographie des risques limitée à une catégorie seulement d'élus dans l'exercice de fonctions spécifiques[68].

Dans l'optique d'une mise en œuvre progressive d'une cartographie des risques, certains processus critiques comme l'attribution de subventions ou en matière d'achats devraient prioritairement donner lieu à des plans d'actions à l'instar des mesures figurant au sein du règlement intérieur du conseil municipal de Saint-Nazaire.

En définitive, seul un nombre réduit de collectivités d'une taille suffisamment importante s'est engagé dans cette démarche à l'instar de la commune d'Angers ou du département de Maine-et-Loire. Dans le cas de la commune d'Angers, une cartographie des risques portant spécifiquement sur les conflits d'intérêts des agents a été élaborée. Elle est déclinée par un plan d'action formalisé, appuyé sur des dispositifs de contrôle interne relatifs notamment à la structuration des délégations, une organisation des déports, ou encore un recensement des délégations et représentations des élus au sein d'organismes et instances tierces. Ces dispositions sont complétées par un collège de déontologie institué en octobre 2021 et compétent pour l'ensemble des agents et des élus. Son fonctionnement est effectif ainsi qu'en témoigne le fait qu'il a été saisi, en moyenne, une trentaine de fois par an aussi bien par les élus que les agents municipaux.

Inversement, la commune de Saint-Nazaire n'avait pas mis en place une telle cartographie des risques alors qu'elle compte plus de 1 300 agents et 49 élus. Certes, la commune avait formalisé les processus de ses principales activités support sous forme de matrice. Pour autant, le déploiement d'une cartographie des risques permettrait de renforcer le contrôle interne de processus décisionnels critiques. Ainsi, notamment, du régime des délégations par l'organisation formalisée de règles de déport via des arrêtés (cf. *supra*).

La structuration d'une démarche de conformité par l'automatisation des contrôles internes constitue donc un enjeu important de la prévention des atteintes à la probité[69]. Pour ce faire, la mise en place d'un recensement, sur la base d'un système déclaratif, des liens d'intérêts des élus et des agents intervenant dans les processus décisionnels de la collectivité permettrait de mieux identifier les éventuelles zones de risques potentiels[70]. Doit ainsi être relevée positivement la démarche mise en place en ce sens par la commune nouvelle de Montaigu-Vendée.

---

[68] Voir pour l'existence d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité concernant les seuls élus siégeant au bureau de la communauté de communes Baugeois-Vallée et représentant l'EPCI dans des organismes extérieurs.

[69] Cour des comptes, rapport public thématique, *Évaluation de la politique de lutte contre la corruption,* déc. 2025, p. 60.

[70] Les informations recueillies dans le cadre de ce système interne ne sauraient toutefois, par leur étendue et leur nature, constituer une atteinte au droit au respect de la vie privée et ne sauraient donc s'assimiler à une déclaration semblable à celle exigée pour les élus et agents relevant du régime déclaratif auprès de la HATVP (loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) – Cons. const. n° 2013-675 DC et n° 2013-676 DC du Conseil constitutionnel en date du 9 octobre 2013.

2. L'ENJEU D'UN DÉVELOPPEMENT MAÎTRISÉ DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS À LA GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE LOCALE

La décentralisation peut être de nature à favoriser la participation des habitants en tant qu'ils sont les premiers concernés par les affaires de leur territoire. En ce sens, l'article L. 1111-2 du CGCT affirme que « *Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité* ». Cette relation entre décentralisation et participation des habitants à la gouvernance institutionnelle locale trouve encore nettement à s'exprimer à l'échelon communal puisque l'article L. 2141-1 du CGGT précise que « *le droit des habitants des communes à être […] consultés sur les décisions qui les concernent* » est « *indissociable de la libre administration des collectivités territoriales* ».

De fait, la participation active des administrés aux affaires municipales était une réalité jusqu'au début du XXème siècle. Les habitants pouvaient ainsi être appelés par les communes à la réalisation de certains travaux. Bien qu'elle demeure aujourd'hui rare, l'implication matérielle directe des usagers du service public se retrouve en partie dans la mise en œuvre d'une politique comme la gestion sélective des déchets ménagers. La participation du citoyen peut encore résulter de sa collaboration bénévole au service public. Les réseaux de lecture publique tenus par des bénévoles sont typiques, comme en atteste la situation de la commune de Montrevault-sur-Èvre[71].

La « démocratie participative » désigne alors classiquement l'introduction, dans un cadre de démocratie représentative, de techniques faisant intervenir les gouvernés, sans pour autant que la décision n'échappe aux gouvernants. La participation au sein de l'organisation institutionnelle « classique » locale se situe donc en amont et en aval de la décision ; elle ne peut être réduite seulement à un moment de l'élaboration de la décision, car au contraire, elle la dépasse et la fonde.

La « démocratie participative » peut aussi se concevoir dans une acception plus large comme l'ensemble des outils permettant d'associer de près ou de loin les habitants à la décision politique, sans préjuger du point de savoir si les habitants ne font que discuter entre eux ou bien décident réellement.

Ainsi, en pratique, une multiplicité de dispositifs sont mobilisables par les élus locaux qui forment aujourd'hui une véritable « échelle de la participation » des habitants aux affaires locales. Cette participation peut prendre la forme tant d'instances (exemple : conseils de quartier, commissions extra-municipales) que de dispositifs de consultation dont le caractère formel est plus (référendum local) ou moins (consultation ouverte au public, budget participatif) marqué. Cette complexité présente ainsi des enjeux de régulation importants afin de définir un cadre maîtrisé de la démarche participative du public à la gouvernance institutionnelle locale.

[71] Voir le réseau de lecture publique au sein de la commune de Montrevault-sur-Èvre dont l'existence tient principalement à l'implication directe de 180 bénévoles dans les bibliothèques municipales.

Schéma n° 3 : Échelle de participation des habitants à la gouvernance institutionnelle locale



Source : CRC

A. La formalisation d'une stratégie d'association du public et des citoyens

1. Une structuration nécessaire de la gouvernance de la démarche participative

Au niveau local, la formalisation d'une stratégie d'association du public à la gouvernance institutionnelle des collectivités et de leurs groupements est facultative. La chambre relève néanmoins positivement que des collectivités se sont engagées dans cette démarche à l'instar du département de Maine-et-Loire, des communes d'Allonnes, Montrevault-sur-Èvre ou encore de la commune de Baugé-en-Anjou. À cet égard, une charte de la participation, conçue de manière collaborative au niveau national, peut constituer une source d'inspiration dans le cadre d'une démarche d'élaboration d'une « charte de la participation », ou de tout autre document-cadre, au niveau local[72].

S'agissant des EPCI, l'élaboration d'une réflexion stratégique sur la participation des habitants à la gouvernance intercommunale présente un enjeu de régularité plus important. En effet, depuis la loi du 27 janvier 2019 Engagement et Proximité, « *le président de l'EPCI à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant […] un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement […] et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.* » (art. L. 5211-11-2, I, 2° du CGCT). Cette obligation est

[72] *Charte de la participation du public (2016), Pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie* - document élaboré par le ministère de la transition écologique et solidaire.

imparfaitement mise en œuvre comme dans le cas de la communauté de communes Anjou Bleu Communauté qui n'a développé aucun mode d'association de la population à la prise de décision sous la forme de commissions ouvertes ou de conseils participatifs en dehors de l'association d'un collectif d'habitants en matière de mobilités.

Cette formalisation de la stratégie d'association du public à la gouvernance institutionnelle locale peut trouver différents supports – charte, guide, instructions, etc. Ces documents occupent une place originale au sein de la hiérarchie des normes dans la mesure où, en tant qu'acte de « droit souple », ils permettent d'encadrer le déploiement de la démarche d'association du public et de participation citoyenne au sein de la collectivité. Rédigés parfois en association avec le public, ils permettent *« d'assurer un certain niveau de « standards » de la participation et explicitent l'intention de la démarche globale de participation »*[73].

Lorsqu'elle prend une forme plus « classique » via notamment une délibération de l'assemblée délibérante comme pour la commune de Saint-Nazaire, une « charte de la participation » peut être un outil utile de sécurisation des procédures de consultation projetées en sollicitant une prise de position formelle des services préfectoraux[74].

En pratique, une « charte de la participation » revêt une pluralité de fonctions. Tout d'abord, elle permet, pour la collectivité concernée, de rappeler les principes fondamentaux qui régissent toute forme d'association du public à la gouvernance institutionnelle locale. D'une part, *« une autorité administrative est libre de recueillir, avant de prendre sa décision, tous les éléments d'information qui lui paraissent utiles, et notamment de solliciter des avis, à la condition toutefois de ne pas s'estimer liée par ces avis »*[75]. En ce sens, les règlements intérieurs des conseils municipaux des communes d'Allonnes et de Saint-Nazaire rappellent l'interdiction de toute incompétence négative. En effet, en principe, le pouvoir de décision ne peut être reconnu qu'à des organes et des autorités élus. D'autre part, tout processus consultatif doit respecter des exigences minimales en matière d'égalité, impartialité, sincérité et, plus fondamentalement encore, de garantie des libertés et droits fondamentaux (art. L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Ensuite, l'élaboration d'une « charte de la participation » est un support privilégié pour structurer une gouvernance locale de la participation du public en répondant à un certain nombre de questions : quels dispositifs de participation seront mobilisés en fonction des matières ou projets ? quelle coordination de ces dispositifs de participation avec le tissu associatif ? quel traitement sera réservé aux résultats ?[76]

D'une façon générale, la chambre relève l'intérêt d'une structuration plus nette des expressions de la participation du public chaque fois qu'une collectivité s'engage fortement dans une telle démarche. En ce cas, cette structuration pourra, tout à la fois, réguler la prolifération des comités en évitant les éventuels risques de télescopages de leurs périmètres, et préciser les conditions d'un équilibre entre une approche thématique de la participation des habitants par rapport à une approche territoriale par quartier.

---

[73] C. Morio, Guide pratique de la démocratie participative locale, Berger-Levrault, coll. Les indispensables, 2020, p. 26.

[74] La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (art. 74) permet désormais aux collectivités territoriales et à leurs groupements, avant d'adopter un acte susceptible d'être déféré au tribunal administratif de « *saisir le représentant de l'État chargé de contrôler la légalité de leurs actes d'une demande de prise de position formelle relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à l'exécutif […]*».

[75] CE, 19 février 1904 n° 7497 ; CE Sect., 27 avril 1956, n° 77398 ; CE, 6 mars 1957, n° 94675 ; CE sect. 8 janv. 1972, n° 17270 ; CE Sect., 3 juillet 1981, n° 16496. Plus récemment : CE, 18 juin 2014, n° 369377 ; CE ass. 19 juill. 2017, n° 403928 et 403948.

[76] Guide du centre interministériel de la participation citoyenne – *Concevoir une démarche de participation citoyenne*, 2024.

En ce sens, la chambre constate que le déploiement des dispositifs de participation du public présente un fort tropisme thématique et s'accompagne parfois d'un reflux des formes plus traditionnelles d'association du public suivant une logique « territoriale » de quartier. Certes, en pratique, le bilan de l'implication des habitants au sein des dispositifs de proximité peut être ambivalent, conduisant la collectivité à y préférer des ateliers plus thématiques. Ainsi, le « dialogue de proximité » porté par Nantes Métropole depuis 2022 vise principalement à accompagner les communes dans la concertation de projets de proximité déterminés (exemple : la piétonisation du centre-ville). Pour autant, la nécessité de conserver un lien de proximité a justifié le rétablissement d'une « démocratie de quartier » par la commune de la Chapelle-sur-Erdre. De même, la commune de Châteaubriant a maintenu des réunions de secteurs.

La structuration de la gouvernance de la participation du public peut aussi se révéler nécessaire afin de réguler les interactions entre les dispositifs participatifs et les instances associatives existantes. En effet, dès lors que l'association fournit un espace de participation à la vie locale[77] et d'expression des citoyens dans l'espace public[78], la coordination de ces deux ensembles a un intérêt majeur pour éviter les risques de télescopages. La chambre s'est ainsi interrogée sur le périmètre du conseil consultatif de la vie associative (CCVA) mis en place par la commune d'Orvault dans le cadre de sa démarche de participation citoyenne en remplacement du groupe de suivi de la maison des associations (MDA). Dans ce registre, la charte de la démocratie participative, adoptée par la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou, a créé un conseil de la vie associative.

2. Des pratiques inégales

Les pratiques des collectivités territoriales en matière de formalisation de leurs stratégies d'association du public à la gouvernance institutionnelle locale sont inégales.

Des collectivités se sont engagées dans une structuration plus formalisée de leur démarche participative[79]. C'est régulièrement le cas pour les collectivités d'une taille importante à l'instar de la commune d'Angers en 2016. Dans le cas du département de Maine-et-Loire, ce processus a abouti en 2019 à un manifeste intitulé « Démarche citoyenne du département Maine-et-Loire » posant le principe d'une démarche de co-construction, la plus large possible, avec les habitants et partenaires des politiques publiques départementales pour engager de nouveaux projets ou revisiter les politiques existantes. Ce cadre stratégique a été renouvelé en 2022 pour approfondir la participation citoyenne et la participation de proximité suivant trois axes : sensibiliser, éduquer, encourager au civisme et à la citoyenneté ; développer la concertation et la participation citoyenne ; encourager et soutenir les promoteurs d'initiatives citoyennes. Dans le cas de la commune de Saint-Nazaire, une stratégie formalisée a été établie dès 2014 dans le cadre d'une délibération et constamment réaffirmée par la suite avec deux projets stratégiques pluriannuels 2016-2024 et 2021-2029 ainsi que par deux délibérations adoptées en 2017 et 2021. Cette dernière délibération, en plus de fournir un état des dispositifs existants dresse un plan d'action autour de trois axes – intensifier le dialogue citoyen ; donner de la visibilité aux démarches participatives ; assurer la transparence des décisions publiques - associé à des actions concrètes et des échéances.

La commune d'Allonnes a de son côté fait le choix d'une charte de la démocratie locale adoptée par délibération en 2017 définissant les objectifs et les modalités de mise en œuvre des différents dispositifs envisagés. Synthétique et pédagogique, ce document définit les conditions et les limites de la participation des habitants.

L'actualisation et la publicité de ces cadres stratégiques demeurent toutefois des enjeux importants pour faire vivre la participation locale.

---

[77] Le rapport « Vivre ensemble » (1976) reconnaît *« l'aspiration des Français à participer aux décisions concernant leur vie quotidienne [qui] passe essentiellement par la médiation d'une vie associative »* (*Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier Guichard, *La documentation française*, 1976.

[78] M. Barthélémy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?* Presses de sciences po, 2000.

[79] Voir également pour pareil constat : C. Morio, *Guide pratique de la démocratie participative locale*, Berger-Levrault, coll. Les indispensables, 2020, p. 26, spéc. §21.

Dans le cas spécifique des communes nouvelles, la définition des contours d'une stratégie de participation des habitants à la gouvernance de la collectivité revêt une importance particulière en raison des enjeux de conservation d'un lien de proximité suffisant entre les élus et les habitants à même d'assurer une remontée utile des informations et doléances. Cet aspect est particulièrement sensible en raison de l'étendue des territoires couverts par ce type de collectivité. À titre d'exemple, le territoire de la commune nouvelle de Montrevault-sur-Èvre est pratiquement deux fois plus étendu que celui de Paris (199 km² contre 105 km²).

Confrontée à des enjeux semblables, la commune nouvelle de Segré-en-Anjou a mis en place des « conseils consultatifs » dans la quasi-totalité des communes déléguées et a également conservé ses mairies annexes. Néanmoins, alors que la question de la conservation du lien de proximité est apparue particulièrement sensible au sein des différentes communes ayant rejoint cette commune nouvelle, la chambre n'a pas été en mesure d'apprécier véritablement l'effectivité de l'action de ces conseils consultatifs faute d'une formalisation suffisante de leurs travaux.

A fortiori, lorsque la commune nouvelle n'a pas conservé ses communes déléguées, le déploiement d'outils de démocratie participative présente un enjeu encore plus déterminant.

La commune nouvelle de Baugé-en-Anjou a, quant à elle, adopté une charte de la démocratie participative créant une commission citoyenne dont les membres, choisis par tirage au sort parmi les habitants des différentes communes déléguées, ont sélectionné des projets de la commune qu'ils souhaitaient suivre et participent, dans ce cadre, à des groupes de travail.

En sens inverse, dans le cas de la commune nouvelle de Montrevault-sur-Èvre, la chambre a constaté que la formalisation de la démarche d'association du public à l'activité des instances communales de proximité via deux versions de la charte de la gouvernance (2015 et 2019) et d'une charte de la démocratie participative adoptée en 2021, n'a pas été pleinement mise en œuvre. Le budget participatif a été abandonné après une seule édition en 2021 et les comités consultatifs qui devaient associer aux conseillers municipaux des « conseillers participatifs » n'ont jamais vu le jour.

B. Le déploiement des dispositifs de participation des habitants

1. Réguler les dispositifs de participation

En dehors des cas prévus par la loi, la mise en place de dispositifs de participation citoyenne présente fondamentalement un caractère facultatif. Cette circonstance rend compte d'un foisonnement des initiatives locales (consultations locales, budgets participatifs, ateliers participatifs, comités consultatifs, etc.) ; qu'elles soient pérennes ou plus ponctuelles.

Schéma n° 4 : Les instances participatives permanentes et ponctuelles



Source : Guide du mandat participatif, « Quelle place pour la concertation citoyenne ? », Association des maires d'Île-de-France (AMIF)

Néanmoins, à l'occasion de ses différents contrôles, la chambre a relevé le non-recours à certains de ces dispositifs dont le droit de pétition aux assemblées délibérantes (art. LO 1112-16 du CGCT), le référendum local (art. LO 1112-1 du CGCT) ou encore la consultation locale (art. L. 1112-15 du CGCT). La commune d'Orvault avait envisagé une telle consultation concernant l'augmentation de 9 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Mais cette idée n'a pas prospéré en raison notamment de son coût, environ 20 000 €.

La maîtrise du recours à ces différents dispositifs est donc déterminante, qu'il s'agisse d'en assurer la régularité du fonctionnement ou de l'articulation des divers dispositifs entre eux.

1.1 Le fonctionnement parfois perfectible des instances participatives obligatoires

Sous certaines conditions, le législateur impose la mise en place d'instances de participation obligatoires afin de répondre à plusieurs objectifs.

Il en va ainsi des conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants (art. L. 2143-1 CGCT), des conseils citoyens pour les quartiers prioritaires de la ville (QPV)[80], des commissions communales pour l'accessibilité aux personnes en situation de handicap (CCA) (art. L. 2143-3 du CGCT)[81], des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) (art. L. 1411-4 et L. 1413-1 du CGCT)[82] ou encore des comités de développement (CODEV) pour les EPCI de plus de 50 000 habitants (art. L. 5211-10-1 du CGCT). Leur création répond à des objectifs divers qui vont de la consultation des usagers du service public (exemple : CCSPL, CCA) à la consultation des intérêts économiques et sociaux (exemple : CODEV).

Si les contrôles réalisés par la chambre n'appellent pas d'observations concernant le fonctionnement des CCSPL et des CCA, les conditions de fonctionnement des comités de développement des EPCI et des conseils citoyens au titre des QPV présentent davantage de dysfonctionnements.

Les comités de développement[83]

Instaurés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement territorial du 25 juin 1999, dite loi Voynet, les conseils de développement sont des instances participatives associant des habitants à la gouvernance intercommunale pour favoriser l'émergence de propositions.

Le CODEV est composé de membres bénévoles issus de la société civile. Lorsque cette instance existe, l'EPCI doit déterminer sa composition, en s'assurant du respect d'une certaine parité et représentativité de la population du territoire, au regard des caractéristiques issues du recensement, et veiller aux conditions du bon exercice de ses missions. Pour autant, les EPCI ne sont pas toujours en mesure de respecter cette condition de la parité lorsque la participation des bénévoles est faible comme cela a été relevé à l'occasion du contrôle de la communauté de communes de Châteaubriant-Derval. En revanche, l'organisation du conseil est librement décidée par lui. Par exemple, la communauté de communes des Vallées de la Braye et de l'Anille a fait le choix, en l'absence d'obligation de créer un tel comité, d'en mutualiser la mise en œuvre avec le SMIX du Pays du Perche Sarthois.

Le CODEV émet des avis simples et ne dispose donc pas d'un pouvoir de décision au même titre que les élus qui peuvent, en théorie, passer outre l'avis rendu sans fournir de justification. Toutefois, cette pratique peut être source de frustration et d'une certaine démobilisation de la participation[84]. Du fait de cette fonction consultative, la traçabilité des travaux de ces comités est cruciale. Or, cette exigence n'est pas systématiquement garantie en l'absence de compte rendu.

---

[80] Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 7.

[81] Création obligatoire pour les communes de plus de 5 000 habitants.

[82] Création obligatoire pour les EPCI de plus de 50 000 habitants.

[83] *Guide pratique des conseils de développement, coordination nationale des conseils de développement*, 2020.

[84] *Démocratie locale : les CODEV cherchent la lumière dans l'ombre des intercos*, Courrier des maires, 5 nov. 2024.

En pratique, les contrôles effectués par la chambre attestent d'une activité variable de ces comités. Dans le cas de la communauté de communes de Châteaubriant-Derval, le CODEV a participé au processus d'attribution des fonds européens du programme LEADER[85] en intégrant le groupe d'action local (GAL). L'année 2020 et la crise sanitaire de la covid 19 ont marqué cependant un repositionnement du comité autour d'un rôle de co-construction des politiques publiques aux côtés des élus et de mise en relation des acteurs du territoire pour accélérer la réalisation de projets. Concernant la communauté de communes des Vallées de la Braye et de l'Anille, le CODEV a principalement une activité d'évaluation des besoins des habitants dans le champ de missions de service public spécifiques (petite enfance, santé, mobilité).

Les CODEV peuvent cependant parfois faire face à un manque de lisibilité de leur action. La concurrence de ces comités avec d'autres formes de participation citoyenne plus directe, via notamment les plateformes internet, ou encore le fait qu'ils ne soient pas obligatoires dans les EPCI de moins de 50 000 habitants, peut aussi expliquer une réduction de la participation en leur sein. Pourtant, leur participation à la co-construction de politiques publiques intercommunales est un modèle à privilégier à l'instar de la pratique consistant à les saisir, pour avis, pour l'élaboration d'un contrat local de santé comme cela a été fait par les communautés de communes de Châteaubriant-Derval et des Vallées de la Braye et de l'Anille.

Conseils de quartier dans le cadre des quartiers prioritaires de la ville (QPV)

En application de l'article 7 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la mise en place d'un conseil citoyen dans un QPV est obligatoire. Composés d'habitants choisis par tirage au sort et de représentants des associations et acteurs locaux, ces conseils sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. L'obligation d'instituer de tels conseils est globalement respectée pour les communes contrôlées bien que, dans le cas de la commune d'Orvault, l'existence de tensions entre ces membres explique une discontinuité importante d'activité entre 2019 et 2021.

En pratique, le partage complexe des attributions en matière de politique de la ville entre les communes sur le territoire desquelles se trouve le QPV et l'EPCI explique régulièrement que l'animation des conseils citoyens soit assurée par les EPCI. L'une des originalités du régime des conseils citoyens tient aussi dans leur indépendance et autonomie par rapport aux élus locaux, ce qui les distingue nettement des comités consultatifs pour lesquels le législateur a prévu que la présidence incomberait à un élu (art. L. 2143-2 du CGCT). Dans certains cas, cette autonomie a pu être présentée comme une source de difficulté pour assurer la maîtrise de l'organisation des travaux ainsi que la participation effective des habitants comme cela a été relevé par la chambre à l'occasion de son contrôle de la commune d'Orvault. Dans son rapport d'information sur la démocratie locale de 2022, le Sénat relevait au sujet des conseils citoyens, que *« la démarche entre les acteurs locaux doit être encadrée, ce qui amène à la dernière problématique : la façon dont les élus intègrent cet outil »*[86]. En outre, les situations de fragilité rencontrées par certains habitants des QPV peuvent expliquer la plus grande difficulté à mobiliser un engagement collectif.

Ce constat rejoint en partie celui fait par la commission nationale du débat public (CNDP) en 2018, à la faveur de son rapport dressant le bilan de la mise en œuvre des conseils citoyens, de difficultés récurrentes à conserver une mobilisation effective des habitants dans le cadre de ces instances[87].

L'intégration des conseils citoyens à la collectivité constitue un autre défi. La chambre a ainsi relevé qu'au sein de la commune d'Allonnes, le développement des conseils citoyens avait pu limiter l'activité du comité

---

[85] Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER) : programme européen au soutien des projets de développement du territoire qui participe au financement de projets innovants.

[86] Sénat, rapport d'information n° 520 du 17 février 2022 relatif à la démocratie locale, par Mme Françoise Gatel et M. Jean-Michel Houllegatte, p. 31.

[87] Rapport aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie, *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, CNDP, 2018, voir spécialement p. 84. Voir également pour un constat en ce sens, Sénat, rapport n° 520 relatif à la démocratie locale, p. 26.

d'initiatives. L'articulation de ces conseils avec d'éventuels conseils de quartier ainsi que celle entre les conseils de quartier peut être délicate suivant la géographie urbaine. La commune d'Angers a ainsi opté pour un conseil citoyen unique compétent depuis 2021 pour l'ensemble des QPV en parallèle de dix conseils de quartier.

1.2 La place prépondérante des comités consultatifs

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Cette faculté, prévue par l'article L 143-2 du CGCT, permet ainsi aux communes et aux EPCI d'associer des personnes extérieures à l'assemblée délibérante, notamment des représentants d'associations locales, à la gouvernance de la collectivité. Pourvu qu'elle réponde à un intérêt public local, cette participation peut également être étendue à des habitants d'autres communes[88]. En outre, la condition de la nationalité ne semble pas requise. La création de tels comités n'est en revanche pas ouverte aux départements et régions. Ainsi, le département de Maine-et-Loire privilégie des consultations thématiques des citoyens, dont l'organisation est adaptée en fonction des caractéristiques propres à chaque projet examiné.

D'une façon générale, la chambre constate un recours foisonnant à ces instances par les communes qui comptent parfois près d'une dizaine et jusqu'à 15 comités. Par exemple, les comités mis en place par la commune de Baugé-en-Anjou rassemblaient plus de 140 membres, dont 90 citoyens non-élus. Ces comités ont les objets les plus divers : vélo, projet éducatif et citoyen, transition écologique, biodiversité, vie associative, sport, culture, ou encore un « marché de détail » comme cela a été relevé pour la commune de la Chapelle-sur-Erdre.

Dans le cas d'une commune nouvelle, la mise en place de comités consultatifs revêt des enjeux spécifiques d'équilibre de la gouvernance municipale, notamment lorsque le pacte de gouvernance maintient des conseils municipaux délégués. D'un côté, les comités consultatifs représentent un moyen de conserver une proximité suffisante avec les habitants et les élus des communes intégrées. De l'autre, le risque de redondances et de concurrence entre ces comités et les conseils municipaux délégués peut apparaître, ce qui pose la question d'une éventuelle coordination de leurs actions respectives.

Ainsi, la lisibilité de la démarche participative de la commune est un point crucial, notamment lorsque la collectivité déploie un nombre important d'instances participatives, afin de clarifier leurs périmètres d'intervention. Ainsi, dans le cas de la commune d'Allonnes, le comité d'initiative a perdu en lisibilité avec la mise en place des conseils citoyens. Le conseil des sages intervient quant à lui de façon similaire à d'autres acteurs locaux (associations notamment), en organisant des animations à destination des seniors sans pour autant assumer une fonction consultative explicite en amont des projets municipaux qui intéressent les seniors.

Enfin, la chambre relève globalement un respect des règles de fonctionnement propres aux comités consultatifs bien que la traçabilité de leur activité au moyen de comptes rendus détaillés soit parfois perfectible. Le législateur fixe un cadre minimal à leur activité en exigeant seulement que « *Chaque comité [soit] présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire* » (art. L. 2143-2 du CGCT). Il convient de compléter utilement ces dispositions par les principes généraux s'appliquant à toute association du public aux décisions prises par l'administration en vertu de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Ce cadre juridique intervient sans préjudice de la faculté ouverte à la collectivité d'en compléter les termes à l'instar de la commune de Baugé-en-Anjou qui a pris une délibération dans ce sens en 2020 et intégré ces règles de fonctionnement à son règlement intérieur. La précision des règles de fonctionnement peut améliorer l'effectivité de la participation des habitants. La commune de Saint-Nazaire s'est ainsi engagée dans un processus d'amélioration continue de l'organisation de ses comités consultatifs pour tenir compte des bilans dressés de leur activité.

[88] Réponse question écrite Sénat, n° 18010, JO Sénat du 7 juillet 2016, p. 3085.

Les conseils de jeunes

Aux termes de l'article L. 1112-23 du CGCT, les collectivités territoriales, quelle que soit la catégorie, ainsi qu'un EPCI, peuvent instituer un « conseil de jeunes » pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de la jeunesse. Cette instance peut également formuler des propositions d'actions, ce qui implique, pour la collectivité, une organisation du suivi de l'activité de l'instance. L'institution de ces comités peut s'inscrire plus encore dans la volonté de développer la culture citoyenne à travers la découverte des institutions et l'apprentissage du débat collectif.

Bien que ces dispositions aient été créées par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, cette circonstance n'a pas empêché certaines collectivités d'instituer des conseils de jeunes antérieurement. Ainsi notamment de la commune de Châteaubriant qui a créé un conseil municipal des jeunes (CMJ) par une délibération de 2001 ou encore la commune d'Allonnes en 2008.

Dans son principe, le conseil des jeunes fait écho aux comités consultatifs de l'article L. 2143-2 du CGCT. Mais sa composition et ses modalités de fonctionnement sont tout à la fois plus strictes et plus souples que pour ces derniers. D'un côté, un conseil de jeunes ne peut être composé que de personnes de moins de trente ans, domiciliées sur le territoire de la collectivité ou de l'intercommunalité ou qui suivent un enseignement de niveau secondaire ou post-baccalauréat dans un établissement de ce même territoire. La parité homme-femme doit être également respectée. Dans le cas de la commune de Châteaubriant, la chambre a relevé que cette obligation n'était pas respectée. D'un autre côté, ses modalités de fonctionnement sont déterminées par délibération. Cette instance n'est pas nécessairement présidée par un élu de l'assemblée délibérante comme dans le cas des comités consultatifs.

Quoi qu'il en soit, la collectivité qui définit ses propres règles de fonctionnement doit les respecter. Là aussi, dans le cadre de la commune de Châteaubriant, la chambre a observé que la structure de la gouvernance du CMJ définie par délibération et qui prévoyait des commissions internes, n'était pas appliquée. La formalisation d'un règlement intérieur ou d'une charte de fonctionnement apparaît donc nécessaire à l'image de la pratique développée par la commune d'Allonnes.

Au-delà de ces observations formelles, il y a lieu de relever l'activité réelle de ces instances à l'origine de nombreux projets participant directement à l'animation de la vie locale : organisation d'évènements festifs, collaboration à des opérations auprès d'associations, participation à des cérémonies ainsi que cela a pu être constaté à l'occasion du contrôle de la commune d'Allonnes.

1.3 Le foisonnement des dispositifs de participation « alternatifs »

Les collectivités et leurs groupements peuvent, en dehors des dispositifs de participation citoyenne expressément prévus par le législateur, mettre en place des dispositifs consultatifs *ad hoc*. Cette liberté consacrée traditionnellement par le juge administratif[89] comporte néanmoins certaines limites. Premièrement, ces consultations ne peuvent priver les élus locaux de leur pouvoir de décision. Deuxièmement, si le dispositif créé par la collectivité peut se rattacher à l'une des procédures existantes prévues par la loi, alors ses règles s'appliquent. Troisièmement, les procédures consultatives *ad hoc* doivent satisfaire un ensemble d'exigences procédurales minimales (art. L. 131-1 du CRPA) : impartialité, non-discrimination, transparence, garantie des droits fondamentaux[90].

Sous ces réserves, la chambre fait le constat que les dispositifs les plus divers ont été institués. Ceux-ci définissent une démarche graduée de la participation citoyenne allant du renforcement du lien de proximité au processus d'association du public aux affaires locales en passant par la gestion des attentes des citoyens en matière de service public.

[89] CE sect, 8 janv. 1972, n° 17270.

[90] Conseil d'État, rapport public annuel, *Consulter autrement, participer effectivement,* EDCE, 2011.

Les collectivités ont régulièrement déployé des dispositifs de type « aller-vers » sous diverses dénominations : « réunions de secteur », « rendez-vous citoyens », « cafés et apéros citoyens », réunions « un mois, un quartier ». Ces dispositifs partagent l'ambition de lever les freins à la participation du public. « L'atelier mobile » développé par la commune de Saint-Nazaire, sous la forme d'un véhicule d'information et de médiation auprès des habitants, est emblématique. Lorsqu'ils s'inscrivent dans une démarche de « quartier », ces rendez-vous des élus avec les habitants facilitent la remontée des demandes du quotidien - voirie, entretien des espaces publics, collecte des déchets, nuisances de voisinage, etc. – au-delà d'une simple approche thématique de la participation.

La chambre relève également le recours important aux consultations citoyennes ponctuelles sur des projets déterminés, notamment concernant des aménagements. La commune de Châteaubriant a ainsi eu recours à la participation citoyenne dans le cadre de son plan « Action Cœur de Ville ». Ces consultations consacrent une association plus étroite des habitants à la réflexion d'opérations au-delà du cadre de l'enquête publique préalable aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement (art. L. 123-1 et suivants du code de l'environnement). Cette pratique peut favoriser l'appropriation de l'espace public par la cocréation d'équipements publics. La chambre note, à cet égard, concernant un projet de construction de 100 logements sur un ancien site industriel localisé sur le territoire de la Chapelle-sur-Erdre, qu'une concertation préalable de proximité et continue sur la durée permet de surmonter les inquiétudes des riverains et les oppositions.

Lorsque les travaux de réflexion préparatoire à la réalisation d'une opération d'aménagement sont confiés à un promoteur privé, l'organisation d'un processus de consultation peut lui être imposée via le cahier des charges de l'appel à projet défini par la collectivité à l'instar de la commune d'Orvault au sujet de la « friche Alcatel ».

Ces consultations citoyennes épisodiques ne sont cependant pas exclusives d'une sollicitation conjointe de comités consultatifs plus pérennes pour un même projet d'aménagement comme cela a pu être constaté sur la commune de Baugé-en-Anjou concernant l'opération d'aménagement du bourg de Saint-Martin-d'Arcé.

La « e-démocratie »

Le développement d'une « e-démocratie » ou *CivicTech* s'inscrit dans une logique de gouvernance ouverte et procède d'une volonté d'horizontalisation de la participation du public à la gouvernance institutionnelle locale. Elle participe d'une dynamique double.

D'une part, le recours aux nouvelles technologies peut être vu comme un contre-pouvoir destiné à faire entendre une opinion pour peser sur les décisions publiques (exemple : sites de pétitions en ligne, plateformes veillant sur la transparence de la vie publique, etc.)[91].

D'autre part, ces procédés recouvrent des dispositifs numériques visant à développer de nouvelles formes de démarches participatives pour les collectivités. La chambre s'est intéressée spécifiquement à cette seconde forme.

En matière de e-démocratie, la chambre relève des pratiques diverses recouvrant principalement deux objets : la consultation des habitants[92] et l'interaction entre les élus et les habitants, soit sous une forme directe via les réseaux sociaux dans le cas de la commune de Baugé-en-Anjou, soit plus indirectement via des courriels ou des formulaires dédiés à destination des élus.

[91] V. Morel, *La participation citoyenne – Enjeux et outils d'engagement démocratique*, éditions territoriales, 2024, p. 65 et p. 149 ; C.-À Dubreuil, « La e-démocratie au service de la démocratie locale », *AJDA* 2018, p. 1383.

[92] Exemple : plateforme citoyenne accessible directement depuis le site de la commune (commune de Baugé-en-Anjou). Plateforme pour budget participatif : (commune d'Allonnes).

Dans une démarche d'accessibilité, la lisibilité du canal de communication entre l'élu et les habitants est déterminante. Le suivi et l'exploitation des échanges entre les élus et les habitants sont un autre défi. En ce domaine, des pratiques inégales sont observées là même où le vecteur numérique est classiquement présenté comme autorisant un traitement plus automatisable des flux d'information. Le recours à l'intelligence artificielle générative présente à cet égard des perspectives renouvelées.

Plus généralement, la chambre relève que le développement de la « e-démocratie », pour être pleinement effectif, doit dépasser la seule perspective communicationnelle, suivant une logique descendante et unilatérale, pour atteindre une réelle logique participative. Or, souvent, les parties des sites internet des collectivités contrôlées consacrées à la participation citoyenne demeurent cantonnées à cette première dimension et constituent de simples supports de communication traditionnels autour des différents dispositifs mis en place. La chambre relève ainsi positivement le choix fait par la communauté de communes de Châteaubriant-Derval de lancer des consultations citoyennes via son site internet.

2. Les coûts des dispositifs de participation

2.1 Les coûts diffus de la mise en œuvre des dispositifs de participation

Le déploiement de dispositifs de participation citoyenne est à l'origine d'une multiplicité de coûts dont l'appréhension n'est pas toujours aisée en l'absence de suivi en comptabilité analytique. Le niveau de ces dépenses doit toutefois être mis en regard des avantages procurés par une amélioration de l'implication des habitants dans la gestion publique des affaires locales bien que cette implication ne soit pas entièrement mesurable.

Ces coûts comprennent principalement les dépenses de personnel. Le portage de la démarche participative est tout à la fois politique (exemple : adjoint en charge de la citoyenneté, adjoints de quartiers, conseiller délégué chargé de la participation citoyenne) et administratif. Les organigrammes des collectivités intègrent ainsi, à des niveaux divers, la mission d'animation de la démarche participative. Le plus souvent, un à deux ETP sur emploi pérenne de catégorie A, sous la forme d'un « chargé de mission », y sont consacrés. Il permet alors d'accompagner, au besoin, les équipes de la collectivité dans la mise en œuvre de la démarche participative.

Parmi les collectivités contrôlées, la commune de Saint-Nazaire dispose de l'administration la plus nombreuse affectée à cette tâche puisque son organigramme comporte la direction « initiatives associatives et citoyennes » (deux agents), une unité de « concertation projets d'aménagement » (deux agents) et un agent en charge de l'animation du conseil des aînés et de la politique « ville amie des aînés ». La commune consacre environ 700 000 € par an à cette fonction. En comparaison, le budget du département de Maine-et-Loire en ce domaine varie entre 50 000 € et 200 000 € par an. Il comporte par ailleurs la faculté pour les services de recourir à un accompagnement par un prestataire externe dans le cadre d'un marché public à bons de commande pour un maximum de 50 000 €. Du reste, la démarche participative mobilise plus ou moins directement le service communication[93].

Le cas échéant, l'animation de certains dispositifs de participation peut justifier le recours à des prestataires externes[94]. En ce sens, la commune de Saint-Nazaire a conclu un marché avec une association d'éducation populaire pour l'animation du dispositif de participation à destination des jeunes. De même, la commune d'Orvault a externalisé à une société la gestion du dialogue citoyen pour l'aménagement de son centre-bourg, pour un montant total de 36 000 € HT. Dans tous les cas, un travail amont de définition des besoins de la collectivité est indispensable afin de maîtriser les risques associés à une méconnaissance des règles de la commande publique.

[93] 3 500 € par an pour la commune d'Allonnes.

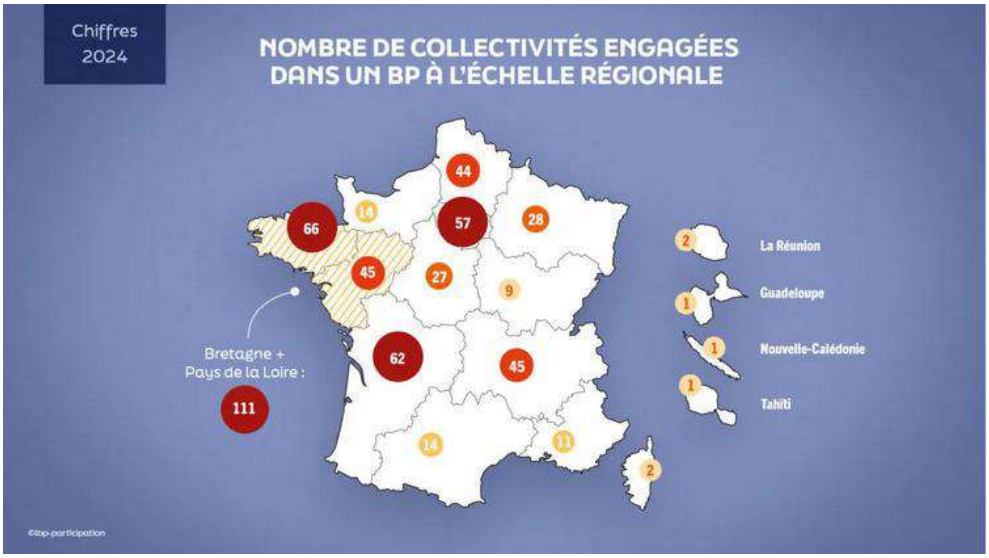
[94] cf. *infra* §2.2.2.2, les marchés de mise à disposition de plateformes numériques dans le cadre de budgets participatifs.

Enfin, la mise en place des budgets participatifs est également à l'origine de charges externes liées au fonctionnement des plateformes numériques participatives. Or, en ce domaine, les coûts supportés par les collectivités sont très contrastés. Ils sont ainsi d'environ 3 500 € par an pour la commune d'Allonnes alors qu'ils étaient de près de 20 000 € HT pour la commune de Montrevault-sur-Èvre[95].

2.2 Les limites des budgets participatifs

Le budget participatif est un procédé de démocratie participative par lequel les habitants d'une collectivité peuvent proposer l'allocation d'une partie de son budget d'investissement. Cette démarche implique l'affectation d'une enveloppe budgétaire au financement de projets proposés et votés directement par les habitants.

Carte n° 2 : Nombre de collectivités engagées dans un budget participatif par région



Source : Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le réseau national des budgets participatifs, Fondation Jean Jaurès

[95] 15 550 € HT au titre de la mise à disposition de la plateforme numérique et 4 200 € HT de frais de maintenance HT.

Parmi les collectivités contrôlées par la chambre, trois avaient mis en place ce dispositif. Sans pour autant instituer un budget participatif, certaines communes ont consacré des dispositifs de financement sur projets sélectionnés via une commission thématique : comités d'initiatives locales de la commune d'Orvault, dispositifs permettant un accompagnement technique et financier de projets portés par des citoyens pour la commune de Saint-Nazaire.

Une fois institués, la continuité de la mise en œuvre des budgets participatifs est un autre défi. Dans le cas de la commune de Montrevault-sur-Èvre, en dépit d'un bon niveau de participation du public (11 % de la population de la commune a participé au vote), la pratique ne fut pas réitérée après seulement une édition en raison d'une sollicitation jugée trop importante des services sur certains projets ainsi que des contraintes budgétaires. L'organisation d'éditions successives de budgets participatifs peut également se traduire par un tarissement progressif des propositions.

Dans ce contexte, un moyen de redynamiser la participation pourrait être de renforcer la communication autour du suivi de l'exécution de chaque édition de budget participatif. La simplification de la procédure de dépôt des projets peut être également envisagée, de même qu'une périodicité biennale des éditions. En revanche, la pratique consistant à instituer une procédure de dépôt des projets au fil de l'eau présente des limites en matière de lisibilité pour les habitants en même temps que des difficultés au regard des règles comptables d'engagement des dépenses d'investissement.

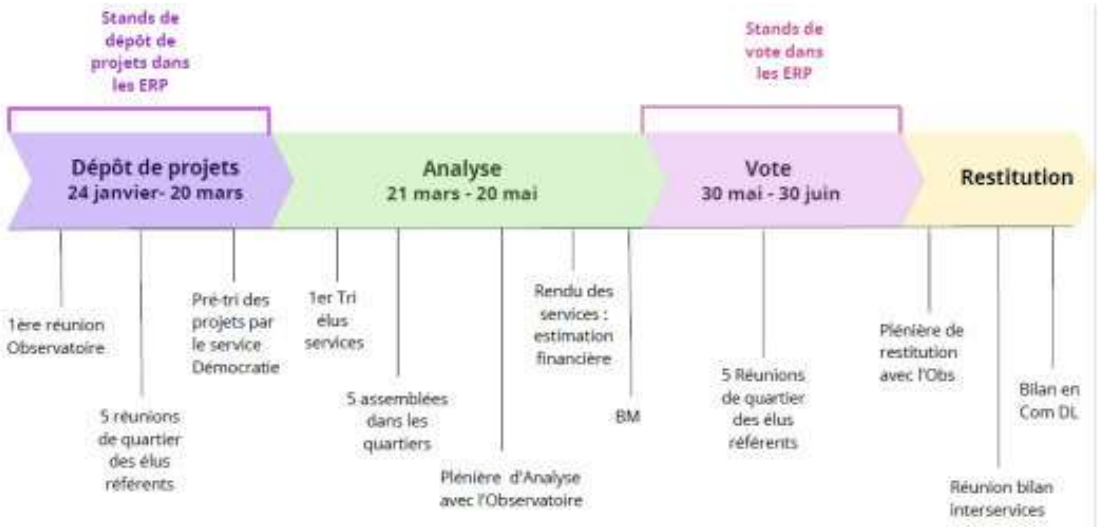
Par ailleurs, le choix fait de fixer une valeur maximale de financement par projet, s'il permet de maximiser le nombre de demandes satisfaites par les habitants, présente néanmoins le risque d'aboutir à un éparpillement du des financements[96]. La chambre relève que les projets financés par ce biais sont principalement dédiés au cadre de vie, à l'environnement et au sport et répondent à l'exigence d'un intérêt public local. Toutefois, il y a également lieu de constater que ces projets portent sur des opérations de taille relativement réduite, ce qui peut être à l'origine d'un désintérêt progressif des habitants pour ce dispositif. Les communes d'Angers, Montrevault-sur-Èvre et Allonnes avaient ainsi consacré respectivement 1 M€, 100 000 € et 200 000 € à leurs budgets participatifs.

En proportion, la commune d'Allonnes se distingue des communes de sa strate de population tout à la fois par son recours à un budget participatif sur plusieurs années depuis 2019, ainsi que par le montant de l'enveloppe qu'elle y consacre en investissement par rapport à son budget global d'investissement. Elle se distingue également de l'ensemble en raison du processus adopté inspiré des concertations les plus approfondies[97]. De surcroît, chaque budget participatif fait l'objet d'un suivi individualisé en opération d'équipement, ce qui permet d'en assurer la traçabilité de l'exécution.

[96] Sénat, rapport d'information n° 520 du 17 février 2022 relatif à la démocratie locale, préc. p. 41-42.

[97] *Le budget participatif, une opportunité pour développer notre culture de la participation citoyenne*, Antoine Bézard, Fondation Jean Jaurès, 2022.

Schéma n° 5 : Processus d'examen du budget participatif (3ème édition) de la commune d'Allonnes



Source : Rapport présentant le règlement du budget participatif (3ème édition) à la commission démocratie locale

C. L'enjeu du maintien d'une participation active du public

Le maintien d'une participation active du public forme, tout à la fois, le principal défi et la principale limite de la mise en œuvre d'une démarche participative au niveau local. La mobilisation des citoyens ne se réduit pas à une question technique.

Comme le remarque la commission nationale du débat public, la mobilisation *« dépend étroitement de ce qui est en jeu. […] Le meilleur moyen d'atteindre le public consiste, donc, dans le fait de donner la possibilité aux individus de s'exprimer ou faire émerger les questions qui les intéressent, qui les préoccupent, qui les interrogent, bref qui les mobilisent […] Ce n'est qu'à la condition que les pouvoirs publics soient prêts à faire surgir cette parole, à l'écouter, à interagir avec elle et à prendre en compte les résultats de cette interaction qu'une mobilisation est possible ou envisageable »*[98].

La chambre a ainsi remarqué des niveaux inégaux de participation aux dispositifs participatifs mis en place au sein d'une même collectivité. Or, il ressort des différents constats que, pour être perçu comme utile, un dispositif participatif doit relever trois principaux défis. Le premier est celui de la qualité de l'organisation du recrutement des participants. Le second tient à la cohérence de la démarche. Le troisième est enfin lié à l'attention portée au travail fourni et donc à son suivi.

1. Concilier représentativité et expertise des participants

La question du mode de recrutement du panel d'un dispositif participatif est importante. Puisqu'ils poursuivent une logique délibérative, les mécanismes d'association du public à la gouvernance institutionnelle locale ne peuvent faire l'économie d'une réflexion préalable sur la représentativité du public qui les compose. Par-delà les enjeux propres à la représentativité des participants, la question s'étend à la source de la légitimité qui sous-tend leur avis.

En pratique, la chambre relève que deux systèmes coexistent : le tirage au sort d'une part, l'engagement volontaire d'autre part.

[98] Commission nationale du débat public, *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, 2019, p. 37.

La technique du tirage au sort peut être imposée par la loi, comme dans le cas des conseils citoyens des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elle peut encore être mobilisée volontairement chaque fois qu'il s'agit de composer un comité consultatif sous la forme d'une commission citoyenne dont les attributions s'étendent indifféremment à tout objet d'intérêt public local. Dans cette hypothèse, la question se pose des modalités du tirage au sort car cette technique n'offre aucune assurance raisonnable de la représentativité du panel ainsi désigné. Encore faut-il que le tirage s'opère sur la base d'un échantillon représentatif. Or, la constitution de l'échantillon peut se heurter à des limites techniques et juridiques pour le choix de la base de données employées pour sa réalisation.

Cette situation rend compte de l'option privilégiée par les collectivités contrôlées par la chambre des listes électorales. Néanmoins, cette pratique est nécessairement réductrice en raison notamment du fait qu'en droit français, l'inscription des habitants sur ces listes est volontaire et soumise à des conditions d'âge, de résidence et de nationalité plus restrictives que la simple condition de la résidence sur le territoire de la collectivité.

Plus fondamentalement, si le procédé du tirage au sort peut fournir aux participants une légitimité tirée de leur représentativité, il n'est pas certain que cette forme de légitimité soit la plus à même de fonder l'intervention de dispositifs participatifs thématiques qui mobilisent une expertise technique *a priori*. En outre, il apparaît que la qualité de la conduite du processus délibératif et notamment de l'information fournie soit plus déterminante que la seule représentativité des participants[99].

En contrepoint de ces observations, la chambre relève un recours plus important à des formes d'engagement volontaire associées à des critères restrictifs de participation.

Néanmoins, la technique de l'engagement volontaire, particulièrement s'il est ouvert, présente un risque de participation d'un public déjà familier de ce type de dispositif. Une solution peut alors consister à déployer une communication de proximité auprès des publics les moins enclins à participer.

Plus généralement, les conditions d'organisation matérielles de ces instances, notamment des heures et dates des réunions programmées, constituent un aspect important d'une représentativité effective des habitants auquel les collectivités doivent prêter attention.

2. Donner à voir la cohérence de la démarche

Outre l'investissement des élus au fonctionnement des dispositifs participatifs et de la publicité faite autour de leur lancement[100], la lisibilité du rôle et du positionnement desdits dispositifs au sein de la gouvernance institutionnelle de la collectivité est un indice de la sincérité de la démarche entreprise et constitue donc un facteur important de l'investissement des habitants.

La chambre relève, en creux, une corrélation entre la perception claire du rôle du dispositif participatif et la motivation des participants. Dans le cas de la commune d'Orvault, la réduction de l'investissement des citoyens au sein du conseil consultatif de la transition écologique (CTE) est ainsi le reflet des interrogations sur l'identité profonde de cette instance. Concernant la commission biodiversité de la commune de la Chapelle-sur-Erdre qui présente une moindre activité, il apparaît également que ses apports sont difficilement évaluables et qu'aucune délibération du conseil municipal ne fait mention de ses avis.

De façon plus générale, les chevauchements de compétences entre comités consultatifs peuvent être une cause explicative d'une faible participation citoyenne[101]. Ce phénomène se constate également dans l'hypothèse d'une concurrence de dispositifs de participation pour un même projet. Le contrôle de la commune de Châteaubriant a ainsi relevé une participation plus effective des habitants aux ateliers

[99] Cf. au sujet de l'expérience des « mini-publics » et des « sondages délibératifs » : J. Talpin, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? », Revue Participations, 2019/Hors-série.

[100] Voir pour une critique d'une publicité insuffisante concernant une participation citoyenne à la réflexion autour d'un réseau de chaleur sur le territoire de la commune de la Chapelle-sur-Erdre.

[101] Voir au sujet du comité des initiatives et du comité des sages de la commune d'Allonnes.

thématiques pour le plan « Action cœur de ville » que pour le comité consultatif ayant un objet semblable. Ces divers constats soulignent donc l'intérêt d'une meilleure clarification et encadrement de la démarche participative pour assurer une participation effective des habitants.

Pour ce faire, il apparaît souhaitable que les comités consultatifs réinvestissent leur rôle consultatif en s'engageant plus nettement dans la production d'avis sollicités sur des thèmes circonscrits en rapport direct avec leur objet. Cette mutation vise notamment à éviter que ces comités s'apparentent davantage à des espaces d'échanges qu'à des instances consultatives. Une telle proposition a été faite par la chambre à la commune d'Allonnes afin de redynamiser la participation au sein de son conseil des sages. Par exemple, la commune de Saint-Nazaire a tiré avantage de son conseil des sages pour travailler sur un diagnostic relatif à l'adaptation de la commune aux besoins des séniors dans le cadre de la démarche intitulée « ville amie des aînés ».

Le caractère concret et la portée des projets soumis à la consultation des habitants constituent d'autres indices de la sincérité de la démarche engagée par la collectivité. La chambre relève que les dispositifs présentant de bons niveaux de participation des habitants sont régulièrement ceux qui débouchent sur la mise en œuvre d'actions objectivables ayant une proximité avec les préoccupations de la vie quotidienne (exemple : déplacements à vélo, aménagements de cœur de ville, entretien des espaces publics, etc.).

Une implication[102] plus directe des habitants semble ainsi favoriser leur participation. Le réseau de lecture publique mis en place par la commune de Montrevault-sur-Èvre en fournit une illustration. Composé de 180 habitants bénévoles pour sept agents municipaux, l'implication directe des habitants au fonctionnement des différentes bibliothèques (mission d'accueil, gestion des inscriptions, des prêts et retours, etc.) assure la bonne marche de ce service public local.

La réussite d'un dispositif participatif est enfin sensible à son organisation procédurale. Il en va ainsi particulièrement de la participation des habitants dès la phase de préparation des décisions.

Plus généralement, la mise en place d'une démarche participative doit s'inscrire dans un cadre clair. Pour ce faire, une définition complète et transparente des limites – juridiques, techniques, environnementales, économiques – du projet doit, lorsqu'elles sont identifiées, être réalisée préalablement. Cette condition complique ainsi les démarches spontanées sur initiative d'habitants ainsi que l'illustre le projet d'un « terrain de bosses » porté par un collectif d'habitants auprès de la commune d'Orvault. Dans le cas de consultations d'habitants sur des projets d'aménagement, la délimitation d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) peut donc être souhaitable[103] ; sauf à lancer une consultation des habitants sur la définition de ces mêmes OAP[104].

3. Manifester l'attention portée au travail réalisé

Si les élus locaux ne peuvent pas abandonner leur pouvoir de décision aux instances de participation, l'attention portée par la collectivité au travail réalisé par les habitants mobilisés est de nature à renforcer l'utilité perçue de leur investissement. Partant, la qualité du suivi des dispositifs de participation est un ressort important de leur implication.

Les différents contrôles menés par la chambre conduisent à la conclusion d'un fonctionnement globalement satisfaisant des divers dispositifs de participation. Toutefois, ce constat intervient sans préjudice de situations ponctuelles caractéristiques d'un défaut de suivi de ces instances, soit que les comptes rendus des séances ne sont pas établis, soit que les propositions ou idées ne font pas l'objet d'une réelle formalisation à l'adresse des élus ; soit que le suivi des propositions ne permet pas d'apprécier le niveau de leur mise en œuvre.

---

[102] Voir sur la « démocratie implicative » : Sénat, rapport d'information n° 520 du 17 février 2022 relatif à la démocratie locale, pp. 44-58.

[103] Voir au sujet de la consultation lancée sur le projet de réaménagement de la « friche Alcatel » à Orvault.

[104] Voir, toutefois, pour une proposition en ce sens n'ayant pas abouti concernant l'opération de renouvellement urbain Clouet-Jaurès sur le territoire de la commune de la Chapelle-sur-Erdre.

Bien que délicate, chaque fois qu'elle est possible, la transmission aux participants d'une évaluation de l'importance de leur implication dans la prise de décision finale est une bonne pratique qui doit être encouragée à l'instar de ce qui est mis en place par le département de Maine-et-Loire.

La chambre relève d'autres bonnes pratiques de ce même département à l'image de la production d'un bilan, à la fin de chaque consultation, avec pour finalité d'apprécier la plus-value de la participation citoyenne, ou encore d'un système consistant pour le maire de la commune de Baugé-en-Anjou à recevoir le compte rendu de chaque réunion des différents comités consultatifs en vue d'y apporter une réponse circonstanciée.

Parmi les bonnes pratiques, la chambre relève particulièrement le cas de la commission citoyenne de la commune d'Orvault. À l'issue d'un cycle de réflexions préparatoires, la commission a rendu un rapport thématique relatif aux relations entre la mairie, les habitants et les usagers en 2023. Ce rapport résulte d'une enquête approfondie ayant notamment conduit les membres de la commission à organiser un atelier avec les agents municipaux. Cette enquête a permis d'identifier six priorités formalisées dans un avis. Par délibération du 12 février 2024, le conseil municipal a approuvé la réponse particulièrement circonstanciée du maire sur chacun des axes évoqués dans l'avis de la commission.

En outre, en janvier 2025, la commission citoyenne a reçu une présentation de l'état d'avancement des actions identifiées en vue d'améliorer la qualité de la relation entre les services municipaux et les usagers. Cette présentation intervient à la suite d'un audit externe commandé par la commune à l'AFNOR, en 2024, qui atteste d'une amélioration significative de la performance globale des services municipaux en ce domaine. Ainsi, alors que ce taux était de 73 % en 2020, il a été mesuré à 82 % en 2024, à un niveau proche de celui de 2016 (81,6 %).

Au-delà des formes traditionnelles de la démocratie participative, le modèle de la commission citoyenne de la commune d'Orvault jette possiblement les bases d'un renouveau de l'association des habitants à la gouvernance institutionnelle locale sous la forme d'une « démocratie implicative »[105].

[105] Sénat, rapport n° 520 du 17 février 2022, préc., p. 44.

3 - RÉFÉRENCES

Contrôles réalisés par la chambre pour l'enquête régionale relative à la gouvernance institutionnelle locale

Département

Rapport d'observations définitives (ROD), Département de Maine-et-Loire, mai 2026

Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

ROD, Communauté de communes Anjou Bleu communauté, juillet 2025

ROD, Communauté de communes Beaugeois-Vallée, juin 2025

ROD, Communauté de communes de Châteaubriant-Derval, mai 2026

ROD, Communauté de communes des Vallées de la Braye et de l'Anille, mai 2026

Communes

ROD, Commune d'Aigné, avril 2026

ROD, Commune d'Allonnes, juillet 2025

ROD, Commune d'Angers, mars 2026

ROD, Commune du Bailleul, mai 2025

ROD, Commune de Baugé-en-Anjou, mai 2025

ROD, Commune de Brissac-Loire-Aubance, novembre 2024

ROD, Commune de Campbon, juin 2025

ROD, Commune de La-Chapelle-sur-Erdre, juin 2025

ROD, Commune de Châteaubriant, septembre 2025

ROD, Commune de Cheffes, mai 2026

ROD, Commune de Courdemanche, mars 2025

ROD, Commune de Dompierre-sur-Yon, avril 2026

ROD, Commune d'Etival-lès-le-Mans, mai 2026

ROD, Commune de Guérande, septembre 2024

ROD, Commune de l'Île d'Yeu, septembre 2024

ROD, Commune nouvelle du Lude, mars 2024

ROD, Commune de Lusanger, mai 2025

ROD, Commune de Montaigu-Vendée, mai 2026

ROD, Commune de Montrevault-sur-Èvre, juin 2025

ROD, Commune de Mûrs-Érigné, juin 2025

ROD, Commune de Noirmoutier-en-l'Île, février 2025

ROD, Commune d'Orvault, octobre 2025

ROD, Commune du Perrier, mars 2024

ROD, Commune de La-Roche-sur-Yon, décembre 2024

ROD, Commune de Saint-Julien-de-Concelles, juin 2024

ROD, Commune de Saint-Nazaire, mai 2026

ROD, Commune de Segré-en-Anjou Bleu, décembre 2024

ROD, Commune du Temple-de-Bretagne, mars 2024

ROD, Commune de Vairé, juin 2025

ROD, Commune de Vautorte, décembre 2024

ANNEXES

Annexe 1. Procédures de prévention des conflits d'intérêts

Procédure	Références	Mise en œuvre
Par défaut : l'empêchement	Article L. 2122-23 du CGCT	Les décisions dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal sont en principe prises par le conseil municipal, sauf si une disposition contraire dans la délibération portant délégation permet une prise de décision par l'élu subdélégataire.
Procédure générale : l'arrêté de déport	Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.	Les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions.
Procédure spécifique en cas d'opposition d'intérêts en matière d'action en justice ou de contrat : la délibération de déport	Article L. 2122-26 du CGCT	Le conseil municipal de la commune désigne un autre de ses membres pour représenter la commune.
Procédure spécifique en matière d'urbanisme si le maire est intéressé au projet : la délibération de déport	Article L. 422-7 du code de l'urbanisme	L'assemblée délibérante désigne un autre de ses membres pour prendre la décision.
Procédure en cas de marché ou vente de bien de la commune, envisagé avec un maire, adjoint ou délégué	Article 432-12 du code pénal alinéa 1 : toutes les communes	Pas d'autorisation de traiter avec la commune, sous peine de prise illégale d'intérêts dans les communes de plus de 3 500 habitants.
	Article 432-12 du code pénal alinéas 2 à 5 : communes de moins de 3 500 habitants	Possibilité dérogatoire de traiter avec la commune sous réserve de respecter : - un plafond annuel de 16 000 € pour les prestations de services ; - la procédure de désignation d'un autre représentant de la commune prévue à l'article L. 2122-16 CGCT ; - l'abstention du maire ou adjoint lors de l'approbation du contrat par délibération ; - l'interdiction de délibérer à huis clos.

Source : CRC

Annexe 2 – Les recommandations et leur suivi en matière de gouvernance institutionnelle locale

Tableau n° 1 : Exemples de recommandations en matière de gouvernance institutionnelle, par organisme

ORGANISME	LIBELLÉ DE LA RECOMMANDATION
COMMUNE D'ANGERS	Présenter dans le rapport d'orientation budgétaire l'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel, conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT.
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ANJOU BLEU COMMUNAUTÉ	Mettre effectivement en place la conférence des maires ou procéder à l'élargissement du bureau (article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales - CGCT).
COMMUNE DE BRISSAC LOIRE AUBANCE	Établir un plan pluriannuel d'investissement.
	Régulariser sans délai le fonctionnement des conseils délégués, conformément aux articles L. 2113-10 à L. 2113-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
COMMUNE DE LA CHAPELLE-SUR-ERDRE	Présenter au conseil municipal un rapport d'orientation budgétaire dont le contenu corresponde aux obligations fixées par l'article du D. 2312-3 CGCT.
	Mettre en place un dispositif de recueil et de traitement des signalements conformément à l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.
COMMUNE DE CHÂTEAUBRIANT	Adopter un plan pluriannuel d'investissement assorti d'une prospective financière actualisée, approuvé par l'assemblée délibérante.
	Mettre en œuvre le droit à la formation des élus conformément aux dispositions des articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du CGCT.
	Dès le prochain débat d'orientations budgétaires, enrichir le rapport d'orientations budgétaires (ROB) afin de mieux informer les membres de l'assemblée délibérante sur les engagements pluriannuels, l'évolution prévisionnelle des effectifs et les dépenses de personnel, conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE CHÂTEAUBRIANT -DERVAL	Renforcer l'information donnée aux citoyens sur le site internet de la commune en assurant, de manière régulière et systématique, la mise en ligne des informations relatives aux subventions (loi n° 2016-1321) et à la commande publique (articles L. 2196-1 et R. 2196-1 du code de la commande publique).
	Rédiger une procédure formalisée de prévention des conflits d'intérêts, en référence au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 pris en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, en prenant notamment, sans délai, des arrêtés de déport.
	Élaborer le tableau récapitulatif des indemnités des élus conformément aux dispositions de l'article L. 5211-12-1 du CGCT.
	Inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil communautaire un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public (article L. 5211-11-2 du CGCT).

ORGANISME	LIBELLÉ DE LA RECOMMANDATION
COMMUNE DE CHEFFES	Se conformer aux obligations de l'article L. 2121-23 du CGCT en précisant explicitement dans les comptes rendus du conseil municipal les décisions prises par le maire par délégation dudit conseil en vertu de l'article L. 2122-22 du même code.
	Établir annuellement l'état récapitulatif des indemnités de toutes natures perçues par les élus tel qu'il est prévu par les dispositions de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT.
COMMUNE DE DOMPIERRE-SUR-YON	Délibérer sur l'exercice du droit à la formation des membres du conseil municipal conformément à l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
COMMUNE DE L'ILE D'YEU	Améliorer la sincérité des prévisions budgétaires en investissement dès le prochain budget primitif.
	Assurer la mise en ligne sur le site internet de la commune, des documents d'informations budgétaires et financières, (conformément aux dispositions combinées des articles L. 2313-1, R. 2313-8 et R. 5211-41-1 du CGCT), ainsi que des données essentielles des conventions relatives aux subventions attribuées pour un montant supérieur à 23 000 € (conformément à l'article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017).
	Établir et communiquer annuellement l'état récapitulatif des indemnités perçues par les élus tel qu'il est prévu par les dispositions de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT.
COMMUNE DE MÛRS-ERIGNÉ	Élaborer et présenter aux élus et aux administrés, notamment par publication sur le site internet, l'ensemble de la documentation obligatoire pour garantir la transparence de l'action publique (rapports de présentation des budgets primitifs et des comptes administratifs, synthèses, données essentielles des conventions de subvention, etc. – cf. notamment articles L. 2313-1 et L. 2313-6 du CGCT, décret n° 2017-779 du 5 mai 2017).
	Accompagner tout projet de délibération du conseil municipal d'une analyse de long terme sur le budget de fonctionnement de toute opération d'investissement, de cession ou de portage foncier, le cas échéant pour chacune des hypothèses possibles.
COMMUNE D'ORVAULT	Prendre de nouveaux arrêtés de délégations de fonction et de signature au profit des adjoints et conseillers délégués conformes aux dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT.
	Définir des procédures internes destinées à prévenir et détecter les risques de conflits d'intérêts potentiels des élus et agents de la collectivité.
	Présenter au conseil municipal un rapport d'orientations budgétaires comportant notamment des informations complètes et actualisées concernant les ressources humaines et les données financières relatives au budget annexe « Vente d'énergie » conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT.
COMMUNE DE LA ROCHE-SUR-YON	Limiter les missions du directeur de cabinet du maire/président à ce qui est strictement prévu par l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.
	Soumettre annuellement aux élus municipaux, avant l'examen du budget de la commune, un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, y compris avantages pouvant être accordées aux élus, conformément à l'article L. 2123-24-1-1 du code général des collectivités locales.

ORGANISME	LIBELLÉ DE LA RECOMMANDATION
	Renseigner l'ensemble des annexes des comptes administratifs conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.
	Délibérer sur l'exercice du droit à la formation des membres du conseil municipal conformément à l'article L. 2123-12 du CGCT.
	Établir annuellement un rapport social unique conformément aux articles L. 231-1 à L. 231-4 du code général de la fonction publique.
	Rendre compte et formaliser dans les procès-verbaux du conseil municipal les décisions prises par le maire en vertu des délégations que le conseil municipal lui a accordées, conformément à l'article L. 2122-23 du CGCT.
COMMUNE DE SAINT-JULIEN-DE-CONCELLES	Organiser la suppléance de l'exécutif local pour l'ensemble des dossiers susceptibles d'occasionner des conflits d'intérêts, dès le premier semestre 2024 par arrêté de déport (article 2 de la loi du 11 octobre 2013) et, dans les cas prévus à l'article L. 2122-26 du CGCT, par désignation d'un autre de ses membres par le conseil municipal.
	Présenter une délibération fixant un seuil de délégation pour les marchés publics plus cohérent avec la taille du budget de la commune et le risque de conflits d'intérêts.
	Rendre compte plus régulièrement au conseil municipal des délégations en matière de marchés publics conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
COMMUNE DE SEGRÉ-EN-ANJOU BLEU-	Identifier les provisions pour charges de grandes révisions ou gros entretien qui pourraient s'avérer nécessaires et constituer une provision relative aux comptes épargne temps (CET) (instruction M57 tome 1, titre II, chapitre 1).
	Régulariser, d'ici la fin de l'exercice 2024, les écarts observés entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable (instruction M57, tome 1, titre III, chapitre 1).
	Supprimer la dotation annuelle relative à une provision de « fonctionnement courant » et commencer à résorber les excédents constatés (instruction M57 tome 1, titre VII, chapitre 2).
	Verser les subventions d'équilibre votées aux budgets annexes concernés afin de respecter le principe de sincérité budgétaire (article L. 1612-4 du CGCT).
COMMUNE DU TEMPLE-DE-BRETAGNE	Améliorer la sincérité des inscriptions budgétaires en estimant précisément le volume des dépenses en fonctionnement.
	Délibérer sur l'exercice du droit à la formation des membres du conseil municipal conformément à l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
	Mettre en ligne sur le site internet de la commune les documents d'informations budgétaires et financières énumérés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT et rendus obligatoires par l'article R. 2313-8 du CGCT.
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES VALLÉES DE LA BRAYE ET DE L'ANILLE	Formaliser, dans le règlement intérieur du conseil communautaire, les procédures de prévention des conflits d'intérêt.
	Établir un échéancier de mise en œuvre de l'engagement partenarial sur l'amélioration de la qualité des comptes, par priorité d'action.

ORGANISME	LIBELLÉ DE LA RECOMMANDATION
COMMUNE-DE-VAUTORTE	Délibérer sur l'exercice du droit à la formation des élus conformément à l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
DÉPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE	Renforcer la qualité des informations budgétaires délivrées au cours des débats et arbitrages budgétaires en fournissant la totalité des éléments attendus, tant s'agissant du rapport d'orientation budgétaire que des annexes au compte administratif (cf. articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du CGCT, instruction budgétaire et comptable M57).

Source : CRC d'après rapports de suite présentés aux assemblées délibérantes (2025-2026), CRC Pays de la Loire

Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

Le présent rapport

est disponible sur le site internet

de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

AR-Préfecture
044-200072726-20261009-8-DE
Acte certifié éxécutoire
Réception par le Préfet : 09-10-2026
Publication le : 09-10-2026

Le Président,
Alain HUNAULT

Communauté de communes

Membres titulaires en exercice : 54

L'an deux mille vingt-six, le huit octobre à dix-sept heures trente, les membres de la Communauté de Communes de Châteaubriant–Derval se sont réunis à Châteaubriant – au siège de la communauté de communes- sur convocation adressée le premier octobre deux mille vingt-six et sous la Présidence de M. Alain HUNAULT.

Communes	Conseillers Communautaires	Prés.	Abs.	Exc.	Donne pouvoir à	Nom de la personne
LA CHAPELLE GLAIN	M. Matthieu HAMARD	X				
CHATEAUBRIANT	M. Alain HUNAULT	X				
	Mme Catherine CIRON	X				
	M. Jean-Luc MARSOLLIER	X				
	Mme Jacqueline BOMBRAY	X				
	M. Elias AMIOUNI	X				
	Mme Christine BOURDEL	X				
	M. Georges-Henri NOMARI	X				
	Mme Elisabeth RICHET			X	P	Mme Julie COTTINEAU
	M. Jean-Louis ARQUIER	X				
	Mme Julie COTTINEAU	X				
	M. Maxime HUPEL	X				
	Mme Anne LEGRAIS-OZBERK	X				
DERVAL	M. Dominique DAVID	X				
	M. Michel HORHANT			X	P	Mme Jacqueline LEBLAY
	Mme Jacqueline LEBLAY	X				
	Mme Anaïck GOUJON	X				
ERBRAY	Mme Isabelle DUFOURD-BOUCHET	X				
	M. Pierre-Louis DOUART	X				
	Mme Stéphanie DRUART	X				
FERCE	Mme Marie-Amélie THOMEROT	X				
LE GRAND AUVERNE	M. Yoan VETU	X				
ISSÉ	M. Jean-Marc LALLOUÉ	X				
	Mme Béatrice PIERRISNARD	X				
JANS	Mme Marie-Irène BOUIN	X				
	M. Franck DELAMARRE	X				
JUIGNE DES MOUTIERS	M. Christian RATTAZI	X				

LOUISFERT	M. Alain GUILLOIS	X				
LUSANGER	M. Yves FROMENTIN	X				
	Mme Valérie CARTERON	X				
MARSAC SUR DON	Mme Géraldine PINSON-LERAY	X				
	M. Dominique POUPARD	X				
LA MEILLERAYE DE BRETAGNE	M. Samuel PLOTEAU	X				
	Mme Sylvie VANRENTERGHEM	X				
MOIDON LA RIVIERE	M. Patrick GALIVEL	X				
	Mme Marie-Josèphe LEMAITRE	X				
MOUAIS	M. Yvan MENAGER	X				
NOYAL SUR BRUTZ	Mme Edith MARGUIN	X				
PETIT AUVERNE	M. Jean-Pierre DESFOSSES			X	P	M. Olivier POIRIER
ROUGE	Mme Jeannette BOISSEAU	X				
	M. Olivier PARIS	X				
	M. Michaël VERDIER		X			
RUFFIGNE	Mme Anita BONNIER	X				
SAINT AUBIN DES CHATEAUX	M. Michel GAUVIN	X				
	Mme Anne FAUCHEUX	X				
SAINT JULIEN DE VOUVANTES	M. Jean-Michel CHEVALIER	X				
SAINT VINCENT DES LANDES	M. Anthony DEVALET	X				
	Mme Karine LEROUX	X				
SION LES MINES	M. Bruno DEBRAY			X	P	Mme Martine CHEVALIER
	Mme Martine CHEVALIER	X				
SOUDAN	M. Hubert POTIER	X				
	Mme Nathalie PIGRÉE			X	P	M. Hubert POTIER
SOULVACHE	Mme Sandra HERSANT	X				
VILLEPOT	Mme Mélaine CHESNOT	X				

Secrétaire de Séance : M. Pierre-Louis DOUART

M. Georges-Henri NOMARI est arrivé à 18 h 07 lors de la lecture de la délibération n°064 relative au Rapport thématique régional de la Chambre Régionale des Comptes – La Gouvernance institutionnelle des Collectivités territoriales et de leurs groupements

AR-Préfecture

044-200072726-20261009-8-DE

Acte certifié éxécutoire

Réception par le Préfet : 09-10-2026

Publication le : 09-10-2026

Le Président,

Alain HUNAULT