



## **Transparence et intégrité dans la gouvernance locale :**

**une analyse des règlements intérieurs des  
principales municipalités du Rhône**

**#Anticor69**

Janvier 2024

## Résumé

Dans un contexte où la transparence et la lutte contre la corruption sont au cœur des préoccupations citoyennes, Anticor 69 a souhaité donner suite au travail qu'elle avait mené sur [les engagements des candidats aux élections municipales de mars 2020](#), et sur [des interviews](#) menées au second tour en juin 2020.

Pour cela, l'étude du Règlement intérieur (RI) de 26 des plus grandes municipalités du Rhône nous a semblé le meilleur outil pour évaluer l'engagement concret des élus locaux aux exigences de transparence, d'intégrité et de responsabilité démocratique.

Les données recueillies - parfois difficilement - ont été soigneusement traitées et analysées au regard de critères objectifs rappelant les [recommandations d'Anticor pour des communes plus éthiques](#).

Plusieurs municipalités ont démontré un engagement fort en matière de transparence et de prévention de la corruption, mais des disparités notables existent à travers le département.

**Certaines municipalités se distinguent par des initiatives innovantes et des pratiques exemplaires** qui pourraient servir de modèle pour d'autres. : nous retiendrons pour l'essentiel Villeurbanne, Décines, puis Sainte-Foy-lès-Lyon, Vénissieux, Lyon et Oullins, dont les communes en bas de tableau pourraient utilement s'inspirer.

Nous félicitons les efforts de chacun et encourageons tout le monde à poursuivre sur cette lancée. Après tout, c'est dans l'amélioration continue que nous bâtissons des communautés plus fortes et plus transparentes.

L'étude a également permis d'identifier les bonnes pratiques et de souligner les domaines nécessitant des améliorations significatives ou des initiatives à lancer.

- **Renforcement des Règlements Intérieurs** : Encourager toutes les municipalités à adopter des Règlements Intérieurs plus complets, intégrant des mesures spécifiques pour la prévention de la corruption.
- **Initiatives de Participation Citoyenne** : Inciter les municipalités à mettre en place des mécanismes permettant une plus grande implication des citoyens dans les processus décisionnels.
- **Échanges de Bonnes Pratiques** : Créer des forums ou des plateformes d'échange où les municipalités peuvent partager leurs expériences et apprendre les unes des autres.

**Appel à l'Action** : Cette étude met en lumière l'importance de la gouvernance éthique et transparente au niveau local. Les municipalités, en tant qu'acteurs clés de la démocratie locale, ont la responsabilité de mener des politiques qui renforcent la confiance des citoyens. Il est essentiel que les efforts pour améliorer la transparence et combattre la corruption soient continus et adaptés aux défis spécifiques de chaque municipalité.

**Vision pour l'Avenir** : L'objectif est de parvenir à un environnement où chaque municipalité du Rhône fonctionne avec un niveau élevé de transparence et d'intégrité, renforçant ainsi la confiance et la participation des citoyens et es élus minoritaires dans la gouvernance locale, favorisant une culture de responsabilité et de service public.

# Sommaire

Résumé .....	2
Sommaire.....	3
Pourquoi étudier les règlements intérieurs dans le Rhône ?.....	4
Méthodologie .....	5
Notre palmarès .....	7
Points forts et domaines d'amélioration .....	8
Remerciements .....	14

## Pourquoi étudier les règlements intérieurs dans le Rhône ?

Bien que non obligatoire dans les communes de moins de 1000 habitants, le règlement intérieur n'est pas un document parmi d'autres, c'est une boussole pour nos élus municipaux qui naviguent dans les méandres des complexités législatives du Code Général des Collectivités Territoriales (ou « CGCT »). Ce code massif, avec plus de 5 000 pages, est la pierre angulaire de la démocratie locale, et c'est en s'y référant que chaque commune façonne son règlement intérieur.

L'engagement des élus locaux auprès des citoyens requiert un fonctionnement sain et équilibré du Conseil Municipal dont les règles sont précisément fixées par le règlement intérieur.

Ainsi, c'est dans ce texte que sont notamment décidées :

- les modalités d'organisation du débat d'orientation budgétaire,
- les modalités de la consultation des projets de contrat de service public ou de marché
- les règles relatives aux questions orales des conseillers municipaux (présentation, examen, fréquence...)
- les modalités d'expression, dans le bulletin municipal des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale (voir « droits de l'opposition »).

Loin d'être anecdotique, il établit les bases pratiques de la démocratie locale et à ce titre mérite toute notre attention. Nous le savons bien, l'Etat de droit est fondé sur le respect de règles décidées démocratiquement. Le règlement intérieur ne fait pas exception, sa rédaction comme son respect sont fondamentaux pour une vie citoyenne équilibrée dans chaque commune.

Le règlement intérieur est un texte voté par nos élus dans les 6 mois suivant leur élection. Il est donc une promesse de clarté et de transparence, mais aussi d'une administration ouverte, qui s'efforce de rendre chaque aspect de sa gouvernance non seulement conforme à la loi, mais également pratique et légitime aux yeux de ses citoyens.

En d'autres termes et en résumé, quand vous vous saisissez du règlement intérieur de votre commune, vous tenez entre vos mains un extrait ciblé et simplifié du CGCT, rédigé pour refléter la couleur locale et les engagements spécifiques de votre municipalité. C'est un gage de proximité et de fidélité aux principes démocratique qui nous sont chers.

## Méthodologie

Le groupe local d'Anticor dans le Rhône est composé uniquement de bénévoles qui ont travaillé sur ce sujet durant près de 18 mois. Ils ont suivi la méthodologie présentée, qui repose sur une approche qualitative conçue pour garantir une analyse objective des engagements de gouvernance locale. Cette méthodologie rigoureuse nous semble offrir un aperçu détaillé de la situation actuelle de la gouvernance locale dans le Rhône.

**Définition du périmètre.** Afin d'optimiser le nombre de citoyens dont la commune est concernée par notre étude, le groupe local a choisi d'inclure dans le périmètre les communes parmi les plus peuplées du département du Rhône et de la Métropole. Le critère de taille permet en outre d'améliorer la comparabilité.

**Champ de l'étude.** 26 municipalités du département du Rhône ont été sélectionnées pour cette analyse approfondie.

- |                          |                       |                 |
|--------------------------|-----------------------|-----------------|
| - Lyon                   | - Rillieux-la-Pape    | - Brignais      |
| - Villeurbanne           | - Oullins             | - Francheville  |
| - Vénissieux             | - Décines-Charpieu    | - Genas         |
| - Vaulx-en-Velin         | - Sainte-Foy-lès-Lyon | - Tarare        |
| - Saint-Priest           | - Saint-Genis-Laval   | - Saint-Fons    |
| - Caluire-et-Cuire       | - Tassin-la-Demi-Lune | - Corbas        |
| - Bron                   | - Givors              | - Chassieu      |
| - Villefranche-sur-Saône | - Écully              | - Pierre-Bénite |
| - Meyzieu                | - Mions               |                 |

**Collecte de données.** La première étape de notre analyse a consisté en une collecte minutieuse des règlements intérieurs des municipalités. Ces derniers ont été :

- **téléchargés** directement depuis le site web de la commune lorsqu'ils étaient disponibles ;
- **demandés** aux mairies via téléphone ou formulaire de contact ;
- **exigés par lettre recommandée** avec accusé de réception, faute d'avoir pu en obtenir communication via les deux précédentes méthodes.

En complément, plusieurs comptes-rendus de conseils municipaux et des publications officielles de chaque commune ont été examinés pour confronter les engagements de transparence à la pratique.

**Définition des critères d'évaluation.** La structure de nos critères d'évaluation a pour la majeure partie suivi celle des [recommandations d'Anticor pour des communes plus éthiques publiées en 2020](#). A défaut de les suivre à la lettre, nos critères en ont repris l'esprit. Nous y avons adjoint des éléments dits « généraux » qui reflètent par exemple l'accessibilité des informations. La liste complète des critères retenus est ainsi :

- **Eléments généraux**
  - Modalités de réponse à nos sollicitations,
  - Règlement intérieur accessible en ligne ou sur demande... ou pas du tout
  - Existence d'une charte de déontologie
  - Existence de clauses illégales
- **Disponibilité des élus**
  - Modulation des indemnités des élus selon leur présence
  - Engagement de publication de la présence des élus dans les compte-rendus des conseils municipaux
- **Rôle des élus minoritaires**
  - Possibilités d'expression des élus minoritaires en séance
  - Possibilités d'expression des élus minoritaires dans les médias de la commune (journal municipal, site internet ....)
  - Présidence ou vice-présidence des élus d'opposition dans les commissions
  - Présidence de la commission des finances confiée à l'opposition
- **Prévention de la corruption et des conflits d'intérêts**
  - Suspension des élus mis en examen
  - Prévention des conflits d'intérêts
  - Encadrement des cadeaux reçus par les élus
  - Existence d'un Référent alerte éthique
  - Existence d'un Référent déontologue
- **Contrôle de la dépense publique**
  - Existence et visibilité de la Commission de contrôle financier
  - Contrôle des contrats de commande publique
  - Contrôle des dépenses des élus
- **Transparence et participation du public**
  - Présence du public en séance du Conseil Municipal
  - Disponibilité des CR de séances du conseil municipal
  - Possibilité de présence du public en réunion de commission

**Approche Analytique.** Nos bénévoles ont examiné individuellement chaque municipalité, et noté les points forts et des domaines d'amélioration. L'analyse a été conduite en utilisant des indicateurs de conformité par rapports aux recommandations d'Anticor : **0 = non conforme / 1= conformité partielle / 2 = conforme.**

**Confrontation des résultats.** L'analyse ainsi faite a été partagée avec les communes concernées permettant à celles-ci, si elles le souhaitent de corriger ou d'apporter des éléments complémentaires afin de finaliser l'analyse.

**Publication des résultats.** Afin de rendre les résultats intelligibles, des classements ont été faits (un classement général et des classements par thématiques). Ces classements permettent en outre :

- la comparaison des performances des municipalités les unes par rapport aux autres.
- une vue d'ensemble des niveaux de transparence et de volonté de lutte contre la corruption à travers le département.

Notre notation, accompagnée des éléments qualitatifs sur laquelle elle s'appuie, [est disponible en open data, sous forme d'un fichier de type ods.](#)

## Notre palmarès

### Le palmarès des règlements intérieurs : Où se situe votre commune ?

Notre classement général dévoile non seulement les étoiles montantes en matière de gouvernance mais aussi celles qui suivent de près. Voyons ensemble comment chaque groupe se démarque :

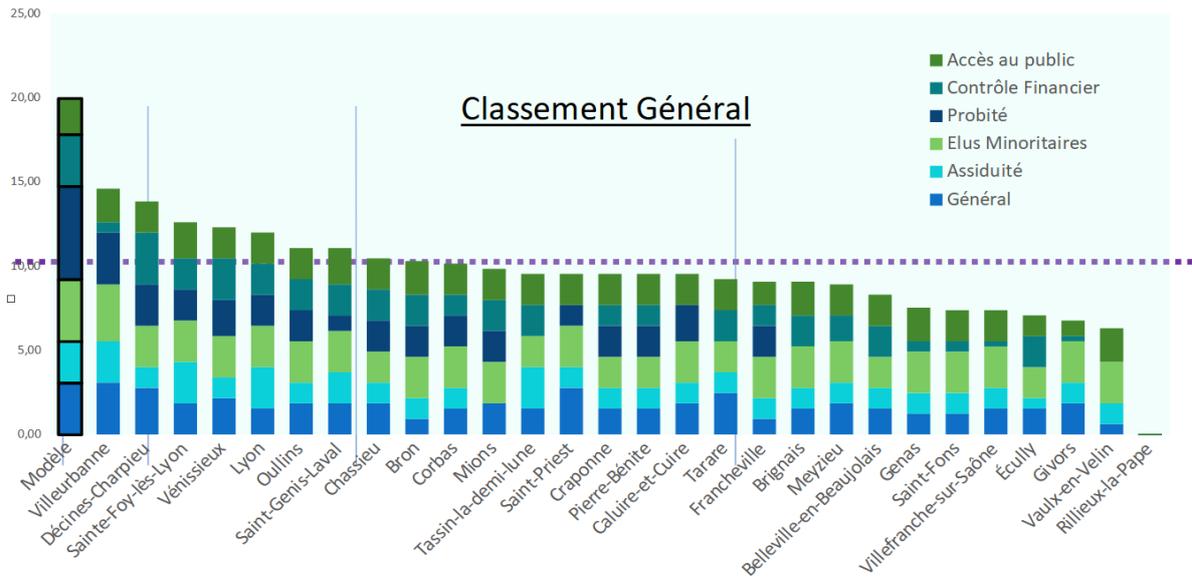
🌟 **Les Champions** : Chapeau bas à Villeurbanne, mais Décines n'est pas très loin ! Ces communes se sont distinguées par leur engagement de transparence et d'intégrité, faisant d'eux des modèles à suivre.

🏆 **Les Bons Élèves** : Bravo à Ste-Foy-les-Lyon, Vénissieux, Lyon, Oullins et St-Genis-Laval pour leur très bon score. Ils sont sur la bonne voie et démontrent que l'excellence en matière de règlement intérieur est à portée de main.

📊 **Les "Avec un petit effort, ça pourrait aller"** : Au cœur de notre tableau, nous trouvons une belle brochette de communes qui sont sur la bonne voie : de Chassieu, Bron à Caluire et Tarare, ces villes se situent dans une moyenne correcte.

🔄 **Les "Peuvent Vraiment Mieux Faire"** : Ecully, Vaulx-en-Velin, Givors et d'autres ont rencontré quelques défis avec leur règlement intérieur. Mais pas de panique, c'est l'occasion parfaite pour rebondir et transformer les défis en succès !

🔍 **À la Recherche du texte perdu** : Un cas curieux est celui de Rillieux la Pape – nous attendons toujours la transmission du règlement intérieur de cette commune qui n'a répondu ni à nos sollicitations informelles ni à notre recommandé avec accusé de réception. Nous sommes impatients de découvrir ce précieux document mais en attendant, nous attendons surtout de la transparence !!!



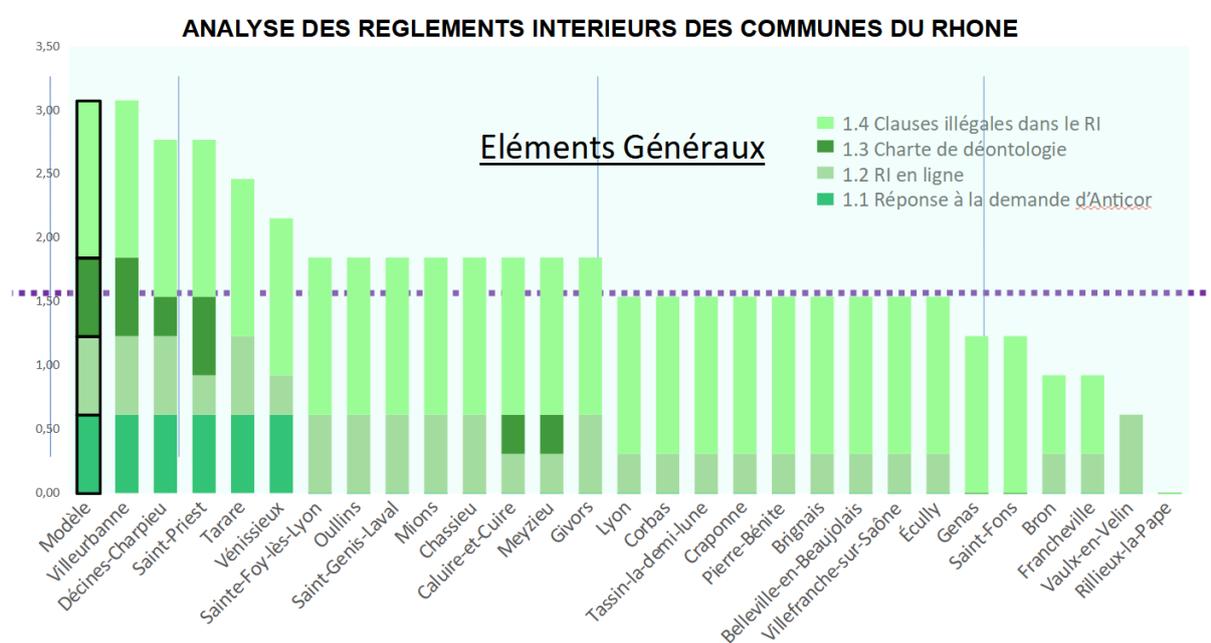
## Points forts et domaines d'amélioration

Au-delà du simple classement général ci-dessus, nos bénévoles se sont penchés sur chacune des thématiques étudiées et en ont tiré un certain nombre d'observations et de pistes d'amélioration que nous présentons ici par thème.

### Notes sur les critères généraux

**Accessibilité des règlements intérieurs.** Une bonne partie des communes ont rendu accessible leur Règlement intérieur en ligne. C'est en particulier le cas des communes figurant en haut du tableau. Certaines communes nous ont transmis leur règlement intérieur suite à une ou plusieurs demandes formulées par mail, mais quel citoyen aura le temps et l'énergie de le demander ? Enfin, plusieurs communes ne nous l'ont transmis qu'après envoi d'une lettre recommandée... Le pire étant la commune de Rillieux qui n'a rien transmis du tout .. et qui doit pourtant bien avoir un RI, puisque c'est obligatoire !!

**Illégalité.** Pour la très grande majorité des communes nous n'avons pas détecté de clause illégale dans le règlement intérieur. Il nous semble par contre contraire à la loi d'interdire l'enregistrement des conseils municipaux par d'autres moyens que ceux de la commune, comme le prévoit le règlement intérieur de Vaulx-en-Velin.

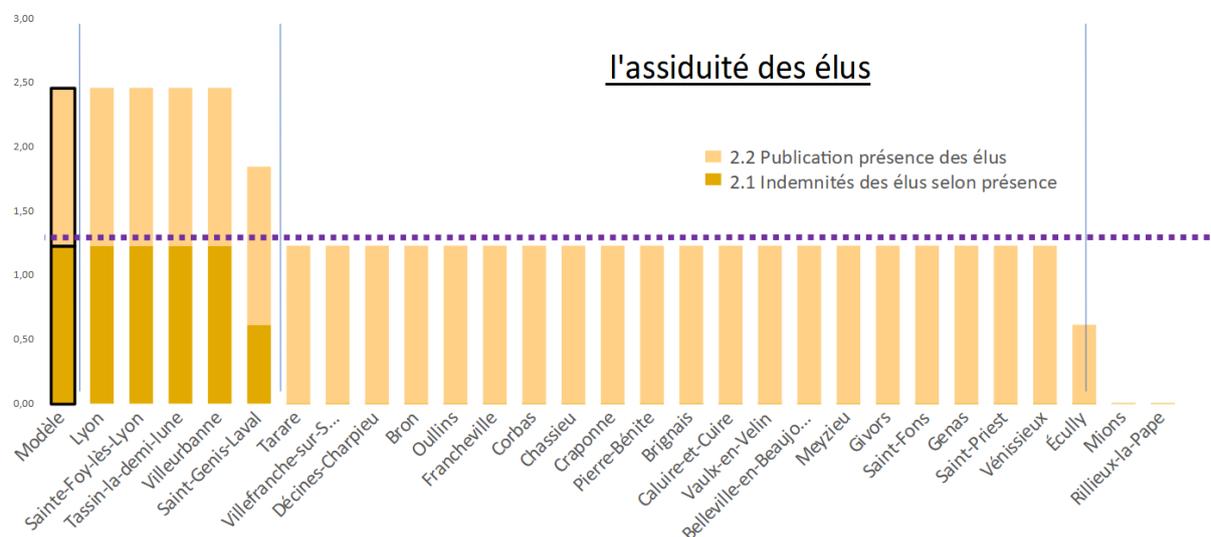


## Notes sur l'assiduité des élus

**Publication de l'assiduité des élus.** Elle est en général prévue par le règlement intérieur pour les réunions du conseil municipal. Nous l'avons de toutes façons constaté en épluchant plusieurs centaines de documents où leur absence ou présence est bien notée. C'est un point positif de l'analyse. L'assiduité est en revanche difficile à vérifier dans le temps et un tableau récapitulatif annuel améliorerait l'accessibilité de cette information pour les citoyens.

**Modulation des indemnités.** D'après le CGCT, la modulation de l'indemnité des élus n'est possible que pour les villes de plus de 50.000 habitants. Lorsqu'elle est possible, elle n'est toutefois pas systématiquement appliquée. Certaines communes de moins de 50.000 habitants appliquent une règle simple : considérer comme démissionnaire un conseiller absent sans justificatif plus de 3 fois en réunion de conseil municipal.

### ANALYSE DES REGLEMENTS INTERIEURS DES COMMUNES DU RHONE

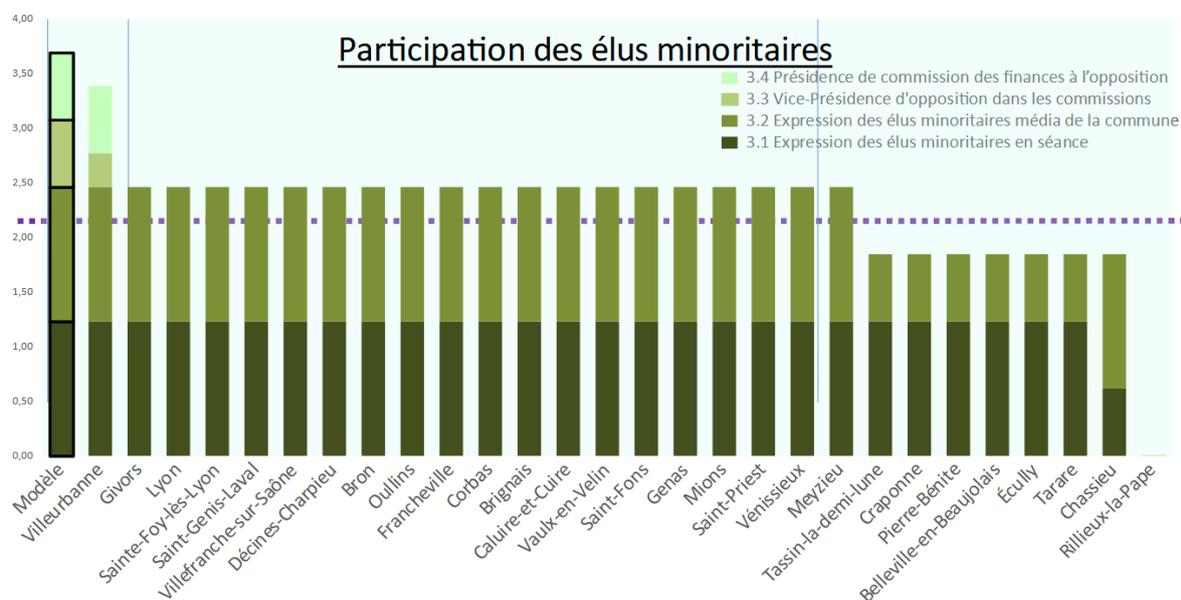


## Notes sur le rôle des élus minoritaires

**Expression.** Le rôle des élus minoritaires est parfois limité par des clauses ou des pratiques qui tiennent plus de pratiques vexatoires ou de l'enfantillage : ainsi, certaines communes limitent drastiquement l'expression des élus minoritaires dans le journal de la commune à la longueur d'un gros tweet. Craponne par exemple accorde 390 caractères à chaque liste d'opposition dans le journal municipal. Un cas particulier est celui de la ville de Vénissieux qui dispose d'un journal municipal « Vénissieux Singulier Pluriel », où les élus d'opposition peuvent s'exprimer... et d'un 2eme journal "EXPRESSIONS", subventionné à presque 90% par la commune, où les élus d'opposition n'ont pas de possibilité de s'exprimer. L'expression des élus minoritaires en réunion de conseil municipal est en très grande majorité correcte.

**Commissions.** Concernant le rôle des élus d'opposition dans les commissions municipales, seule la ville de Villeurbanne confie la présidence de la commission des finances à un élu d'opposition. C'est une bonne pratique à souligner.

### ANALYSE DES REGLEMENTS INTERIEURS DES COMMUNES DU RHONE



## Notes sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts

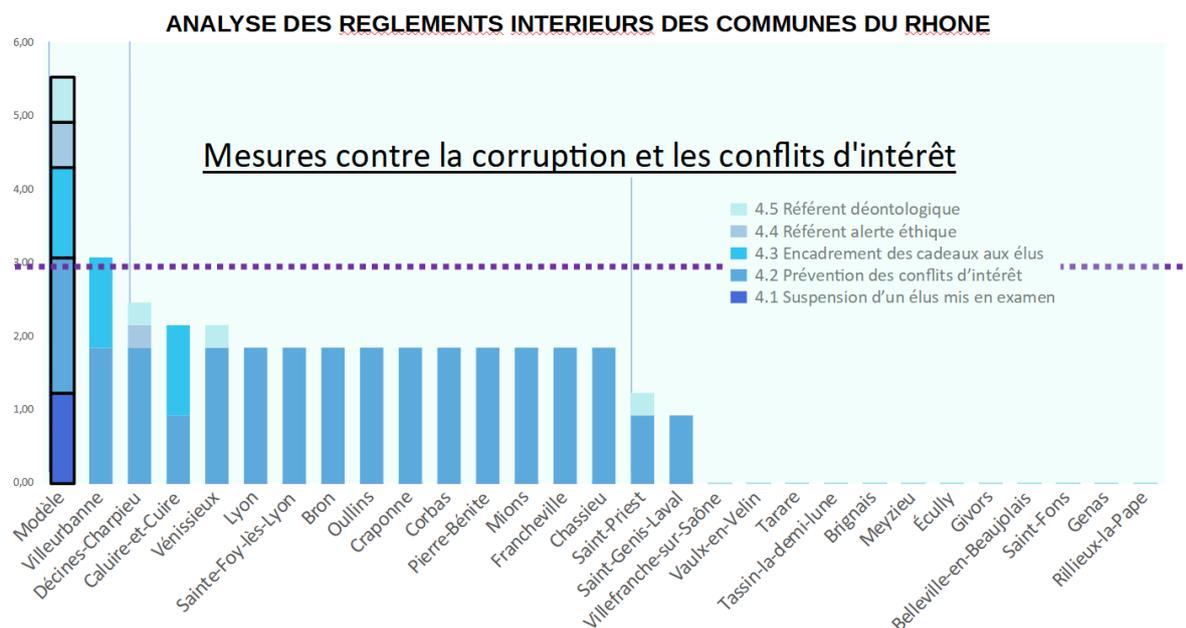
Sans être un pilier obligatoire du règlement intérieur, la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts doit y trouver sa place, par exemple lorsque les élus y incluent une charte de déontologie ou des mesures organisationnelles spécifiques.

**Mise en examen.** Aucune commune n'a prévu de disposition pour suspendre un élu mis en examen. C'est dommage !

**Conflits d'intérêts.** La prévention des conflits d'intérêt est rappelée dans environ 50% des communes, où il est indiqué que les élus intéressés doivent se déporter.

**Cadeaux.** Trop peu de communes clarifient les règles relatives aux cadeaux reçus par les élus. Certaines arguant que le CGCT et ses 5000 pages est suffisant. Anticor69 demeure persuadée qu'une mention dans le règlement intérieur est bien plus claire et efficiente puisque plus accessible aux élus. Seules les communes de Villeurbanne et Caluire indiquent dans la charte de l'élu que "Les élus et élus s'engagent à ne pas accepter tout cadeau ou avantage qui leur serait consenti."

**Déontologie et alerte.** Enfin les référents "Déontologues" ou "Alerte Ethique" sont peu mentionnés dans les règlements intérieurs.

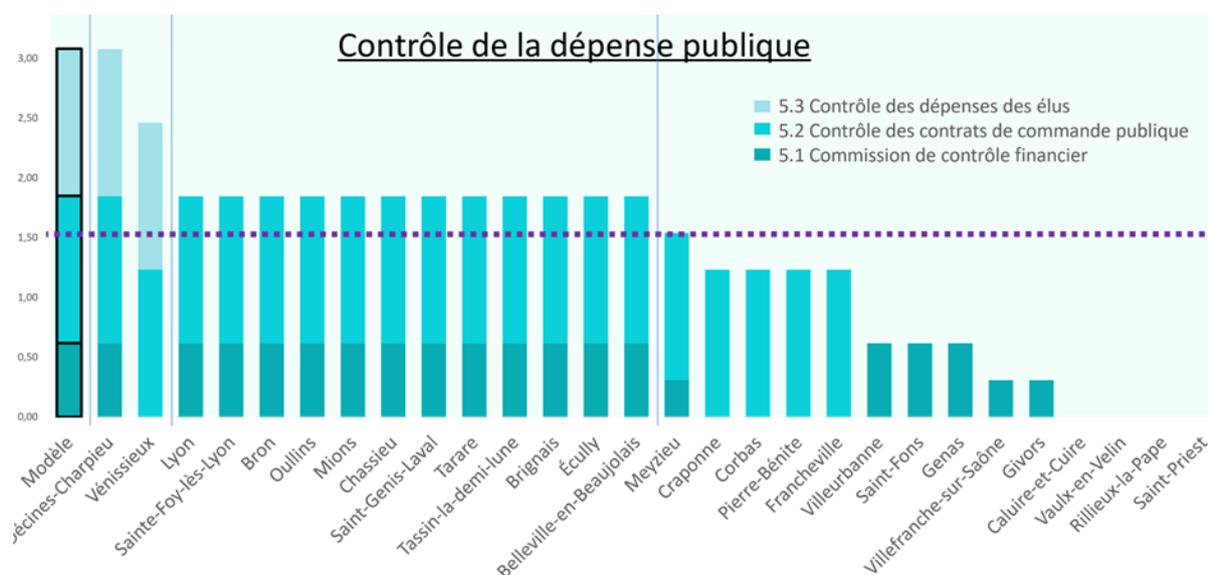


## Notes sur le contrôle de la dépense publique

**Contrôle financier.** Les communes prévoient en général une commission de contrôle financier, légalement obligatoire, mais nous avons eu la surprise de constater que cette commission n'est pas fréquemment identifiée comme telle et que son rôle se limite parfois à une réunion de validation du budget.

**Commande publique.** Les communes prévoient également un contrôle des contrats avant signature, mais nous n'avons pas trouvé de contrôle de l'exécution des dépenses, alors que ce contrôle permettrait de surveiller les dérives. Il est possible que cette pratique existe, mais elle n'est pas visible par les citoyens, sauf à les lire dans la presse.

**Dépenses des élus.** Peu de communes disposent de clauses sur le contrôle des dépenses des élus. A signaler que Décines dispose d'une bonne pratique "La maire étant par ailleurs tenu de donner les justificatifs".

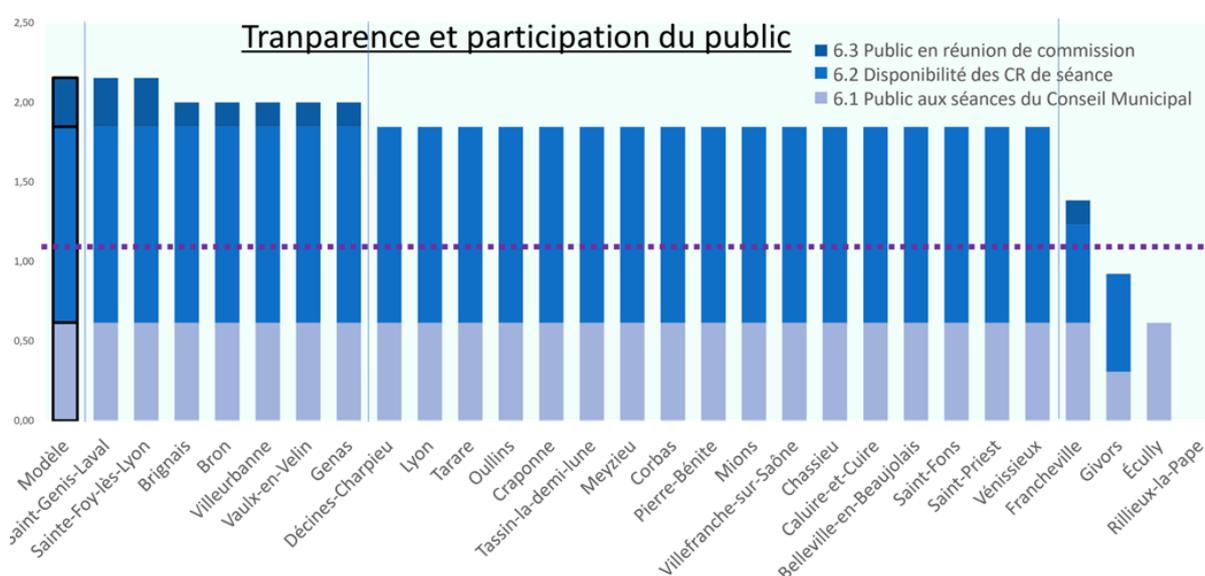


## Notes sur la transparence et la participation du public

Le public est systématiquement admis en réunion du conseil municipal, à condition de respecter des règles de bienséance, le maire assurant la “police” de l’assemblée. Il est prévu des critères pour tenir des réunions à huis clos.

**Comptes-rendus des conseils municipaux.** Les comptes-rendus des conseils municipaux sont diffusés, mais certaines pratiques diffèrent. A titre d’exemple, les comptes-rendus des conseils municipaux des villes de Givors ou Ecully sont uniquement diffusés sous forme de scan, ce qui rend toute recherche par mot clé très difficile.

**Participation du public.** Aucune commune ne prévoit l’accès systématique du public aux réunions de commissions, mais beaucoup de communes prévoient des réunions de comités locaux ou la possibilité de recevoir des associations locales pour certaines thématiques



## Remerciements

Ce travail de fond n'aurait jamais été possible sans la participation des bénévoles du groupe local d'Anticor dans le Rhône.

Anticor69 remercie ses adhérents et adhérentes, engagés sur le territoire pour faire vivre notre démocratie qui ont plongé dans les pages parfois difficiles de nos règlements intérieurs.

Anticor 69 est fier du travail réalisé qu'ils ont réalisé, adhérents et adhérentes souvent non professionnels du droit, qui ont malgré tout trouvé le temps et l'énergie de mettre la main sur ces règlements intérieurs, de les lire, de les évaluer, de se renseigner, de se questionner et d'apprendre au passage beaucoup sur un sujet qui n'est pas évident.

Ce projet est le leur. Nous remercions tous ceux qui ont ponctuellement ou sur la durée apporté leur soutien et leur pierre à l'édifice par un conseil ou un encouragement.

Il est aussi le fruit de la persévérance sur 18 longs mois de nos référents locaux, qui ont trouvé l'énergie de coordonner et d'animer le réseau de bonnes volontés unies dans ce projet, outre la contribution qu'il a personnellement faite.

Nous espérons enfin que ce travail portera ses fruits en mettant sur la table des maires du Rhône, à mi-mandat, la question de l'éthique, qui n'est peut-être pas toujours en haut de la pile des urgences et qui pourtant est centrale.

A ce titre, nous remercions les équipes municipales, agents ou élus, qui ont joué le jeu, répondu à nos questions, corrigé nos erreurs lorsque nous en avons faites. Quelle que soit leur couleur politique ou les suites qu'ils donneront à cette étude, ils ont déjà, fait un pas vers davantage d'éthique et de transparence.

Faire progresser la confiance, reculer la défiance, cela commence ici, en respectant les règles du jeu démocratique.

L'équipe d'Anticor 69