

## 4. LES CONVOCATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

### 4.1 Qui est compétent pour convoquer le conseil municipal ?

L'article L. 2121-10 pose le principe selon lequel toute convocation est faite par le maire.

L'initiative de la convocation du conseil municipal appartient donc au maire. Cette compétence est d'ailleurs confirmée par l'article L 2121-9, aux termes duquel : « *Le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile* ».

Il s'agit là d'une attribution logique qui lui est reconnue en sa **double qualité** de représentant de l'Etat dans la commune, chargé de faire fonctionner les institutions publiques, et de représentant de la commune, chargé de la présidence de l'assemblée municipale.

Il s'agit d'une **disposition impérative** : toute convocation, même faite selon une procédure régulière, qui serait faite par une autre autorité, entraîne l'irrégularité de la délibération du conseil municipal.

Il peut cependant, pour des raisons d'ordre pratique, donner délégation à l'un de ses adjoints pour signer la convocation.

### Dispositions particulières

#### Convocation du premier conseil municipal

En application de l'article L 2121-7 alinéa 2, « *la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil municipal a été élu au complet* ».

Cette convocation est faite par l'ancien maire (même non réélu), celui-ci continuant à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau conseil (art. L 2122-15, 2<sup>e</sup> alinéa) ou, en cas d'empêchement, par l'adjoint dans l'ordre des nominations ou à défaut le conseiller le plus ancien dans l'ordre du tableau.

En revanche, c'est le doyen d'âge du conseil municipal qui devra présider cette première réunion du conseil (art. L. 2122-8, 1<sup>er</sup> alinéa).

Dans le cas où le maire sortant refuse de convoquer les nouveaux conseillers, le préfet peut, après l'en avoir requis, effectuer cette convocation (art. L. 2122-34). La convocation doit préciser qu'il sera procédé à l'élection du maire et des adjoints (art. L.2122-8).

#### En cas d'absence du maire ...

-En cas d'absence, d'empêchement, de suspension, révocation, de démission d'office ou de décès du maire, la convocation du conseil municipal est faite par un adjoint dans l'ordre des nominations, et à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau (art. L. 2122-17).

*le en doit continuer de fonctionner m s: Maire empêché les mois !*

### Convocation obligatoire du conseil

Le maire dispose d'un pouvoir d'appréciation qui disparaît cependant dans certaines hypothèses où il a « compétence liée » pour réunir le conseil :

Le conseil municipal peut être convoqué à la demande (art L.2121-9, alinéa 2) :

#### du conseil municipal :

- Par le tiers au moins des membres en exercice dans les communes de 1 000 habitants et plus,
- Par la majorité des membres dans les communes de moins de 1 000 habitants.

Le maire est alors tenu de convoquer le conseil municipal dans un délai maximal de **30 jours**.

Une telle demande doit alors être **motivée** c'est-à-dire préciser l'objet de la réunion et les raisons pour lesquelles il y a lieu de délibérer immédiatement sur le sujet sans attendre la prochaine réunion. Il est préférable que les conseillers municipaux transmettent leur demande par lettre recommandée ;

- **le préfet** : le représentant de l'Etat dans le département peut également demander au maire de convoquer le conseil municipal par une « demande motivée ».

Le maire est alors tenu de convoquer le conseil municipal dans un délai maximal de **30 jours**.

En cas d'urgence, le préfet peut abréger ce délai (art. L 2121-9 3e alinéa).

La notion d'urgence peut être notamment justifiée par la situation financière délicate d'une commune.

**Délai de 30 jours** : Le délai de 30 jours est calculé à dater du dépôt à la mairie de la demande des conseillers ou de la réception de la demande du préfet.

Ce délai a pour terme la réunion elle-même du conseil et non l'envoi par le maire des convocations.

*le maire peut refuser !*

Le refus du maire de convoquer le conseil municipal dans les délais impartis peut faire l'objet d'un recours en annulation, éventuellement assorti d'un référé suspension devant le juge administratif.

#### 4.2 Quand le conseil municipal doit-il être réuni ?

L'article L 2121-9 stipule que le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile.

Cette question pose en même temps celle du nombre de séances du conseil municipal.

X En application de l'article L 2121-7 « le conseil municipal se réunit **au moins une fois par trimestre** ». Il en résulte que quatre séances au moins doivent nécessairement être tenues chaque année, à des dates telles que la règle de la réunion trimestrielle soit respectée et ce même dans le cas où rien ne serait inscrit à l'ordre du jour.

#### Jurisprudence :

*en x̄, c'est 7 à 8 réun<sup>o</sup> / an.*

- Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit au maire de réunir le conseil municipal pendant le mois d'août alors même que les services de la mairie étaient fermés et que 2 conseillers étaient absents pour cause de vacances.

#### 4.3 Quelles sont les principales dates butoirs avant lesquelles le conseil municipal doit s'être réuni ?

Plusieurs dates doivent être respectées :

- Les **ajustements de crédits en section de fonctionnement** : au plus tard, le 21 janvier ;
- Le **débat d'orientation budgétaire (DOB)** : dans les 2 mois précédant le vote du budget dans les communes de 3 500 habitants et plus ;  
Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le DOB est facultatif mais vivement conseillé ;
- Le **vote du budget et du taux des impôts locaux** : 15 avril : la date limite de vote du budget primitif après organisation d'un débat d'orientation budgétaire dans les 2 mois précédents (article L. 1612-2), ou au 30 avril l'année de renouvellement des organes délibérants.  
Dans le cas où toutes les informations indispensables au vote du budget primitif ne sont pas fournies au maire pour le 31/03 (au lieu du 15/03) sauf reports légaux (délai de 15 jours supplémentaire à compter de la diffusion des informations listées par décret si ces informations ne sont pas parvenues au maire - article L. 1612-2).
- **L'approbation du compte administratif** du compte de gestion et de divers rapports sur la gestion de certains services publics : avant le 30/06 de l'année N+1.  
**Exemple** : Le compte administratif (CA) de l'année 2018 doit être voté avant le 30/06/2019.
- Les **délibérations fiscales** : avant le 1<sup>er</sup> octobre pour la plupart d'entre elles.

#### 4.4 Le lieu, la date et l'heure de la séance du conseil municipal

##### Le lieu

La règle est édictée par l'art. L. 2121-7, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> alinéas :

*« Le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.*

*Toutefois, dans une commune nouvelle régie par les dispositions du chapitre III du titre Ier du présent livre, le conseil municipal peut décider qu'une ou plusieurs de ses réunions auront lieu dans une ou plusieurs annexes de la mairie, sous réserve que, chaque année, au moins deux de ses réunions se tiennent à la mairie de la commune nouvelle. Le public est avisé de cette décision par tout moyen de publicité au choix du maire, au minimum quinze jours avant la tenue de ces réunions. »*

Le CGCT précise que l'entretien de l'hôtel de ville, ou la location d'une salle pour en tenir lieu, constitue une dépense obligatoire (art. L 2321-2-1°).

Au sujet de la section de commune, la réunion de la commission syndicale doit se tenir à la mairie du chef-lieu de la commune de rattachement de la section (art. D 2411-10).

Il peut être prudent de faire délibérer le conseil pour le faire approuver un lieu de réunion provisoire.

Sur la question de savoir si le conseil peut se tenir de façon occasionnelle et non à titre définitif dans un autre local que la mairie, la jurisprudence a estimé que c'était possible si des circonstances exceptionnelles le justifient !

Tel peut être le cas :

- si une **affluence particulière** est prévue pour une réunion, alors que les conditions de sécurité pour une telle affluence ne sont pas réunies (CE, 1er juillet 1998, *préfet de l'Isère*, n° 187491 : en l'espèce, une telle dérogation était justifiée dès lors que la salle du conseil de la mairie ne pouvant être occupée par plus de 50 personnes dans des conditions de sécurité satisfaisantes, jusqu'à l'achèvement des travaux d'agrandissement, il n'était pas possible d'y réunir les 33 membres du conseil municipal et d'y assurer l'accueil du public désirant assister à la séance, au cours de laquelle il devait être procédé à la désignation des délégués de la commune dans les comités de plusieurs syndicats) ;
- ou si la mairie est en cours de **destruction et de reconstruction** ;
- voire si le maire, sans être déchu de ses droits civiques, a été judiciairement condamné à ne pas séjourner au chef-lieu de la commune.

Tel n'est cependant pas le cas d'une réunion jugée illégalement tenue à la maison de la culture, à plusieurs centaines de mètres de la mairie, au motif jugé insuffisant que le choix de ce lieu avait pour objet de permettre à un plus large public d'assister à la séance du conseil, alors que la commune disposait en mairie d'une salle permettant d'accueillir un public d'environ 60 personnes (TA Lyon, 10 mars 2005, *Outin*, n° 0301204).

Ainsi, si des circonstances exceptionnelles l'imposent, le conseil peut se réunir dans :

- Un local qui tient lieu de mairie ;
- Une salle des fêtes communale ;
- Une maison particulière.

#### Disposition particulière : Commune nouvelle

La réunion du conseil municipal peut se tenir dans l'une des annexes de la commune nouvelle, sous réserve qu'au moins deux réunions par an se déroulent dans la mairie de la commune nouvelle, et d'en informer la population au moins 15 jours avant (art. L.2121-7<sup>5</sup>)

#### La date et l'heure

Le maire est libre de fixer la date et l'heure de la réunion du conseil municipal, sauf erreur manifeste d'appréciation.

**Erreur manifeste** : théorie mise au point par les juridictions administratives pour étendre leur contrôle sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration, leur permettant face à ce qu'elles considèrent comme des erreurs particulièrement flagrantes de celle-ci, de contrôler l'appréciation des faits à laquelle l'administration s'est livrée.

Juridiquement, le maire n'est pas dans l'obligation de tenir compte des congés, fêtes légales ou encore des absences de chacun.

Il doit respecter les délais de convocation ainsi que les dates butoirs (cf. point 3.4).

<sup>5</sup> A jour de la loi n°2019-809 du 01/08/2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

## Jurisprudence :

- Un arrêt a admis qu'était régulière la convocation adressée à un conseiller municipal sans indication de l'heure, dès lors que l'intéressé avait été informé ultérieurement de celle-ci (CE, 24/10/1980, *Election du maire et des adjoints de Port-sur-Saône*).

## 4.5 Le délai d'envoi des convocations

Les convocations doivent être adressées en respectant un certain délai.

La loi du 6 février 1992 a établi un régime variable qui varie selon l'importance de la commune. Cette convocation doit être adressée aux conseillers municipaux :

- **Trois jours francs** au moins avant celui de la réunion pour les communes de moins de 3 500 habitants (l'article L 2121-11) ;
- **Cinq jours francs** dans le cas des communes de 3 500 habitants et plus (art. L 2121-12, 3<sup>ème</sup> alinéa), sauf pour l'élection du nouveau maire, où il reste de trois jours (CE, 28 décembre 2001, *Meyet*, n° 237214).

**Ces délais de 3 et 5 jours constituent des minima** : il est naturellement possible de convoquer un conseil municipal 10, 15 ou 30 jours à l'avance.

\* \* \*

### Dispositions particulières pour la convocation du premier conseil municipal

Le respect d'un délai de 5 jours francs pour les communes de 3 500 habitants et plus conduirait à repousser l'élection du maire au dimanche suivant l'élection. C'est pourquoi, c'est le même délai de **3 jours francs qui s'applique pour toutes les communes** concernant cette première convocation au cours de laquelle seront élus maire et adjoints.

Imaginons un premier tour le dimanche 15 mars 2020

Election au 1 <sup>er</sup> tour de l'ensemble du conseil municipal		
Convocation envoyée ou remise le	Délai de convocation	La séance du conseil municipal peut se dérouler
Lundi 16 mars 2020	3 jours	Vendredi 20 mars
Mardi 17 mars	3 jours	Samedi 21 mars
Mercredi 18 mars	3 jours	Dimanche 22 mars
Election au 2 <sup>nd</sup> tour – 22/03		
Convocation envoyée ou remise le	Délai de convocation	La séance du conseil municipal peut se dérouler
Lundi 23 mars 2020	3 jours	Vendredi 27 mars
Mardi 24 mars	3 jours	Samedi 28 mars
Mercredi 25 mars	3 jours	Dimanche 29 mars

**Toutefois si d'autres points à l'ordre du jour sont indiqués** (toujours pour les communes de plus de 3 500 habitants) (élection des délégués communautaires ou des membres des commissions, indemnités de fonction, ...), il faudra respecter le délai de 5 jours francs et

remettre aux conseillers une note de synthèse. Pour éviter que la réunion ait lieu le dimanche, la DGCL conseille de remettre aux conseillers nouvellement élus, le soir de l'élection (avant minuit), une convocation avec une note explicative de synthèse des points à l'ordre du jour pour que la réunion ait lieu le samedi.

\* \* \*

### **Ce sont des jours francs (notion expliquée après).**

**Dans toutes les communes, ce délai peut être abrégé en cas d'urgence sans toutefois être inférieur à 1 jour franc.**

Le juge administratif n'accepte pas aisément de reconnaître cette urgence qui ne doit pas résulter d'une faute ou d'une négligence de la commune. Des motifs précis doivent être allégués pour justifier de cette urgence.

**L'urgence doit, de surcroît, donner lieu à un vote en début de séance :** dès l'ouverture de la séance, le maire doit rendre compte au conseil et énumérer le ou les motifs justifiant l'abrégement du délai légal.

L'inobservation de cette formalité constitue un vice de procédure.

-Si le conseil approuve l'urgence, la séance est déclarée définitivement et régulièrement ouverte.

- Si le conseil désapprouve en partie ou totalement l'urgence, il peut décider le renvoi de la discussion à une séance ultérieure (art. L 2121-11 et 2121-12), pour laquelle le maire convoquera alors la réunion en la forme ordinaire.

### **Exemples :**

**Le juge a admis l'utilisation de la procédure d'urgence pour faire :**

- Voter un budget en juillet, alors que la commune se trouvait en retard (CE, 21 février 1936, *Hublot*) ;
- Lorsqu'un délai de recours contentieux courait (CE, 29 octobre 1969, commune de Labeuvrière) ;
- En raison de la proximité des élections régionales (CE, 20 mai 1994, *Cimia*) ;
- Pour respecter un délai de demande de subvention au département si cette circonstance est établie,
- Ou pour désigner les représentants de la commune dans des instances intercommunales qui devaient se réunir rapidement et impérativement (CE, 30 juin 1995, *Champenois*).

**Par contre, il n'a pas admis cette procédure d'urgence décidée pour la seule raison que deux conseillers se trouvaient dans l'obligation d'effectuer un déplacement (CE, 31 décembre 1976, élections municipales de Sampolo) ou pour approuver, en dehors de toute circonstance particulière, une convention (CE, 9 octobre 1963, *Sté immobilière d'investissement*).**

La convocation en urgence ne doit porter que sur des points urgents de l'ordre du jour.

**Malgré l'urgence, la mention de l'ordre du jour est toujours obligatoire ; il est forcément restreint.**

S'il apparaît au maire qu'une affaire importante a été omise dans l'ordre du jour, il peut adresser une convocation en urgence afin d'ajouter ce nouveau point à l'ordre du jour d'une séance antérieurement et régulièrement convoquée et qui doit se tenir dans au moins 1 jour franc.

Une convocation tardive entraîne presque irrémédiablement l'illégalité de toutes les délibérations prises lors de la séance en question.

**Question :** Le maire peut-il retirer une convocation ?

**Oui.** Pour de simples raisons d'opportunité et sous réserve que ce retrait intervienne avant la date initialement prévue pour la séance.

#### 4.6 Qu'est-ce qu'un jour franc ?

Les délais de convocations aux réunions du conseil municipal sont des jours francs.

Cela signifie que le nombre de jours requis (3 ou 5 jours en fonction du nombre d'habitants) doit intégralement s'intercaler entre le jour d'envoi de la convocation et le jour de la réunion. ~~Le jour d'envoi de la convocation et le jour de la réunion ne sont pas pris en compte. Les samedis, dimanches et jours fériés sont sans influence sur la computation du délai.~~

Le **départ** à compter de la date d'envoi et non de celle de la réception au domicile (CE, 5 février 1954, *Peslier*).

- Si la convocation est postée, la date de départ est celle du cachet de la Poste et non le jour de dépôt à la Poste (CE, 12 juillet 1955, *Election du maire de Mignaloux-Beauvoir précité*).
- Si la convocation est remise en main propre (agent municipal portant un pli au domicile), c'est cette date qui est prise en considération.

Le délai expirant normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, n'est pas prolongé jusqu'au jour ouvrable suivant.

**Exemples :**

Convocation envoyée ou remise le :	Délai de convocation	La séance du conseil municipal peut se dérouler :
Lundi 21 septembre 2020	3 jours	Vendredi 25 septembre
Mardi 22 septembre	3 jours	Samedi 26 septembre
Mercredi 23 septembre	3 jours	Dimanche 27 septembre

Convocation envoyée ou remise le :	Délai de convocation	La séance du conseil municipal peut se dérouler :
Lundi 21 septembre 2020	5 jours	Dimanche 27 septembre
Mardi 22 septembre	5 jours	Lundi 28 septembre
Mercredi 23 septembre	5 jours	Mardi 29 septembre

#### 4.7 Comment notifier les convocations et à quelle adresse ?

**Notification** : mode de publicité employé normalement en matière d'actes individuels et consistant à informer personnellement l'intéressé de la mesure en cause.

**Art. L.2121-10** (à jour de la loi du 27/12/2019 <sup>6</sup>) :

« [...] Elle est transmise de manière dématérialisée ~~ou~~, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse. »

L'envoi des convocations par mail est devenu la norme par la loi du 27/12/2019 et l'envoi par courrier l'exception. Toutefois, un envoi papier peut toujours avoir lieu à la demande de l' élu qui ne disposerait pas d'autres solutions.

✶ Dans certaines communes où un climat de tension peut s'instaurer, le pli en recommandé avec accusé de réception peut être une précaution utile.

Il est également possible de faire porter la convocation par un agent municipal au domicile du conseiller municipal.

Il importe alors de faire signer une brève attestation par cet élu, lors de la remise de sa convocation "pris connaissance le...". En cas de contentieux, cette attestation prouvera la date de cette notification.

Cela étant, les conseillers peuvent choisir une autre adresse que leur domicile pour l'envoi de leur convocation (art. L. 2121-10).

Cela peut être la mairie si cela a été expressément demandé ou accepté par le conseiller.

**Le respect de l'article L.2121-10 est une formalité substantielle.**

= à respecter absolument !

**Formalité substantielle** : formalité dont l'accomplissement est nécessaire pour la validité d'un acte.

L'irrégularité dans l'envoi des convocations entache d'illégalité les délibérations prises au cours de la séance, alors même que les conseillers municipaux auraient été présents ou représentés lors de la séance.

Il ne pourrait en aller différemment que dans le cas où il serait établi que les convocations irrégulièrement adressées ou distribuées sont effectivement parvenues à leurs destinataires dans le délai légal de convocation.

Pour un élu ayant à titre régulier 2 résidences, il apparaît plus prudent d'adresser 2 convocations à cet élu : une pour chacune de ses résidences connues.

Autre possibilité : notifier la convocation directement à l' élu en mains propres avec récépissé (il est possible de procéder à cette notification en n'importe quel lieu).

#### 4.8 Les convocations doivent-elles faire l'objet d'une mesure de publicité ?

Oui!

La convocation du conseil municipal doit être « mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. » (Art. L. 2121-10).

<sup>6</sup> LOI n° 2019-1461 du 27/12/2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

panneau de la mairie  
en fait

L'art. R.2121-7 précise que l'affichage des convocations a lieu à la porte de la mairie.

**Publication**: mode de publicité employé normalement en matière d'actes réglementaires, et consistant à diffuser la connaissance de l'acte en cause au moyen de modes de communication.

L'absence de publicité de la convocation rend illégale la délibération si :

- Elle est déterminante dans la décision prise par le conseil,
- Le maire a délibérément violé les règles de publicité (CE 30 mars 1927, *Breil*).

#### 4.9 Qui doit-on convoquer ?

**Tous les conseillers municipaux en exercice.**

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, et en fonction des informations disponibles au jour de l'envoi de la consultation, il importe de convoquer, le cas échéant, les suivants de liste appelés à succéder à un élu décédé, démissionnaire ou démis de ses fonctions.

Ainsi, en cas d'atmosphère contentieuse et de démissions en cascade, il est possible de convoquer les premiers suivants de liste avec la mention « *convocation adressée pour le cas où vous seriez conduit à devenir membre du conseil municipal le jour de la réunion du conseil municipal* ».

Le maire peut ne pas convoquer un conseiller « *personnellement intéressé à l'affaire* » (Art L. 2131-11) au motif que ce conseiller ne peut prendre part à la délibération (CE 25 mars 1966, *Royan*).

Aucune autre délibération ne doit intervenir au cours de la séance à laquelle le conseiller concerné n'a pas été convoqué.

#### 4.10 Les convocations doivent-elles mentionner l'ordre du jour ?

L'article L. 2121-10 mentionne que la convocation indique les questions portées à l'ordre du jour.

Il s'agit d'une **formalité substantielle** dont le non-respect entraîne l'annulation automatique de la délibération.

#### 4.11 Qui décide de l'ordre du jour ?

L'ordre du jour est la liste des questions sur lesquelles le conseil municipal sera appelé à délibérer.

**Le maire est maître de l'ordre du jour, sauf lorsque la convocation est provoquée par le préfet ou des conseillers municipaux.**

**Les conseillers peuvent également proposer la mise en discussion de certains points, soit par oral lors de la séance, soit par écrit à l'avance (la demande doit être adressée avant l'envoi des convocations)** et le maire ne peut opposer son refus qu'à la condition de le motiver (motivation qui sera contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir).

Son refus doit être motivé et est susceptible de recours devant le tribunal administratif.

L'exercice discrétionnaire de cette compétence ne doit pas porter une atteinte excessive au droit de proposition des conseillers.

**Pouvoir discrétionnaire** : On dit qu'il y a pouvoir discrétionnaire lorsqu'une autorité administrative, en présence de circonstances données, dispose de la faculté d'agir dans un sens ou dans un autre. En d'autres termes, pour reprendre une formule traditionnelle « il y a pouvoir discrétionnaire toutes les fois qu'une autorité agit librement, sans que la conduite à tenir lui soit dictée à l'avance par une règle de droit » (Michoud).

L'absence de l'ordre du jour alors que sa mention est obligatoire, entraîne l'illégalité d'une délibération.

En cas d'urgence, l'ordre du jour ne comporte que la ou les questions justifiant effectivement la réunion d'urgence.

L'ordre du jour doit être rédigé de façon claire et précise ; il doit être mentionné sur les convocations adressées aux conseillers municipaux pour permettre aux conseillers municipaux de savoir quelles questions seront débattues et de s'y préparer si nécessaire.

**Il existe des cas d'ordre du jour minimum obligatoire, par exemple :**

- L'élection du maire et des adjoints,
- La communication des observations de gestion, rapports définitifs des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC),
- La tenue d'un débat d'orientation budgétaire avant le vote du budget (obligatoire au-dessus de 3 500 habitants).

La pratique consistant à ajouter un point de l'ordre du jour en séance mais en faisant approuver ce procédé par un vote du conseil n'est en rien légale (CAA Versailles, 3/03/2011)

**Exemples :**

A ainsi été jugée suffisante la mention « projet de révision du POS » (CE, 06/03/1992, commune d'Arnavelle).

En revanche, et pour des questions de simple bon sens, il a également été jugé que le conseil municipal pouvait, à l'occasion de l'examen d'une question portée à l'ordre du jour, le budget en l'occurrence, adresser un blâme au maire, sans que cette question ait été portée à l'ordre du jour (CAA Nantes, 17/12/1997, Gicquel).

**Les questions diverses**

Rien ne s'oppose à ce que, à la suite de la liste des affaires qui seront examinées, figure la mention « questions diverses », mais celle-ci ne doit pas être abusivement utilisée.

Un juste équilibre doit être trouvé, entre la nécessité d'ajouter au dernier moment une question de détail et de ne pas réduire l'ordre du jour à une succession de « questions diverses ».

Une préoccupation constante des élus réside dans la possibilité de valablement délibérer sur des questions diverses. S'il s'agit de simples questions ne nécessitant pas de délibérations, le conseil est libre de les aborder. En revanche, s'il s'agit de véritables décisions à prendre, d'importance, elles ne pourront être délibérées au titre des questions diverses. Elles devront être reportées à la séance ultérieure et être inscrite à l'ordre du jour.

**Exemple :**

Il a ainsi été jugé que les questions de l'examen d'un projet de plan d'occupation des sols ou celui de la situation des agents à temps partiel ne pouvaient, en raison de leur importance, être

Fonctionnement et attributions du conseil municipal

considérées comme des questions diverses (CE, 29/09/1982, Richert ; CE, 07/12/1983, Stradella).

### Les questions orales

Les conseillers peuvent exposer en séance des questions orales ayant trait aux affaires de la commune (Art. L. 2121-19).

Les règles de présentation et d'examen de ces questions sont fixées :

- par le règlement intérieur (communes de 1 000 habitants et plus),
- par délibération du conseil municipal (pour les autres communes).

Si un point est inscrit à l'ordre du jour dans le seul but de discuter du dossier, il ne donne pas lieu à délibération.

Ce point sera retranscrit dans :

- le procès-verbal de séance,
- les comptes rendus de séance,
- le registre des procès-verbaux.

**Question :** Est-il possible pour un conseiller municipal d'obliger un maire à inscrire une question à l'ordre du jour du conseil municipal ?

→ Le maire apprécie l'opportunité de l'inscription d'une affaire sur la demande d'un conseiller municipal. Son refus doit être motivé mais une décision de refus, comme toute décision administrative, est susceptible de recours devant le tribunal administratif (JO AN, 19 septembre 1994, p. 4680).

Il en résulte également qu'aucune question ne peut être débattue si elle n'est pas portée à l'ordre du jour, en dehors du cas des « questions diverses ».

**En conclusion**, un conseiller, pour imposer l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour, n'a guère d'autre moyen, en dehors de la sanction purement morale de proposer à ses collègues le vote d'un blâme, que de déférer le refus du maire au tribunal administratif. Celui-ci peut décider d'annuler ce refus et enjoindre le maire de procéder à cette inscription.

**Déférer :** traduire devant un tribunal.

**Questions :** ~~Le maire peut-il retirer une question inscrite à l'ordre du jour ?~~

→ Oui, si certaines raisons lui paraissent justifier le report de son examen à une séance ultérieure.

~~- Le maire peut-il ajouter une affaire en début de séance ?~~

→ Non. Une délibération prise sur un sujet non inscrit à l'ordre du jour sera illégale.

Éléments survenus postérieurement à l'envoi des convocations

Cependant, une fois la séance ouverte, seul le maire peut mettre en cours de séance toute affaire en discussion. Il peut faire délibérer le conseil sur des faits ou documents postérieurs aux convocations, mais liés à l'ordre du jour.

~~- Le conseil municipal peut-il décider d'ajouter une question à l'ordre du jour lors d'une séance ?~~

→ Non.

Fonctionnement et attributions du conseil municipal

Août- septembre 2020-14 –

~~- Le conseil municipal peut-il débattre de questions non mentionnées à l'ordre du jour ?~~

→ Oui, si aucune délibération n'est prise sur le sujet. → ? diverses

#### **4.12 Quel doit être le contenu de la convocation ?**

Seule la mention de l'ordre du jour de la réunion est clairement visée par l'article L. 2121-10 comme devant obligatoirement figurer sur la convocation, quelle que soit la taille de la commune.

Cependant, les conseillers devant être mis en mesure de se rendre à la réunion du conseil municipal en étant avertis de la date, de l'heure et du lieu de celle-ci, il est logique de faire figurer ces informations sur la convocation, sans que leur absence ne constitue une cause de nullité de celle-ci.

Si la délibération concerne un contrat de service public, pour des raisons matérielles le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces n'a pas à être joint obligatoirement à la convocation ; mais l'ensemble du dossier du marché doit pouvoir être consulté par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur).

**Dans les communes de 3 500 habitants et plus** (art. L. 2121-12), ~~une note explicative de synthèse~~ sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Elle a pour objet d'éclairer les membres du conseil sur le sens des décisions à prendre.

L'information transmise doit être :

- adéquate (permettre aux élus de se prononcer en toute connaissance de cause et contribuer à un vote éclairé dûment consenti)
- loyale (ne pas orienter le sens des votes)
- adaptée (à la nature et à l'importance des affaires)

La note doit informer les conseillers du contexte de la délibération, de l'exposé des motifs de faits et de droit ; ils doivent pouvoir en percevoir les enjeux.

**L'absence de la note explicative de synthèse est une illégalité** de nature à justifier l'annulation de la délibération (TA Lyon, 8 mars 1994, Decombraz).

Le contenu de cette note a donné lieu à une jurisprudence fournie. Il a été jugé :

- qu'un simple document portant mention du total des recettes et des dépenses ne pouvait informer suffisamment les membres du conseil municipal sur le projet de budget primitif (CE, 12 juillet 1995, Commune de Simiane-Collongue) ;
- au contraire était suffisant l'envoi d'un projet de budget faisant le détail par chapitre et article, auquel était joint un état détaillé des emplois permanents et des ensembles immobiliers (CE, 12 juillet 1995, Commune de Fontenay-le-Fleury) ;
- que la production de la note de synthèse, à condition que celle-ci soit remplacée par l'envoi d'une documentation suffisante et permettant à chaque conseiller de se faire une opinion sur la question à débattre était suffisante (CE, 30 avril 1997, commune de Sérignan).

~~Dans les communes de moins de 3 500 habitants : la note est obligatoire lorsque la délibération porte sur une installation classée. (Art. L. 511-1 Code de l'environnement).~~

#### **4.13 Le contenu de la convocation peut-il être modifié ?**

En cas de modification d'un des éléments de la convocation, une nouvelle convocation respectant les formes et les délais prescrits doit être adressée aux conseillers. Il en est ainsi pour le report de la réunion.

Cependant, s'il apparaît au maire qu'une affaire importante a été omise dans l'ordre du jour ; il peut adresser une convocation en urgence afin d'ajouter ce nouveau point à l'ordre du jour d'une séance antérieurement et régulièrement convoquée et qui doit se tenir dans au moins 1 jour franc.

**Jurisprudence :** A été jugé que le maire devait adresser une nouvelle convocation lorsqu'une séance prévue pour 15h n'a été ouverte qu'à 16h et que plusieurs conseillers non avertis de cette modification d'horaire s'étaient présentés à 15h. Ayant estimé que la réunion prévue était ajournée, ils avaient quitté la mairie (CE, 20/04/1988, Ville de Sainte-Marie c/ Barou).

#### **Jurisprudences contraires :**

- A été jugé qu'un conseil municipal convoqué un vendredi à 18 h ne peut, au cours de la réunion à l'unanimité à l'exception d'un conseiller, décider de reporter la séance au lendemain samedi à 16h (CE, 19/04/1985, Guy de Littaye).

- En revanche, ne présente pas le caractère d'une manœuvre de nature à affecter la régularité de la séance, un léger report de l'heure d'une séance fixée à 19h30 puis repoussée à 20h30, selon un avis adressé aux conseillers le lendemain de l'envoi des convocations et 2 jours avant la séance.

Le Conseil d'Etat relève que « tous les conseillers étaient présents à la séance à l'exception d'un seul » qui a attesté que, de toute manière, des motifs d'ordre professionnel l'auraient empêché de se rendre à la séance, et que le report n'a eu « aucune influence sur son absence ». En outre, le juge relève aussi que la demande de report l'a été à la demande des conseillers municipaux (CE, 6/01/1967, El. de l'adjoint au maire de la Cne de Kertzfeld).

Cette décision est isolée dans la mesure où le juge considère toujours la règle du délai comme une formalité substantielle.

**Toute réunion doit être précédée d'une convocation** (art. L 2121-10). Il s'agit, selon une jurisprudence aussi ancienne que constante, d'une obligation absolue de nature à entraîner l'illégalité des délibérations prises lors de la réunion non précédée d'une telle formalité (ex. CE, 25 juillet 1986, *Ficheux*, n° 491). En imposant cette formalité, le législateur a voulu empêcher l'organisation de séances pour lesquelles les opposants se verraient exclus.

Dès lors, se trouve parfois posée la question de savoir ce qu'est une réunion au sens de ce texte. Depuis l'intervention de la loi du 31 décembre 1970, et en dépit des termes utilisés par le texte, il faut entendre par réunion le terme de « séance ».

**Dès qu'une séance a été levée, une nouvelle séance ne peut se tenir qu'après une nouvelle convocation**, alors même que les séances se suivraient à une date rapprochée telle que de demi-journée en demi-journée.

La seule exception apportée à cette règle est celle d'une « courte interruption » qui s'analyse en droit et en fait comme une simple « suspension de séance » (CE, 18/11/1931, *Leclert*, Lebon p. 992). Il a ainsi été jugé qu'une interruption de séance de 0h15 à 18h30 constitue en réalité non une suspension de séance mais une nouvelle réunion nécessitant une convocation conformément aux textes (CE, 05/02/1986, *commune de Thor*, n° 46640).

Tout changement de date, d'heure ou de lieu d'une convocation précédente doit donner lieu à une nouvelle convocation : un nouveau délai de 3 ou de 5 jours francs doit alors être respecté.

#### **4.14 Quelles sont les règles de forme de la convocation ?**

**Art. L.2121-10** (à jour de la loi du 27/12/2019 <sup>7</sup>) :

« [...] Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse. »

L'envoi des convocations par mail est devenu la norme par la loi du 27/12/2019 et l'envoi par courrier l'exception. Toutefois, un envoi papier peut toujours avoir lieu à la demande de l'élu qui ne disposerait pas d'autres solutions.

La convocation doit être :

- faite par le maire ;

- envoyée individuellement à tous les conseillers municipaux en exercice (CE, 30 octobre 1931, *Marcangeli*, Lebon p. 926) ;

- par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile du conseiller sauf s'il fait le choix d'une autre adresse (art. L 2121-10).

- **par pli ordinaire**, une lettre recommandée avec avis de réception n'étant pas indispensable – sauf contexte tendu ;

- **signée, du moins en principe**. En effet, aux termes de la jurisprudence la question de la signature n'est pas fondamentale. Si la décision de convocation doit effectivement être prise par le maire lui-même, et donc être signée de sa main, il n'en n'est pas de même pour le document reçu par les membres de l'assemblée. Il appartient cependant au maire de prendre toutes dispositions pour que la convocation soit fiable, c'est-à-dire que les destinataires aient la certitude que le document exprime bien sa volonté. En ce sens, la signature est hautement souhaitable, mais, sauf « circonstances particulières », il est improbable que l'absence de la signature, surtout si elle est remplacée par le simple cachet de la mairie, soit considérée par le juge comme une condition de régularité de la convocation ;

- **publiée** : la convocation des conseillers municipaux doit être mentionnée au registre des délibérations (art. L 2121-10), et affichée à la porte de la mairie (art. R 2121-7) ou publiée.

Il faut signaler que l'absence de publicité est sanctionnable au cas par cas. On peut dire que l'absence de publicité, en règle générale, n'entache d'illégalité les délibérations que si elle a eu une incidence sur les décisions du conseil ou qu'elle résulte d'une manœuvre du maire.

---

<sup>7</sup> LOI n° 2019-1461 du 27/12/2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Toutefois, elle est de nature à entacher d'illégalité l'élection du maire et des adjoints lorsqu'elle concerne la séance au cours de laquelle ils sont élus.

#### **4.15 La convocation d'un élu « intéressé à l'affaire »**

La loi du 11/10/2013 sur la transparence de la vie publique (décret d'application n°2014-90 du 31/01/2014) concerne directement les maires et certains conseillers municipaux.

Concernant la convocation d'un élu « intéressé à l'affaire », en d'autres termes ~~en cas de conflit d'intérêts~~.

La définition du **conflit d'intérêts** est 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 (selon la loi du 11/10/2013 relative à la transparence de la vie publique).

Le décret du 31/01/2014 (n°2014-90) distingue deux cas :

- **Le 1<sup>er</sup> cas pour les maires et les présidents d'EPCI à fiscalité propre.** Lorsque ces élus estimeront se trouver en situation de conflit d'intérêts, ils devront prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions sur lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et devront désigner la personne chargée de les suppléer. Sur les sujets portant à éventuel conflit d'intérêts, les élus ne pourront adresser aucune instruction à leur délégataire ;
- **Le 2<sup>ème</sup> cas est celui des conseillers municipaux titulaires d'une délégation de signature, ainsi que les vice-présidents et membres du bureau d'un EPCI à fiscalité propre titulaires d'une délégation de signature.** Lorsque ces personnes estimeront être en situation de conflit d'intérêts, elles devront en informer par écrit le maire ou le président de l'EPCI en précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leur compétence. Le maire ou le président de l'EPCI devra en conséquence prendre un arrêté officialisant cette situation.

Aux termes de l'art. 432-12 du code pénal : « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ».

Ainsi, dans les communes et groupements de communes, le maire, le président ainsi que les membres munis d'une délégation sont directement concernés et ne doivent JAMAIS traiter avec la collectivité.

Il y a toujours **une exception avec un seuil** (la loi du 11 octobre 2013 précise explicitement que cette exception reste valable) : dans les communes de 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent traiter avec la commune dont ils sont élus pour :

- le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel global fixé à 16 000 € ;
- acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal ;
- acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

**Dans ces trois cas**, la commune est représentée par un élu non concerné et l'intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. La délibération doit obligatoirement être prise en séance publique (huis clos interdit).

En effet, l'article L. 2131-11 qualifie d'illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. Ainsi, l'élu ne peut participer au vote ni aux travaux préparatoires ni aux débats pour éviter toute influence sur la délibération. L'élu se doit de quitter la salle, il ne doit pas donner procuration. Enfin, tout conseiller municipal siégeant à ce titre au conseil d'administration d'une association doit être regardé comme intéressé.

**Concernant enfin les personnes « chargées d'une mission de service public », deux cas encore : ou elles sont** titulaires d'une délégation de signature, et elles entrent dans la catégorie détaillée ci-dessus ; **ou elles sont « placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique »**. Auquel cas, elles doivent avertir celui-ci de la situation de conflit d'intérêt, par écrit et « sans délai ». Si son supérieur la dessaisit du dossier, la personne concernée « ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec les questions en cause ».

#### **4.16 Quels sont les effets juridiques et le contentieux de la convocation ?**

L'effet de la convocation est pratique : il permet à la séance de se tenir. Cette réunion n'est légalement tenue que si certaines conditions ont été respectées, sans cependant que toutes les prescriptions aient la même importance.

La plupart de ces questions ont été examinées lors des développements qui précèdent, mais quelques points particuliers méritent des précisions.

Seule la convocation régulière du conseil municipal permet à l'assemblée communale de tenir sa réunion en toute légalité.

Après l'envoi des convocations, le maire peut d'ailleurs décider, s'il le juge opportun, d'annuler la réunion, et cela sans respecter aucune règle de délai. Tout au plus, cette annulation ne peut-elle plus être faite lorsque la séance est commencée.

La convocation au conseil municipal n'est pas susceptible en elle-même de faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif.

Les règles de convocation du conseil municipal peuvent donc apparaître aussi strictes que formalistes, mais elles n'ont d'autre but que de prévenir les irrégularités de toute nature auxquelles pourrait donner lieu leur non-respect.

#### **4.17 Quand convoquer le conseil pour le débat d'orientation budgétaire**

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est **obligatoire** pour :

- Les communes de 3 500 habitants et plus
- Les EPCI (syndicats, communautés de communes ...) comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Dans ces communes et ces EPCI, faute d'avoir été précédé d'un DOB, un budget sera jugé illégal. A contrario, il ne s'agit que d'une simple faculté pour les autres communes et EPCI. Lorsqu'il est obligatoire, le DOB doit avoir lieu dans les deux mois précédant le vote du budget. D'où deux erreurs fréquentes :

- Ce débat est parfois organisé le jour même du vote du budget. Un tribunal administratif a estimé qu'une telle pratique rendait illégal le budget alors adopté. Le DOB doit donc intervenir "lors de la phase de préparation du budget".
- Organiser ce débat bien avant la date du vote du budget peut également s'avérer illégal si la commune compte 3 500 habitants ou plus et si deux mois au moins se sont écoulés entre ces deux dates.

**Le maire a donc intérêt à prévoir ce DOB durant la deuxième moitié de mars s'il souhaite que le conseil municipal adopte son budget au 15 avril.** Ainsi, un délai suffisant mais inférieur à deux mois se sera écoulé entre le DOB et le 30 avril (date maximale d'adoption du budget si le préfet ne transmet les informations nécessaires qu'avec 15 jours de retard, ce qui n'est pas rare).

De toute manière, si l'adoption du budget est retardée au point que plus de 2 mois s'écoulent entre le DOB et l'adoption du budget, le maire peut toujours prévoir un second DOB.

Les modalités d'organisation du DOB doivent, dans les communes de 3 500 habitants et plus, avoir été prévues dans le règlement intérieur et les conseillers municipaux doivent disposer des informations spécifiques à ce propos.

#### **➔ A noter :**

Le Conseil d'Etat a admis qu'un budget soit admis sans DOB en année électorale municipale, faute de temps pour le conseil municipal d'avoir adoptée au préalable son règlement intérieur.

#### **4.18 La seconde convocation, faute de quorum**

Selon l'article L. 2121-17 si après une première convocation régulièrement faite, le quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à 3 jours au moins d'intervalle, quelle que soit la taille de la commune. Il délibère alors valablement sans condition de quorum.

**Attention !** : il importera alors de préciser sur cette seconde délibération que la nouvelle réunion du conseil se tiendra sans exigence de quorum.

#### **4.19 Le droit à l'information des conseillers municipaux**

Selon l'article L. 2121-26 toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

En vertu de cet article, les élus bénéficient donc, comme toute personne, des droits à se faire **communiquer** des documents administratifs.

De plus, l'article L. 2121-13 mentionne que les conseillers municipaux ont le droit d'être **informés** des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.

Les pièces à communiquer sont :

- Les projets de délibération,
- Les documents préparatoires,
- Les projets de décisions,
- Les pièces annexes des contrats incluses,
- Les études de cabinets d'avocats (attention aux mesures de prudence à prendre),
- Les études financières, techniques,
- Les rapports juridiques et administratifs indispensables.

D'une manière générale, tous les documents nécessaires pour apprécier le sens, la portée et la validité du projet

Dans les communes de 3 500 habitants et plus (art. L. 2121-12), une **note explicative de synthèse** sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.

De même, **le conseil municipal se prononce** (selon l'article L. 2224-5) sur :

- Un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable ;
- Un rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'assainissement ;
- Un rapport annuel sur le prix et la qualité du service de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères
- Un rapport annuel sur la formation des élus (art. L. 2123-12).

Enfin, **le conseil municipal est obligatoirement destinataire d'informations** telles que :

- Rapport annuel du président de l'EPCI aux maires des communes membres,
- Observations de gestion de la chambre régionale des comptes ;
- Rapports annuels des délégués et des sociétés d'économie mixte locale.

L'article L. 2121-19 reconnaît aux conseillers municipaux le droit d'exposer en séance du conseil des **questions orales** ayant trait aux affaires de la commune.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions.

A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal.

## 5. LES ACTEURS D'UNE SEANCE

Les acteurs d'une séance du conseil municipal sont :

- Le président de séance
- Le secrétaire de séance
- Les conseillers municipaux
- Le public présent sauf en cas de huis-clos.

### 5.1 Le président de séance *Il en fait un !*

"Le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace." art. L. 2121-14 al. 1.

### 5.2 Le maire préside-t-il toujours le conseil municipal ?

Le conseil municipal est présidé par le maire.

La présidence du conseil est nécessaire à la légalité d'une délibération.

Le refus de la désignation d'un président de séance, rendue nécessaire par l'absence du maire, au prétexte que "la bonne entente entre les membres du conseil rend cette formalité inutile" constitue une illégalité.

~~Le rôle du président est de :~~

- Ouvrir, suspendre et clore la séance,
- Faire l'appel des conseillers présents ou ayant donné pouvoir,
- Vérifier le quorum,
- Appeler les affaires inscrites à l'ordre du jour,
- Assurer la police de l'assemblée et notamment de diriger les débats, répartir les temps de parole, voire retirer la parole en cas d'abus,
- Faire procéder aux votes et constater leurs résultats.

#### Cas particuliers :

##### • **Présidence de la séance pour l'élection du maire**

"La séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal" art. L.2122-8 al.1

Dès que son élection est acquise, le nouveau maire prend la présidence de la séance.

Toutefois, l'élection du maire ne peut être annulée si la séance a été présidée par un autre conseiller que le doyen d'âge et si cette procédure n'a pas influé sur le résultat de l'élection.

##### • **Présidence de la séance pour le vote du compte administratif du maire**

" Dans les séances où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote" alinéas 2 et 3 de l'article L.2121-14

La présidence d'une telle séance par le maire ou sa présence au moment du vote ou les deux à la fois constitue une irrégularité.

Le conseil municipal peut être réuni ultérieurement pour régulariser la situation.

Le maire peut toutefois présider la séance au cours de laquelle est élu le président de la séance devant débattre de son compte administratif. La délibération approuvant ou non le compte administratif est transmise au préfet ou au sous-préfet par le président de séance et non par le maire.

Les fonctions de président se limitent à la partie de séance au cours de laquelle le compte est examiné. Tout conseiller présent peut être élu.

Le scrutin secret n'est pas obligatoire.

Même en l'absence d'opposition un conseiller ne peut devenir, sans vote, président de séance.

### **Présidence de la séance en cas d'empêchement du maire**

En cas d'absence, de suspension ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé art. L.2122-17 :

- Par un adjoint dans l'ordre des nominations ;
- À défaut d'adjoints, par un conseiller municipal désigné par le conseil ;
- À défaut, par un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau.

Depuis la loi du 17/05/2013, il n'y a qu'un seul tableau des élus : du maire au « dernier » conseiller municipal (II. de l'art. L. 2121-1)

**N.B.** : Selon le C.G.C.T., le suppléant remplace le maire "dans la plénitude de ses fonctions" mais la jurisprudence s'avère, sur ce point, plus nuancée que ce que laisse supposer le code.

Le juge semble, en pratique, reconnaître un pouvoir plus ou moins grand (de l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'intégralité réelle des fonctions) au suppléant du maire selon les conditions de la suppléance, selon la durée de celle-ci ...

L'empêchement du maire ne devra pas être fictif (risque d'illégalité des délibérations prises alors dans certains cas).

Selon l'article L.O. 2122-4-1 "*le conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ne peut être élu maire ou adjoint, ni en exercer même temporairement les fonctions*", il ne peut donc exercer la suppléance du maire.

Quand le maire aura estimé qu'il se trouvait en situation de conflit d'intérêts, il aura pris un arrêté désignant une personne chargée de le suppléer.

### **5.3 Le secrétaire de séance**

Selon l'article L. 2121-15 :

*« Au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.*

*Il peut adjoindre à ce ou ces secrétaires des auxiliaires, pris en dehors de ses membres, qui assistent aux séances mais sans participer aux délibérations. »*

**La première question à l'ordre du jour est la désignation du ou des secrétaire(s) de séance.** Il est désigné au début de chacune des séances. Le remplacement du secrétaire en cours de séance reste possible.

A défaut de volontaire, le maire peut suggérer un nom et en soumettre l'adoption à l'ensemble du conseil municipal mais en aucune façon, il ne doit procéder lui-même à cette désignation.

Le vote a lieu au scrutin secret par une élection à la majorité, éventuellement à 3 tours, même si la jurisprudence admet que cette formalité n'est pas prescrite à peine de nullité.

L'article L. 2121-21 dispose que le conseil municipal peut décider à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret.

Ni :

- L'omission de sa désignation,
- L'absence de mentions à ce propos dans le registre de délibérations ou dans le procès-verbal de séance

ne suffisent à eux seuls à rendre illégales les délibérations adoptées lors de la séance en cause.

**N.B. :** - l'habitude de demander à un agent communal d'accomplir cette tâche est illégale : le secrétaire de séance doit être membre du conseil municipal. En revanche, les agents communaux peuvent remplir les fonctions d'auxiliaire du ou des secrétaire(s) de séance ; ils peuvent fournir certains renseignements au conseil sans voix délibérative. L'auxiliaire peut assister à une séance du conseil municipal à huis clos, la décision appartient au maire ;

- il est également illégal qu'un règlement intérieur attribue au maire le pouvoir de désigner son secrétaire de séance.

Les fonctions de secrétaire de séance ne sont pas définies par les textes.

**En pratique, il rédige le procès-verbal de la séance qui sera utilisé pour établir les délibérations et le compte-rendu de la séance.** La désignation du secrétaire de séance doit figurer sur tout extrait du registre des délibérations, néanmoins cette mention n'est pas obligatoire dès lors que le secrétaire a bien rempli ses fonctions.

#### **5.4 Les conseillers municipaux**

Le statut de conseiller municipal n'a jamais induit l'obligation d'être présent à toutes les réunions du conseil.

Les absences répétées d'un conseiller municipal aux séances du conseil ne peuvent pas faire, par elles-mêmes, l'objet de sanction et encore moins d'une démission d'office.

Un conseiller absent, même durablement garde toujours la possibilité de donner un pouvoir écrit de voter en son nom à un de ses collègues.

Face aux absences multiples d'un conseiller, mieux vaut encore négocier avec celui-ci sa démission ; cette hypothèse est particulièrement envisageable si le conseiller concerné s'est éloigné géographiquement de la commune.

Mais il convient de rappeler qu'une telle circonstance d'éloignement ne remet jamais en cause son mandat électif. Les conditions de l'éligibilité de ce conseiller s'apprécient le jour de l'élection et non en cours de mandat.

Concernant la place des conseillers municipaux dans la salle du conseil, elle n'est régie par aucun texte. Elle relève d'une pure organisation matérielle interne au conseil, qui peut être réglée, le cas échéant dans le règlement intérieur.

Placement par ordre alphabétique, ou en fonction de l'ordre du tableau, d'affinités, tout est possible.

À défaut de toute précision dans le règlement intérieur, lorsqu'il en existe un, les conseillers se regroupent librement selon leurs affinités personnelles ou politiques.

Un conseiller municipal peut-il arborer des signes religieux ostentatoires en séance ?  
Le principe de neutralité applicable aux agents publics posé par l'avis « Mademoiselle Marteaux » du Conseil d'Etat le 3 mai 2000, implique que le personnel des services publics ne peut arborer de signes religieux ostentatoires dans l'exercice de ses fonctions.

Ce principe est d'origine jurisprudentielle et on peut considérer qu'il vise toute personne participant à l'exécution d'un service public, agent comme élu.

S'il n'existe pas de jurisprudence relative aux élus locaux, il est logique de penser qu'ils sont tenus à cette obligation de neutralité religieuse, la République étant laïque.

Quoi qu'il en soit, si un quelconque prosélytisme devait troubler le bon fonctionnement de la séance, il appartiendrait à son président de faire usage de ses pouvoirs de police et de prendre les mesures adéquates, comme l'expulsion du conseiller concerné.  
L'usage d'autres signes distinctifs par les conseillers municipaux est très réglementé.

## **5.5 Le public présent lors de la réunion**

Selon l'article L. 2121-18 « *les séances du conseil municipal sont publiques. Néanmoins sur la demande de 3 membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés qu'il se réunit à huis clos.* »

Ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle.

### **5.5.1 Sur le principe du libre accès à la salle de réunion**

Les auditeurs doivent pouvoir accéder à la salle du conseil et y entrer.

Des places assises doivent être aménagées à leur intention, le nombre de ces places variant en fonction de l'importance de la commune.

L'auditoire peut être constitué par des personnes électrices ou non, mineures ou étrangères à la commune.

Ces personnes n'ont pas à justifier d'un intérêt quelconque pour accéder à la salle des séances.

En raison d'impératifs de sécurité et d'ordre public, **l'accès aux séances peut être limité.**

C'est ainsi qu'un maire peut interdire l'accès de la salle à un groupe de personnes portant des pancartes et du matériel sonore dont le comportement traduisait ainsi l'intention de manifester et de perturber les travaux.

A été jugé qu'en l'absence d'impossibilité matérielle d'aménager pour le public une partie même petite de la salle des séances, l'utilisation du hall contigu, en raison notamment de l'étroitesse de la porte de communication, ne permet pas d'assurer la publicité des séances du conseil municipal.

La sanction de la méconnaissance de la règle du libre accès se concrétise soit par l'annulation des décisions de limitation des entrées dans la salle de réunion, soit par l'annulation des délibérations intervenues dans ces conditions.

### 5.5.2 Sur l'attitude du public

Le droit d'assister aux séances ne permet qu'une assistance passive. Les auditeurs ont le droit d'entendre les débats mais ne peuvent en aucun cas y participer, ni les troubler, ni prendre part aux décisions du conseil.

Les auditeurs ne peuvent en aucun cas participer aux débats, ni les troubler, ni demander à prendre part aux décisions du conseil. Toute participation active du public à la discussion d'une délibération, même s'il ne participe pas au vote, entache la décision prise d'illégalité. Un conseiller municipal soucieux de connaître l'avis des administrés, en cours de séance sur une question débattue, ne peut de son propre chef interroger le public.

Il est cependant admis, si le maire en décide, que des <sup>(experts...)</sup> personnalités extérieures soient auditionnées dans le cadre des débats, dès lors qu'elles se retirent lors du vote et qu'aucune pression n'a été exercée sur les conseillers municipaux par cette présence.

En revanche, les auditeurs peuvent :

- Prendre des notes succinctes ou complètes ;
- Enregistrer les débats.

### 5.5.3 Sur la retransmission par moyens de communication audiovisuelle

Ce point est vu dans la partie « L'enregistrement sonore des séances du conseil municipal ».

### 5.6 La séance à huis clos

Le huis clos est une modalité de déroulement d'une séance du conseil municipal, tenue hors la présence du public.

Afin d'éviter la mise en scène ou l'instrumentalisation de certaines affaires communales par des conseillers trop démonstratifs, il est possible de procéder à l'examen de points à l'ordre du jour, voire dans certaines conditions limitées d'une séance complète à huis clos.

Une séance à huis clos permet de ramener le calme dans les débats.

Il peut être demandé par 3 membres ou par le maire. Le conseil municipal décide, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés qu'il se réunit à huis clos (art. L. 2121-18)

Si la demande émane de conseillers municipaux et non de lui-même, le maire ne peut s'opposer à ce que le conseil se prononce sur cette demande.

Le conseil municipal vote ; ce vote peut se faire selon n'importe quelle modalité.

La décision peut être prise à tout moment, séance par séance, le conseil peut commencer par siéger en séance publique puis continuer à siéger à huis clos. La décision d'y recourir est discrétionnaire, cependant, l'abus de cette faculté constitue une violation du principe de publicité des séances. Les procurations de vote restent valables.

Le juge administratif censurerait sans doute les délibérations d'un conseil municipal recourant à huis clos à chaque séance.

**Le vote préalable du conseil décidant le huis clos est indispensable, sans ce vote préalable, la séance est irrégulière.**

Lorsqu'il siège à huis clos, le conseil peut exercer dans leur plénitude la totalité de ses compétences dans les mêmes conditions que lorsqu'il siège en séance publique.

Aucun ordre du jour n'est imposé par la loi au conseil municipal siégeant à huis clos. Aucune disposition n'interdit d'utiliser cette faculté pour l'élection du maire et des adjoints ou pour toute question relevant de la compétence ou des attributions du conseil.

#### **Lorsque le huis clos est adopté :**

- L'assistance de la salle est évacuée. Toute éventuelle contrainte physique devra être strictement proportionnée et limitée. Si le conseil le souhaite, l'auxiliaire du secrétaire de séance peut rester et, le temps de leur audition, les personnes appelées à présenter leurs rapports ou observations devant le conseil, à charge pour ces dernières de sortir de la salle dès leur intervention finie.
- Les éventuels enregistrements des débats doivent être interrompus (sauf enregistrement gardé en mairie, au secret, ou débats transcrits). Les décisions prises à huis clos doivent être transcrites sur le registre des délibérations.

Les délibérations adoptées à huis clos doivent faire l'objet des mêmes règles de publicité que les autres décisions du conseil municipal.

Le préambule de la délibération doit toutefois mentionner que le débat a eu lieu à huis clos. Il faudra également prendre soin à la rédaction du procès-verbal et de la délibération correspondante, afin de respecter les contraintes de confidentialité qui ont pu présider à ce huis clos.

## **6. LA POLICE DE L'ASSEMBLEE**

### **6.1 Qui détient la police de l'assemblée ?**

*" Le maire a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre " art. L. 2121-16 al. 1 et 2.*

Lorsque le maire est absent ou empêché, les pouvoirs de police de l'assemblée sont dévolus au suppléant du maire.

Comme toujours en matière de pouvoirs de police, surtout lorsque ce dernier touche à l'exercice d'une liberté publique, le maire doit faire preuve de **modération** ; le maire ne peut prendre des mesures générales et absolues. Il lui faut adopter des mesures proportionnelles au trouble à l'ordre public qu'il s'agit de prévenir ou auquel il lui incombe de remédier.

### **6.2 En quoi consiste la police de l'assemblée ?**

Les tâches de police :

#### **➤ Faire respecter l'ordre public :**

**L'ordre public** au sens strict est souvent défini comme l'état social caractérisé par la paix, la sécurité publique et la sûreté. Il s'agit d'une notion fluctuante et subjective, variable en fonction de l'époque, de la société dont on parle et du sujet qui l'invoque. Elle évolue avec les mœurs.

Le trouble à l'ordre public est l'atteinte significative à ces notions.

- **Veiller à ce que les débats restent courtois** : si au cours de la discussion, un conseiller se rend coupable de diffamation ou d'injure, le maire doit le rappeler à la modération et, au besoin, lui retirer la parole.
- **Saisir le procureur de la République en cas de crime ou délit** : le président de séance a la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ), il pourra dresser un procès-verbal et saisir le procureur de la République (art. L. 2121-16).
- **Diriger les débats** : le président de séance dirige les débats du conseil et choisit les questions soumises à discussion, sous réserve du droit de proposition des conseillers.

De l'échange de points de vue divergents à l'affrontement, il peut y avoir un pas vite franchi. Le maire se voit donc confier un pouvoir d'encadrement lui permettant de diriger efficacement les débats, organiser raisonnablement les prises de parole, comme le ferait tout animateur de réunion, et de faire respecter l'ordre public face à un auditoire qui pourrait troubler la séance.

Plus concrètement, ses missions couvrent l'étendue des tâches suivantes :

- donner, répartir la parole entre les conseillers
- le cas échéant, la leur retirer en cas de dérapage dans les propos (diffamation ou injures...) ou, plus couramment, de monopolisation du temps de parole. A ce titre, il convient de noter qu'une absence d'intervention du maire, devant la prolifération de propos injurieux ou diffamatoires, peut engager la responsabilité de la commune, voire sa responsabilité personnelle.
- ouvrir, clôturer ou suspendre la séance si besoin est. Au regard des tensions subsistantes, il peut même décider de suspendre la séance.

De tels pouvoirs de police s'exercent tant en direction du public que des membres du conseil, ces derniers pouvant également être sommés de sortir de la salle en cas de comportements manifestement perturbateurs.

Pour les faire respecter, en tant que de besoin, le président de séance peut requérir l'intervention de la force publique ou expulser lui-même un individu qui refuserait de quitter l'auditoire (solution à adopter lorsque les autres moyens, moins contraignants, ont été épuisés pour faire cesser le trouble à l'ordre public).

S'il doit intervenir seul, ledit président veillera à ne pas commettre aucune violence excessive ou injustifiée.

Si un maire fait expulser violemment une personne sans que cela s'avère nécessaire (selon le juge), il risque d'avoir commis une voie de fait (pouvant entraîner sa responsabilité civile) et/ou une des infractions réprimant les coups et blessures (volontaires ou involontaires).

De tels agissements sont régulièrement allégués, mais le juge ne se laisse convaincre que dans les rares cas où de pareils actes peuvent être clairement prouvés.

**Voie de fait :** Il s'agit d'une action de l'administration réalisée sans droit qui porte matériellement et illégalement une atteinte grave à une liberté fondamentale ou au droit de propriété.

Dans l'exercice de ses fonctions, le président de séance est protégé contre l'outrage et l'injure (article 433-5 du Code pénal).

Ainsi, peuvent constituer un outrage puni de 7 500 € d'amende les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie.

Par ailleurs, les articles 222-17 et 222-18 du code pénal prévoient pour les menaces et notamment les menaces de mort des peines pouvant aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Il est admis, si le maire en décide, que des personnalités extérieures soient auditionnées dans le cadre des débats, dès lors qu'elles se retirent lors du vote et qu'aucune pression n'a été exercée sur les conseillers municipaux par cette présence.

**A noter :**

- Il est possible d'interrompre un orateur si celui-ci a déjà longuement pu présenter, de manière complète et détaillée, son point de vue durant la discussion du même point de l'ordre du jour. Concrètement, il s'agit d'être très patient pour n'interrompre les bavards qu'après quelques avertissements et de longues minutes de discours, en prenant soin de pouvoir prouver, au besoin, les mesures prises pour garantir le respect du droit d'expression des élus municipaux.
- Dans certaines communes, la pratique, discutable d'un point de vue démocratique, s'est instaurée de réunir relativement tard le conseil et de ne traiter les sujets prêtant à longs débats qu'en fin de séance, afin de jouer la carte de la fatigue et de la lassitude. Le risque de cette pratique est que le quorum ne soit plus réuni lorsque les points les plus importants de l'ordre du jour seront enfin traités.
- Si, de manière manifeste, le conseil municipal a délibéré « sous la contrainte (en raison de la vindicte du public ou d'un usage disproportionné de ses pouvoirs de police par le président de séance) d'une manière qui a influé sur le sens de la délibération adoptée, alors cette dernière pourra être jugée illégale.

## **7. LE REGLEMENT INTERIEUR**

L'art. L. 2121-8 dispose que dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les 6 mois qui suivent son installation.

### **7.1 Quelles sont les communes concernées ?**

Les communes de 1 000 habitants et plus ont l'obligation d'établir un règlement intérieur. Les communes de moins de 1 000 habitants peuvent également adopter un règlement intérieur mais il s'agit pour celles-ci d'une simple faculté.

### **7.2 Quel est l'intérêt d'un règlement intérieur ?**

L'intérêt essentiel d'un règlement intérieur est d'apporter, dans le respect de la loi, des indications pratiques qui permettent d'assurer un fonctionnement démocratique du conseil municipal.

Son contenu dépend donc de la situation particulière de chaque conseil municipal.

### **7.3 Quand doit-il être adopté ?**

Le nouveau règlement intérieur doit être approuvé par le conseil municipal dans les 6 mois à compter de son installation.

Par « installation », il convient d'entendre la première réunion qui suit l'élection.

Lors du vote, le conseil municipal a toute liberté pour élaborer un nouveau règlement ou pour confirmer ou modifier l'ancien règlement intérieur.

La loi ne prévoit toutefois aucune sanction en cas de non-respect de ce délai.

Un règlement intérieur pourrait être valablement voté un an après l'installation du conseil municipal. Le règlement intérieur antérieur continuerait à s'appliquer tant que le nouveau n'aura pas été régulièrement élaboré et voté.

### **7.4 Quel est le contenu du règlement intérieur ?**

#### **Contenu minimum**

Pour les communes dont c'est une obligation, le règlement intérieur doit au minimum comporter des mentions obligatoires :

- ❖ Les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire (art. L. 2312-1) ;
- ❖ Les conditions de la consultation, par les conseillers municipaux, des projets de contrats ou de marchés (art. L. 2121-12) ;
- ❖ Les règles de présentation, d'examen et de fréquences des questions orales (art. L. 2121-19) ;
- ❖ Les modalités du droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans les bulletins d'information générale diffusés par la commune (art. L. 2121-27-1) ;
- ❖ Pour les communes de 50 000 habitants et plus : les modalités de constitution et du fonctionnement de la mission d'information et d'évaluation (art. L. 2121-22-1).

Concernant le droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans les bulletins d'information générale diffusés par la commune. L'art. L.2121-27-1 ne prescrit pas que les espaces soient strictement proportionnels au pourcentage de voix obtenues par les

Fonctionnement et attributions du conseil municipal

groupes d'opposition lors des élections ou au nombre de leurs élus dans l'assemblée municipale.

Il est de jurisprudence constante que ce droit ne se limite pas aux supports de communication papier et s'applique à l'ensemble des supports de communication de la collectivité, y compris pour les supports numériques.

Rappelons que le maire n'a en principe pas compétence pour contrôler le texte rédigé par les groupes d'opposition, sous réserve qu'il ne trouble pas l'ordre public et plus précisément qu'il ne contienne pas de propos injurieux ou diffamatoires qui pourraient engager la responsabilité, notamment pénale, du directeur de la publication, qui est a priori le maire. Il est reconnu en vertu de la loi du 29/07/1881, le droit de refuser de publier dans le bulletin un écrit de l'opposition estimé diffamatoire, injurieux, discriminatoire ou portant atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

### **b) Contenu prohibé**

Le règlement intérieur ne doit porter que sur des mesures qui concernent le fonctionnement du conseil municipal ; toute autre disposition serait illégale.

Par ailleurs, il ne doit pas contenir de dispositions qui seraient contraires aux lois et règlements en vigueur

#### **Exemples :**

Ont été considérées comme illégales les dispositions :

- relatives à la rémunération des conseillers municipaux ou à la fixation de leurs indemnités ;
- limitant à l'excès les droits de la minorité, tel le dépôt en commission des amendements préalablement à leur examen, ou restreignant excessivement leur temps de parole ;
- contrevenant à la loi : pour la désignation d'un secrétaire de séance de façon permanente ;
- donnant au maire des pouvoirs excessifs : autorisation faite au maire de rayer des procès-verbaux des délibérations toute mention injurieuse ou diffamatoire.

**D'après les nombreux jugements, il demeure une leçon : au niveau du contenu, le mieux est de faire simple et souple.**

Toute complexité risque d'enfermer le conseil municipal dans de lourdes procédures.

Surtout, le conseil municipal n'a pas juridiquement la compétence pour « modifier » ou « ajouter » au droit des assemblées délibérantes.

Donc, si le règlement intérieur s'avère trop complexe, dans le meilleur des cas, il sera pesant et dans le pire des cas, il sera illégal.

### **c) Contenu supplémentaire**

Mais le règlement peut aussi préciser :

- l'organisation des débats (ex. : il peut prévoir, pour chaque affaire soumise à délibération, une procédure de présentation et de discussion, les modalités selon lesquelles seront demandées et accordées des suspensions de séances ainsi que leur durée maximale) ;
- les modalités de présentation des comptes-rendus et des procès-verbaux des séances ;
- l'autorisation délivrée au maire de demander à toute personne qualifiée, étrangère au conseil, de donner des renseignements sur un ou plusieurs points faisant l'objet d'une délibération ;
- la périodicité des séances du conseil ;
- les modalités de prise de parole des conseillers ;
- le droit à l'information des conseillers municipaux ;

- les modalités d'accès aux dossiers ;
  - le rôle, la composition, les « pouvoirs » et le fonctionnement interne des commissions ;
  - fixer un nombre minimal de membres pour un groupe d'élus ;
  - les conditions de l'enregistrement par procédé audiovisuel des séances du conseil municipal.
- ↳ La loi du 6 février 1992, dans ses dispositions applicables aux conseils municipaux, prévoit en effet que « les séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle ». Mais il s'agit d'une question qui concerne aussi bien les pouvoirs du conseil municipal, qui peut en la matière intervenir par son règlement intérieur, que ceux du maire, chargé de la police de l'assemblée ;
- les conditions de modification du règlement (ex. : à la demande du maire ou de la moitié des conseillers) ;
  - les conditions de mise à disposition de locaux au profit des élus de l'opposition ;
  - que préalablement à l'envoi de la convocation du conseil municipal, le maire réunit les présidents de groupe pour leur présenter l'ordre du jour du conseil municipal.

### **7.5 Le règlement intérieur peut-il limiter le temps de parole des conseillers municipaux ?**

**Oui, mais** cette limitation ne doit pas être excessive, sinon il serait porté atteinte au droit d'expression dont les conseillers doivent nécessairement pouvoir bénéficier pour exercer leur mandat.

Il a été jugé que les dispositions d'un règlement intérieur limitant par avance à une intervention par groupe d'élus la discussion d'une délibération et interdisant à l'un des membres du conseil déjà intervenu de reprendre la parole portent atteinte au principe selon lequel le conseil municipal règle les affaires de la commune (CAA Paris, 22 novembre 2005, Commune d'Issy-les-Moulineaux).

Il a également été jugé que la limitation à 6 minutes du temps de parole total des conseillers, à l'exception du maire, de l'adjoint et du rapporteur sur chaque affaire inscrite à l'ordre du jour, méconnaissait le droit à l'expression des conseillers municipaux (CAA Versailles, 30 décembre 2004, Commune de Taverny).

### **7.6 Le règlement intérieur doit-il prévoir les modalités d'expression de la minorité municipale sur une télévision locale ?**

**Oui, dans la mesure** où cette chaîne locale municipale diffuserait un magazine d'informations générales de la commune. Dans ce cas, ce magazine doit être assimilé à un bulletin d'information générale de la collectivité et doit être soumis aux règles définies par l'article L. 2121-27-1 imposant l'existence d'un espace d'expression des conseillers municipaux d'opposition.

**Jurisprudence** : un conseiller municipal d'opposition a été jugé fondé à réclamer l'annulation de la délibération modifiant le règlement intérieur en ce qu'elle ne réservait pas un droit d'expression aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale, dans une émission télédiffusée sur une chaîne locale déclinant le contenu du bulletin d'information municipal papier distribué dans les boîtes à lettres (TA Lyon, 15 février 2007, M. Nardonne).

### **7.7 Comment le règlement intérieur est-il voté ?**

Pour les **communes de 1 000 habitants et plus**, le règlement intérieur devra être adopté par une délibération spécifique.

Dans les **communes de moins de 1 000 habitants**, pour lesquelles l'adoption d'un règlement intérieur n'est pas obligatoire, une délibération spécifique doit néanmoins être prise pour fixer les conditions dans lesquelles sont présentées et traitées les questions orales.

### **7.8 Peut-on contester l'adoption d'un règlement intérieur ?**

Le règlement intérieur constitue une simple mesure d'ordre intérieur que chaque assemblée locale fixe librement pour elle-même. Il ne s'agit pas d'un acte juridique proprement dit, créateur de droit.

Cependant, il peut être déféré devant le tribunal administratif (art. L 2121-8) dans toutes les communes, notamment s'il contient des dispositions contraires à la loi, dans le délai de 2 mois à compter de la délibération l'établissant ou le modifiant. D'autre part, un déféré préfectoral peut être introduit dans les 2 mois de la transmission à la préfecture de la délibération.

De plus, un référé tendant à ordonner la suspension d'une disposition du règlement intérieur peut également être exercé s'il y a urgence et un argument propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité (CE, 18 octobre 2006, *commune de Houilles* précité).

Enfin, un recours peut être exercé si une délibération est prise en méconnaissance d'un article du règlement intérieur, ou si une délibération est illégale parce que le règlement est lui-même illégal. En effet, si le conseil municipal s'impose des règles dans son règlement intérieur (ex. : demande d'avis) et ne les respecte pas, la délibération prise sans respecter le règlement pourra être annulée par le juge.

### **7.9 Qui peut attaquer la délibération approuvant le règlement intérieur ?**

Elle peut être contestée par les conseillers municipaux eux-mêmes, par le préfet ou par des habitants de la commune.

### **7.10 Quelle est la portée du règlement intérieur ?**

~~Le règlement intérieur constitue une véritable législation interne du conseil municipal.~~ Il s'impose en premier lieu aux membres du conseil, qui doivent respecter les procédures qu'il prévoit : le non-respect de la procédure prévue par le règlement intérieur peut entraîner l'annulation de la délibération du conseil municipal (méconnaissance des conditions de présentation et de vote des amendements à un PLU, exercice du droit d'amendement des conseillers municipaux).

En sens inverse, une délibération prise en application d'une disposition illégale du règlement intérieur est elle-même illégale ; le contraire est vrai : une délibération prise en violation d'une disposition illégale n'est pas par elle-même illégale mais valable.

Le règlement intérieur s'impose aussi au maire : c'est ainsi qu'il ne peut refuser d'enregistrer la création d'un groupe d'élus fait conformément au règlement. Par voie de conséquence, le maire qui en méconnaît les dispositions commet une illégalité (demande de révision du règlement intérieur).

Il peut même être invoqué par les particuliers, car il leur est possible de faire état de l'illégalité d'une délibération prise en application d'un règlement intérieur mais contraire à une disposition légale

### **7.11 Quelle est la conséquence de la violation du règlement intérieur ?**

La jurisprudence a longtemps considéré que la violation du règlement intérieur n'emportait aucune conséquence (CE assemblée, 6 mai 1966, Guillaud). Cependant, l'état du droit actuel est que la violation d'une disposition d'un règlement intérieur est un moyen opérant qui peut être soulevé devant le juge administratif (CE 31 juillet 1996, Tête).

Cependant, cette violation n'entraîne pas automatiquement la censure de l'acte attaqué par le juge administratif. En effet, le juge administratif n'accepte de censurer la délibération attaquée qu'à la condition que la disposition du règlement intérieur qui a été violée soit une formalité substantielle.

Ainsi la Cour administrative de Marseille a pu juger que la violation des dispositions du règlement intérieur réglementant le droit d'amendement des conseillers municipaux ne constituait pas un vice (en l'espèce, l'amendement avait été exposé en séance et la délibération avait été votée à l'unanimité dans la rédaction proposée par le maire (CAA Marseille, 20 novembre 1997, M. Bernardi)).

### **7.12 Modèle de règlement intérieur**

Modèle issu du site [Laviocommunale.fr](http://Laviocommunale.fr)

→ Modèle présenté à titre indicatif. Il ne saurait être repris en l'état sans être adapté.

**Article 1<sup>er</sup>** : Réunions du conseil municipal

**Article 2** : Régime des convocations des conseillers municipaux

**Article 3** : L'ordre du jour

**Article 4** : Les droits des élus locaux : l'accès aux dossiers préparatoires et aux projets de contrat et de marché.

**Article 5** : Le droit d'expression des élus

**Article 6** : Informations complémentaires demandées à l'administration de la commune

**Article 7** : Commissions consultatives des services publics locaux

**Article 8** : La commission d'appel d'offres

**Article 9** : Les commissions consultatives

**Article 10** : Rôle du maire, président de séance

**Article 11** : Le quorum

**Article 12** : Les procurations de vote

**Article 13** : Secrétariat des réunions du conseil municipal

**Article 14** : Communication locale

**Article 15** : Présence du public

**Article 16** : Réunion à huis clos

**Article 17** : Police des réunions

**Article 18** : Règles concernant le déroulement des réunions

**Article 19** : Débats ordinaires

**Article 20** : Débat d'orientation budgétaire (DOB) : information des élus

**Article 21** : Suspension de séance

**Article 22 : Vote**

**Article 23 : Procès-verbal**

**Article 24 : Désignation des délégués**

**Article 25 : Bulletin d'information générale**

a) Principe b) Modalité pratique c) Responsabilité

**Article 26 : Modification du règlement intérieur**

**Article 27 : Autre**

### **Article 1<sup>er</sup> : Réunions du conseil municipal**

Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre.

Le maire peut réunir le conseil aussi souvent que les affaires l'exigent.

Le maire est tenu de le convoquer chaque fois qu'il en est requis par une demande écrite indiquant les motifs et le but de la convocation et signée par un tiers des membres du conseil municipal.

### **Article 2 : Régime des convocations des conseillers municipaux**

Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse cinq (*ou trois pour les communes de moins de 3 500 hab.*) jours francs au moins avant celui de la réunion.

Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être inférieur à un jour franc.

Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion de tout ou partie à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

### **Article 3 : L'ordre du jour**

Le maire fixe l'ordre du jour.

Les affaires inscrites à l'ordre du jour sont en principe préalablement soumises, pour avis, aux commissions compétentes, sauf décision contraire du maire, motivée notamment par l'urgence ou toute autre raison. (*Facultatif*)

Dans le cas où la séance se tient sur demande du tiers des membres du conseil, le maire est tenu de mettre à l'ordre du jour les affaires qui font l'objet de la demande.

### **Article 4 : Les droits des élus locaux : l'accès aux dossiers préparatoires et aux projets de contrat et de marché.**

Tout membre du conseil a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.

Durant les X jours précédant la réunion et le jour de la réunion, les membres du conseil peuvent consulter les dossiers préparatoires sur place et aux heures ouvrables, dans les conditions fixées par le maire.

Les membres du conseil qui souhaitent consulter les dossiers en dehors des heures ouvrables devront adresser au maire une demande écrite. (*Facultatif*)

Les dossiers relatifs aux projets de contrat et de marché sont mis, sur leur demande, à la disposition des membres du conseil dans les services communaux compétents, X jours avant la réunion au cours de laquelle ils doivent être examinés aux fins de délibération.

Dans tous les cas, ces dossiers seront tenus, en séance, à la disposition des membres du conseil. *(Facultatif)*

#### **Article 5 : Le droit d'expression des élus**

Les membres du conseil peuvent exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune.

Le texte des questions est adressé au maire 48 heures *(ou X jours)* au moins avant une réunion du conseil et fait l'objet d'un accusé de réception. *(Facultatif)*

Lors de cette séance, le maire répond aux questions posées oralement par les membres du conseil. *(Facultatif)*

Les questions déposées après expiration du délai susvisé sont traitées à la réunion ultérieure la plus proche. *(Facultatif)*

Si le nombre, l'importance ou la nature des questions le justifie, le maire peut décider de les traiter dans le cadre d'une réunion du conseil spécialement organisée à cet effet. *(Facultatif)*

Les questions orales portent sur des sujets d'intérêt général et concernant l'activité de la commune et de ses services. *(Facultatif)*

#### **Article 6 : Informations complémentaires demandées à l'administration de la commune**

Toute question, demande d'informations complémentaires ou intervention d'un membre du conseil auprès de l'administration de la commune, devra être adressée au maire. *(Facultatif)*

Les informations demandées seront communiquées dans la quinzaine *(ou les X jours)* suivant la demande.

Toutefois, dans le cas où l'administration communale nécessite un délai supplémentaire pour répondre à la demande, le conseiller municipal concerné en sera informé dans les meilleurs délais. *(Facultatif)*

#### **Article 7 : Commissions consultatives des services publics locaux**

La (les) commission(s) consultative(s) des services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée est (sont) présidée(s) par le maire.

Elle(s) comprend (comprennent) parmi ses membres des représentants d'associations d'utilisateurs des services concernés. *(Facultatif)*

#### **Article 8 : La commission d'appel d'offres**

La commission d'appel d'offres est constituée par le maire ou son représentant, et par cinq membres du conseil élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres est régi par les dispositions des articles L 1414-1 et L 1414-1 à 4 du CGCT.

#### **Article 9 : Les commissions consultatives**

Les commissions permanentes et spéciales instruisent les affaires qui leur sont soumises par le maire et en particulier, préparent les rapports relatifs aux projets de délibérations intéressant leur secteur d'activités ; elles émettent des avis car elles ne disposent pas de pouvoir décisionnel.

Les commissions peuvent entendre, en tant que de besoin, des personnalités qualifiées.

- Les commissions permanentes sont les suivantes : *(facultatif)*

Finances : X membres

(Indiquer les commissions choisies)

Chaque membre du conseil est membre d'au moins une commission. *(Facultatif)*

La désignation des membres du conseil au sein de chaque commission intervient au scrutin secret.

Le maire préside les commissions. Il peut déléguer à cet effet un adjoint au maire.

Si nécessaire, le conseil peut décider de créer une commission spéciale en vue d'examiner une question particulière.

Le responsable administratif de la commune ou son représentant assiste de plein droit aux séances des commissions permanentes et des commissions spéciales. Il assure le secrétariat des séances. En effet, les réunions des commissions donnent lieu à l'établissement d'un compte rendu sommaire. *(Facultatif)*

Les séances des commissions permanentes et des commissions spéciales ne sont pas publiques sauf décision contraire du maire et de la majorité des membres de la commission concernée. *(Facultatif)*

#### **Article 10 : Rôle du maire, président de séance**

Le maire, et à défaut celui qui le remplace, préside le conseil municipal.

Toutefois, la réunion au cours de laquelle il est procédé à l'élection du Maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

Le maire vérifie le quorum et la validité des pouvoirs, ouvre la réunion, dirige les débats, accorde la parole, rappelle les orateurs à la question, met aux voix les propositions et les délibérations, dépouille les scrutins, juge conjointement avec le ou les secrétaires les preuves des votes, en proclame les résultats. Il prononce l'interruption des débats ainsi que la clôture de la réunion. *(Facultatif)*

#### **Article 11 : Le quorum**

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice est physiquement présente à la séance. Le quorum s'apprécie à l'ouverture de la séance.

Au cas où des membres du conseil municipal se retireraient en cours de réunion, le quorum serait vérifié avant la mise en délibéré des questions suivantes.

Les procurations n'entrent pas dans le calcul du quorum.

Si, après une première convocation régulière, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, le Maire adresse aux membres du conseil une seconde convocation. Cette seconde convocation doit expressément indiquer les questions à l'ordre du jour et mentionner que le conseil pourra délibérer sans la présence de la majorité de ses membres.

#### **Article 12 : Les procurations de vote**

En l'absence du conseiller municipal, celui-ci peut donner à un autre membre du conseil municipal de son choix un pouvoir écrit de voter en son nom.

Un même membre ne peut être porteur que d'un seul pouvoir. Celui-ci est toujours révocable.

Les pouvoirs sont remis, au plus tard, au Maire au début de la réunion. *(Facultatif)*

#### **Article 13 : Secrétariat des réunions du conseil municipal**

Au début de chaque réunion, le conseil nomme un ou plusieurs secrétaires.

Le secrétaire assiste le maire pour la vérification du quorum, la validité des pouvoirs, les opérations de vote et le dépouillement des scrutins. *(Facultatif)*

#### **Article 14 : Communication locale**

Les réunions peuvent faire l'objet d'un compte rendu dans la presse et être retransmises par tout moyen de communication audiovisuelle. *(Facultatif)*

Un emplacement, dans la salle des délibérations du conseil municipal, est réservé aux représentants de la presse. *(Facultatif)*

Pour le reste, les dispositions du code général des collectivités territoriales s'appliquent.

#### **Article 15 : Présence du public**

Les réunions du conseil municipal sont publiques.

Des emplacements, en nombre suffisant, sont prévus dans la salle des délibérations pour permettre l'accueil du public *(Facultatif)*.

#### **Article 16 : Réunion à huis clos**

A la demande du maire ou de trois membres du conseil, le conseil municipal peut décider, sans débat, d'une réunion à huis clos. La décision est prise à la majorité absolue des membres présents ou représentés.

#### **Article 17 : Police des réunions**

Le maire a seul la police de l'assemblée.

Il peut faire expulser de l'auditoire tout individu qui trouble l'ordre.

Les téléphones portables devront être éteints. *(Facultatif)*

#### **Article 18 : Règles concernant le déroulement des réunions**

Le maire appelle les questions à l'ordre du jour dans leur ordre d'inscription. *(Facultatif)*

Le maire peut proposer une modification de l'ordre des points soumis à délibération. Un membre du conseil peut également demander cette modification. Le conseil accepte ou non, à la majorité absolue, ce type de propositions.

Chaque point est résumé oralement par le Maire ou par un rapporteur désigné par le maire.

#### **Article 19 : Débats ordinaires**

Le Maire donne la parole aux membres du conseil qui la demandent. Il détermine l'ordre des intervenants en tenant compte de l'ordre dans lequel se manifestent les demandes de prises de parole. *(Facultatif)*

#### **Article 20 : Débat d'orientation budgétaire (DOB) : information des élus**

Le débat a lieu dans un délai de deux mois avant l'examen du budget.

5 jours au moins avant la réunion, les documents sur la situation financière de la commune, des éléments d'analyse (charges de fonctionnement, niveau d'endettement, caractéristiques des investissements, ratios établis par les services communaux, etc.) sont à la disposition des membres du conseil. Ces éléments peuvent être consultés sur simple demande auprès de monsieur le maire. *(Facultatif)*

Le débat est organisé en principe sans limitation de temps. Il doit toutefois être organisé en respectant l'égalité de traitement des intervenants. *(Facultatif.)*

D'autre part une note de synthèse de cadrage est jointe à la convocation du conseil municipal pour la séance du DOB. Cette note de synthèse comporte les informations suffisantes sur la préparation du budget communal.

#### **Article 21 : Suspension de séance**

Le maire prononce les suspensions de séances.

Le conseil peut se prononcer sur une suspension lorsque X membres la demandent. *(Facultatif)*

#### **Article 22 : Vote**

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Les bulletins nuls et les abstentions ne sont pas comptabilisés.

En cas de partage, la voix du maire est prépondérante *(sauf pour les votes à bulletin secret)*.

En cas d'élection, le vote a lieu à la majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin et à la majorité relative des suffrages exprimés, si un troisième tour de vote est nécessaire. A égalité des voix, l'élection est acquise au plus âgé des candidats.

En dehors du scrutin secret, le mode habituel est le vote à main levée. Le vote secret est appliqué à la demande du tiers des membres de l'assemblée municipale.

#### **Article 23 : Procès-verbal**

Les délibérations sont inscrites dans l'ordre chronologique de leur adoption dans le registre réservé à cet effet.

Elles sont signées par tous les membres présents ; sinon il est fait mention des raisons qui empêchent la signature.

Les délibérations à caractère réglementaire sont publiées dans un recueil des actes administratifs.

#### **Article 24 : Désignation des délégués**

Le conseil désigne ses membres ou ses délégués au sein d'organismes extérieurs selon les dispositions du code général des collectivités territoriales régissant ces organismes.

Le remplacement de ces délégués peut être fait dans les mêmes conditions que leur nomination.

#### **Article 25 : Bulletin d'information générale**

##### **a) Principe**

L'article L.2121-27-1 du CGCT dispose : « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »

Ainsi le bulletin d'information comprendra un espace réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité et ce dans les conditions suivantes :

A titre d'exemple la démarche suivante peut être proposée :

1/20<sup>e</sup> de l'espace total de la publication sera réservé à la minorité du conseil municipal.

Pour un journal municipal comportant 20 pages, une page sera de la sorte réservée à la minorité du conseil municipal.

Cet espace est réparti, le cas échéant, entre plusieurs listes représentées au conseil municipal en fonction du nombre d'élus de chaque liste.

Au sein d'un conseil municipal de 29 membres comportant 5 représentants de l'opposition.

Liste A : 3 élus

Liste B : 2 élus.

La répartition de l'espace disponible sera effectué de la manière suivante :

Liste A : 3/5<sup>e</sup> de l'espace disponible

Liste B : 2/5<sup>e</sup> de l'espace disponible

#### **b) Modalité pratique**

Le maire ou la personne désignée par lui se charge de prévenir le ou les groupes représentés au sein du conseil municipal au moins 5 jours avant la date limite de dépôt en mairie des textes et photos prévus pour le journal municipal.

#### **c) Responsabilité**

Le maire est le directeur de la publication. La règle qui fait du directeur de publication l'auteur principal du délit commis par voie de presse est impérative. Elle signifie que le responsable de la publication a un devoir absolu de contrôle et de vérification qui, s'il n'est pas assuré dans sa plénitude, implique l'existence d'une faute d'une négligence ou d'une volonté de nuire. Par conséquent, le maire, directeur de la publication, se réserve le droit, le cas échéant, lorsque le texte proposé par le ou les groupes d'opposition, est susceptible de comporter des allégations à caractère injurieux ou diffamatoire, d'en refuser la publication. Dans ce cas, le groupe (*ou selon le cas, les groupes*) en sera immédiatement avisé.

Article 26 : Modification du règlement intérieur

La moitié (*ou X membres*) peuvent proposer des modifications au présent règlement. Dans ce cas, le conseil municipal en délibère dans les conditions habituelles. (*Facultatif*)

#### **Article 27 : Autre**

Pour toute autre disposition il est fait référence aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

Le présent règlement intérieur a été adopté par le conseil municipal de la commune de ..., le ... .

## **8. LES DROITS D'EXPRESSION DES ELUS EN SEANCE**

Ces règles de direction et d'animation de la séance exposées, le président est à même d'engager son conseil dans le vif des débats et de faire voter les points ou projets de l'ordre du jour.

Pour que ces opérations interviennent dans des conditions satisfaisantes, il convient que les délibérations du conseil aient été préparées, qu'elles donnent lieu, pour les conseillers municipaux, à toute l'information dont ils ont besoin pour se prononcer, et qu'elles soient effectivement soumises à débat.

## **8.1. Le droit à l'information des conseillers municipaux**

### **8.1.1 Sur la note explicative de synthèse pour les communes de plus de 3 500 habitants**

Dans les communes de 3 500 habitants et plus (art. L. 2121-12), une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.

Si la délibération concerne un contrat de service public, pour des raisons matérielles le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces n'a pas à être joint obligatoirement à la convocation ; mais l'ensemble du dossier du marché doit pouvoir être consulté par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur (jurisprudence constante, ex. : CAA Marseille, 13 décembre 2001, Marcovici).

**L'absence de la note explicative de synthèse est une illégalité de nature à justifier l'annulation de la délibération.**

Le contenu de cette note a donné lieu à une jurisprudence fournie.

#### **Il a été jugé :**

- qu'un simple document portant mention du total des recettes et des dépenses ne pouvait informer suffisamment les membres du conseil municipal sur le projet de budget primitif (CE, 12 juillet 1995, Commune de Simiane-Collongue) ;
- au contraire était suffisant l'envoi d'un projet de budget faisant le détail par chapitre et article, auquel était joint un état détaillé des emplois permanents et des ensembles immobiliers (CE, 12 juillet 1995, Commune de Fontenay-le-Fleury) ;
- que la production de la note de synthèse, à condition que celle-ci soit remplacée par l'envoi d'une documentation suffisante et permettant à chaque conseiller de se faire une opinion sur la question à débattre était suffisante (CE, 30 avril 1997, commune de Sérignan).

### **8.1.2 Sur les documents communicables**

Selon l'article L. 2121-26 toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

La communication des documents intervient dans les conditions prévues par l'art. L.311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

En vertu de cet article, les élus bénéficient donc, comme toute personne, des droits à se faire **communiquer** des documents administratifs.

De plus, l'article L. 2121-13 mentionne que les conseillers municipaux ont le droit d'être **informés** des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.

Les pièces à communiquer sont :

- Les projets de délibération,
- Les documents préparatoires,
- Les projets de décisions,
- Les pièces annexes des contrats incluses,
- Les études de cabinets d'avocats (attention aux mesures de prudence à prendre),
- Les études financières, techniques,
- Les rapports juridiques et administratifs indispensables.

D'une manière générale, tous les documents nécessaires pour apprécier le sens, la portée et la validité du projet

De même, le conseil municipal se prononce (selon l'article L. 2224-5) sur :

- Un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable ;
- Un rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'assainissement ;
- Un rapport annuel sur le prix et la qualité du service de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères
- Un rapport annuel sur la formation des élus (art. L. 2123-12 C.G.C.T.).

Enfin, le conseil municipal est obligatoirement destinataire d'informations telles que :

- Rapport annuel du président de l'EPCI aux maires des communes membres,
- Observations de gestion de la chambre régionale des comptes ;
- Rapports annuels des délégataires et des sociétés d'économie mixte locale.

L'article L. 2121-19 reconnaît aux conseillers municipaux le droit d'exposer en séance du conseil des **questions orales** ayant trait aux affaires de la commune.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions.

A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal.

### **8.1.3 Sur le droit à être informé**

L'article L. 2121-13 mentionne que tout membre du conseil municipal a le droit dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.

Toute demande d'information préalable exercée dans ces conditions doit être formulée directement auprès du maire, et non auprès de ses services, et le maire est tenu d'y faire droit.

Cette communication doit intervenir suffisamment tôt afin de laisser le temps aux conseillers municipaux d'en analyser le contenu ; une distribution de documents ainsi sollicités en cours de séance ne saurait admise dès lors que la demande est intervenue bien avant ladite séance.

Si la demande d'information est exprimée en cours de séance par les conseillers, elle implique qu'ils puissent consulter toutes les pièces et documents nécessaires à leur information sur l'affaire faisant l'objet de délibération et de leur demande. La jurisprudence considère que ces informations nécessaires sont celles permettant de comprendre le sens et la portée » des projets de décision à examiner ; en aucun cas, le maire ne doit sciemment dissimuler des faits ou des motifs liés à la délibération en cause, ou tronquer les informations qu'il communique à cette occasion.

Par exemple, si le conseil municipal délibère sur la vente d'un bien de son domaine privé, le maire est tenu de présenter aux conseillers municipaux toutes les offres d'achat qui lui ont été transmises à ce titre.

## **8.2 Le droit à débattre et s'exprimer**

L'adoption d'une délibération nécessite qu'une discussion préalable ait été rendue possible.

En l'absence de dispositions très précises en la matière, on retiendra que l'attitude du maire ne doit en aucun cas avoir pour conséquence d'éluder ou empêcher ce débat.

En revanche, le fait qu'aucun conseiller ne souhaite prendre la parole sur la question à débattre n'a pas d'incidence sur l'adoption de ladite question.

## **8.3 Les élus municipaux peuvent-ils poser des questions orales en cours de séance ?**

L'article L. 2121-19 reconnaît aux conseillers municipaux le droit d'exposer en séance du conseil des **questions orales** ayant trait aux affaires de la commune.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions.

A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal.

A noter :

- Un tribunal administratif a estimé qu'il n'était pas illégal qu'un règlement intérieur prévoit le dépôt des thèmes des questions orales au secrétariat de la mairie 24 heures avant la séance, mais une cour administrative d'appel a estimé excessif un délai de 72 heures.
- La limitation par un règlement intérieur du temps de parole des conseillers à 6 minutes est illégale, de même que la disposition d'un règlement intérieur limitant à une intervention par groupe la discussion d'une délibération.
- Enfin, la publicité des débats s'oppose à ce qu'un règlement intérieur interdise la mention des interventions des élus dans le procès-verbal de la séance du conseil municipal.

## **8.4 Les élus sont-ils les seuls à avoir le droit de s'exprimer lors d'une séance du conseil municipal ?**

**Sur le public :**

Le droit d'assister aux séances ne permet qu'une **assistance passive**.

**Sur les personnes qualifiées :**

Les conseillers municipaux peuvent céder la parole à des experts ou d'autres personnes qualifiées (représentants de l'Etat, agents de la collectivité, cocontractant de la commune, représentants d'un EPCI, ...) afin d'auditionner ceux-ci, y compris en cas de huis clos.

En cas de vote pour que la séance se déroule à huis clos, ces personnes doivent se retirer dès le début du vote. Le temps de leur audition, les personnes sont appelées à présenter leurs rapports ou observations devant le conseil, à charge pour ces dernières de sortir de la salle dès leur intervention finie.

Il a pu être admis qu'un de ces intervenants extérieurs reste dans la salle après son intervention sans que cela n'entache d'illégalité la délibération prise car celle-ci avait été adoptée au scrutin secret.

A l'occasion du rapport annuel que tout président d'EPCI doit remettre aux maires des communes membres de l'EPCI avant chaque 30 septembre (loi du 12/07/1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), un président d'EPCI peut être entendu à sa demande par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier.

### **8.5 Le droit de proposition des conseillers municipaux**

**Les conseillers municipaux ont un droit de proposition** : c'est celui de demander une mise en discussion d'une proposition et un vote sur celle-ci. Ce droit est reconnu dès lors que la proposition rentre dans les attributions du conseil.

Cette proposition peut consister en un amendement au texte de la délibération soumise au conseil.

S'il s'agit d'une proposition portant sur un objet relatif aux affaires de la commune, elle doit être présentée avant la séance, en vue de son inscription à l'ordre du jour d'une prochaine séance.

Si cette proposition est faite au cours d'une séance du conseil, elle doit être renvoyée à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

Si la proposition concerne la procédure des débats et des votes et est formulée en cours de séance, elle doit être prise en considération au cours de cette séance.

Le conseiller peut exiger que sa demande soit inscrite au procès-verbal de séance. Seul le maire peut saisir l'assemblée. Le maire apprécie l'opportunité de mettre la question à l'ordre du jour. Le refus doit être justifié car il peut être sanctionné.

### **8.6 Le droit d'amendement**

Le droit de proposer des amendements au texte des délibérations qui leur sont soumises découle logiquement du rôle délibératif conféré aux conseillers municipaux. Mais l'exercice de ce droit est subordonné à certaines conditions.

Il n'existe d'abord que dans le cas de délibérations susceptibles d'être amendées, ce qui n'est pas le cas d'une délibération relative à un contrat (CAA Lyon, 12 juillet 2001, Narbonne).

Il n'existe ensuite que si l'amendement concerne une délibération ayant été portée à l'ordre du jour, et que si le texte est en relation directe avec celui de la délibération. Le maire ne peut refuser le dépôt en séance d'amendements répondant à ces conditions et doit les mettre en discussion, avant le vote sur l'ensemble de la délibération.

→ Le président de séance peut refuser de mettre en débat des amendements au caractère manifestement dilatoire (qui tend à retarder une décision).

A été jugée illégale une délibération au cours de laquelle le maire ne soumet pas au vote tous les amendements présentés en début de séance.

## 8.7 Quels sont les droits auxquels peuvent prétendre les groupes d'élus ?

Les groupes d'élus peuvent se constituer dans toutes les communes, en fonction d'une affinité politique.

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, les groupes d'élus se voient reconnaître des droits particuliers (art. L. 2121-28).

Dans les conditions qu'il détermine, le conseil municipal de telles villes peut affecter aux groupes d'élus un local administratif, du matériel de bureau, une ou plusieurs personnes et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunication.

## 9. ~~L'ENREGISTREMENT SONORE DES SEANCES DU CONSEIL MUNICIPAL~~

Aucun texte ne régleme l'usage d'un magnétophone pour enregistrer les débats des séances publiques des conseils municipaux. **Ainsi, en l'absence de réglementation, toute technique d'enregistrement est autorisée.**

### 9.1 Qui peut enregistrer ?

Les services municipaux, un conseiller municipal ou un particulier admis dans l'enceinte réservée au public peut enregistrer les débats publics du conseil.

### 9.2 Les interdictions d'enregistrer

La présence d'un magnétophone **peut troubler le bon fonctionnement des débats du conseil**. En effet, les conseillers municipaux peuvent en effet être sceptiques quant à l'utilisation des enregistrements et mesurer la forme et le fonds de leurs interventions publiques. Les débats y perdent alors en spontanéité.

Ainsi, les interdictions découlent :

- Des séances du conseil municipal à huis clos.
- Du maire qui a le pouvoir de police de l'assemblée. Le maire peut prescrire un mode d'utilisation des magnétophones ou en interdire totalement l'utilisation si l'enregistrement est générateur de désordre troublant le bon ordre des travaux du conseil. L'enregistrement des débats ne doit apporter ni trouble, ni gêne au maire ou aux conseillers.

Dans l'absolu, le maire peut réglementer la pratique de ces enregistrements mais il est illégal d'interdire d'une manière générale et absolue ce type d'enregistrements, que ce soit par arrêté du maire ou par délibération du conseil municipal relative au règlement intérieur (prudence donc).

**Un conseiller qui utilise un magnétophone crée un malaise différent. Avec cette technique, il se différencie de ses collègues et porte atteinte au caractère collégial des débats en se singularisant au milieu de ses pairs.**

Cependant, le conseil municipal ne peut rester à l'écart des techniques d'enregistrement et de communication. Le maire doit concilier ses pouvoirs de police de séance avec le bon ordre des délibérations mais aussi avoir **une conception de la publicité des débats soucieuse de ne pas rester en retrait du progrès des techniques.**

Le tribunal administratif, s'il est saisi, peut statuer sur l'excès de pouvoir du maire si ce dernier a interdit l'enregistrement des débats du conseil alors que rien ne troublait le bon ordre des travaux.

Si l'interdiction d'enregistrer les débats concerne un conseiller : l'illégalité de l'interdiction ne vicie pas les délibérations puisqu'elle n'a pas empêché le conseiller d'y prendre part. Seule l'annulation de l'interdiction peut être prononcée pour excès de pouvoir.

Si l'interdiction d'enregistrer les débats concerne un auditeur : si le tribunal juge qu'il y a atteinte substantielle au caractère public de la séance, les délibérations sont entachées d'illégalité. S'il n'y a pas atteinte, l'auditeur ne peut agir que par la voie d'un recours pour excès de pouvoir.

### **9.3 L'utilisation des enregistrements**

Les enregistrements peuvent être manipulés et faire naître une vive tension au sein de l'assemblée si des sélections sont opérées lors des prises de son.

Un auditeur peut établir un compte-rendu des débats du conseil ; en publiant ce document, il engage sa propre responsabilité.

Seul le procès-verbal dont la rédaction est définitive lorsqu'elle a été adoptée par le conseil fait foi de l'authenticité des délibérations. Par ailleurs, l'affichage du compte-rendu de la séance permet d'informer le public de la teneur de la délibération prise par l'assemblée et de rectifier d'éventuelles informations erronées.

### **9.4 La commune peut-elle organiser la retransmission des débats du conseil municipal à la radio, à la télévision ou sur internet ?**

C'est l'article L. 2121-18 qui le prévoit, sauf en cas de huis clos.

Certaines communes ont mis en place la diffusion ou la rediffusion de ces séances sur cassettes audiovisuelles, sur les chaînes de télévision locales ou sur internet.

Cette faculté de retransmission des débats n'interdit pas au maire de faire usage de son pouvoir de police de l'assemblée.

## **10. LES PRÉSENTS, LE QUORUM ET LES VOTANTS**

Selon l'article L. 2121-17, « Le conseil municipal délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente ». Si c'est le cas, on dit alors que le quorum est atteint. Le non-respect de cette règle entraîne l'illégalité de la délibération.

### **10.1 La détermination du quorum**

Le quorum est le nombre de membres du conseil municipal en exercice qui doivent être présents à la séance pour que le conseil puisse valablement délibérer.

On doit avoir :

Nombre de conseillers  
municipaux présents  
en exercice

>

Moitié du nombre  
des conseillers  
municipaux en exercice

**Attention !** le quorum correspond à "plus de la moitié" des membres en exercice. La formule trop fréquemment entendue de "la moitié plus un" est erronée.

**Exemples :**

- **1<sup>er</sup> exemple :** sur un conseil municipal de 11 membres, 9 membres en exercice sont présents, le quorum ne sera pas de  $4,5 + 1$  soit 5,5 que l'on arrondirait à 6 membres mais bien de plus de 4,5 et donc de 5 conseillers ;
- **2<sup>ème</sup> exemple :** sur un conseil municipal de 23 membres, 19 membres en exercice sont présents, le quorum ne sera pas de  $9,5 + 1$  soit 10,5 que l'on arrondirait à 11 membres mais bien de plus de 9,5 et donc de 10 conseillers.

Toute délibération adoptée en violation des règles de quorum sera illégale.

**N.B. :** Rien n'interdit en revanche aux membres du conseil municipal de débattre, sans qu'aucune délibération ne soit adoptée, alors même que le quorum n'est pas, ou n'est plus réuni.

**10.2 Qui doit être considéré comme "membre en exercice » du conseil municipal lors du calcul du quorum ?**

Seuls les membres du conseil en exercice effectivement et physiquement présents sont pris en compte pour déterminer le quorum.

La majorité se calcule d'après le nombre de conseillers qui, au jour de la réunion, en ont conservé le titre et peuvent en exercer les droits.

**Sont notamment à prendre en compte dans le calcul du quorum :**

- Le conseiller nouvellement élu dès le procès-verbal des élections ;
- Le "suivant de liste" qui, dans une commune de 1 000 habitants et plus, succède à un conseiller dont le siège est devenu vacant ;
- Le conseiller qui reste dans la salle, mais qui refuse de prendre part à un vote pour manifester son opposition ;
- Le conseiller municipal qui est en vacances ;
- Le conseiller municipal dont l'élection est contestée, tant que le juge ne s'est pas définitivement prononcé (y compris lorsqu'il a été fait appel d'une annulation par le tribunal administratif) ;
- Le conseiller sur le point d'être démis d'office, tant que cette sanction n'est pas prononcée ;
- Le conseiller qui a annoncé sa démission, tant que celle-ci n'est pas effective ;
- Le conseiller municipal prisonnier de guerre non-rapatrié (en dehors du régime particulier qui s'applique en cas de mobilisation générale).

**N.B. :** lors de la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire ou des adjoints, il doit être procédé aux élections qui pourraient être nécessaires pour compléter le conseil municipal à la suite d'une vacance, selon les dispositions de l'article L. 2122-8.

Une telle vacance s'apprécie à la date de convocation.

**Doivent être considérés, entre autres, comme des membres en exercice du conseil municipal, sans pouvoir être comptés au nombre des présents :**

- Les conseillers municipaux tenus de ne pas prendre part à la délibération en question en raison de leur intérêt personnel à l'affaire ;
- Le maire, lorsque le conseil municipal doit délibérer sur son compte administratif ;
- Les conseillers municipaux qui sont absents, mais qui ont donné une procuration à un autre conseiller municipal ;
- Un conseiller parti en vacances : même en vacances, un conseiller est un membre en exercice de l'assemblée délibérante mais qui n'est pas présent.

Ne sont donc pas considérés comme des membres en exercice, les conseillers :

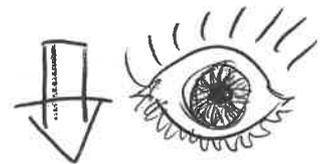
- décédés ;
- ayant perdu la jouissance de leurs droits civiques et politiques ;
- volontairement démissionnaires : un conseiller n'est plus en exercice, dès la réception de sa lettre de démission par le maire :
- démissionnaire d'office ;
- dont l'annulation de l'élection est devenue définitive.

### **10.3 Un conseiller qui a donné procuration doit-il être compté au nombre des présents ?**

Les conseillers municipaux qui sont absents, mais qui ont donné une procuration à un autre conseiller municipal ne doivent pas être pris en compte au nombre des présents lors du calcul du quorum.

### **10.4 Quand le quorum doit-il être réuni ?**

*3 heures*



Le quorum doit être réuni :

- ~~en début de séance~~ : le président de séance procède à l'appel des conseillers en exercice. Sont alors consignés au procès-verbal les présents, ceux qui ont délégué leur vote, les excusés et les absents ;

- ~~à l'issue de chaque suspension de séance~~ (à moins qu'il ne s'agisse d'une brève interruption) ; Le quorum doit être de nouveau vérifié lors de la reprise.

- ~~à chaque fois qu'est mis en discussion un point à l'ordre du jour~~ (et non lorsqu'il est procédé au vote au sujet de ce point à l'ordre du jour). D'ailleurs, le fait pour un conseiller, présent lors de la mise en discussion d'un point à l'ordre du jour, de s'absenter au moment du vote est considéré comme une abstention (CE, 30/10/1931, Mercangeli).



Si le quorum doit être atteint à l'ouverture de la séance, il doit aussi l'être tout au long de celle-ci, chaque fois qu'une question est mise en discussion. Le quorum s'apprécie donc délibération par délibération.

Ce terme de « mise en discussion » est pris au sens strict, c'est-à-dire lorsque le président de séance déclare ouvrir la discussion.

Le conseil municipal peut donc légalement délibérer même si le quorum n'est plus réuni au moment du vote, dès lors que celui-ci a été atteint au moment de la mise en discussion de ce point à l'ordre du jour – et lors de la reprise d'une éventuelle interruption de séance.

Les conseillers présents lors de la mise en discussion de ce point de l'ordre du jour, mais qui se sont absentés depuis, sont réputés abstentionnistes lors du vote, sauf délégation de vote.

Les conseillers ayant quitté la séance peuvent être remplacés par d'autres venus siéger en cours de séance.

Si des conseillers municipaux quittent la séance avant sa fin, leur départ doit être mentionné au procès-verbal.

Le quorum ne dépend donc que de la présence des conseillers mais non de leur participation effective aux votes. C'est ainsi que si des conseillers présents s'abstiennent de voter, cette circonstance est sans incidence sur le quorum : leur abstention n'en fait pas des absents.

La preuve du quorum résulte des énonciations du PV de séance ou du registre des délibérations.

~~A la suite de la 2<sup>ème</sup> convocation, la règle du quorum n'est plus obligatoire.~~

Cependant le juge a précisé qu'il n'en est ainsi que pour les questions reprises de l'ordre du jour de la 1<sup>ère</sup> réunion qui n'avait pu se tenir faute de quorum.

L'absence de quorum entache d'illégalité les délibérations prises lors de cette réunion.

En l'absence de quorum, le maire peut décider d'attendre les élus absents. Cette attente ne doit pas être d'une durée anormalement longue (2h30 en l'espèce – CAA Bordeaux, 13 février 2007, Cne de Sainte-Anne, AJDA 2007).

#### **10.5 Que se passe-t-il si le quorum n'est pas atteint ?**

Si le quorum n'est pas atteint et que le conseil municipal adopte tout de même une délibération ou procède à une élection, celle-ci sera illégale.

Lorsque le quorum n'est pas atteint, le président de séance doit en faire le constat et renvoyer la discussion à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

Il doit en plus et expressément indiquer sur le registre des délibérations que le quorum n'ayant pas été atteint, le sujet est renvoyé pour délibération à une date ultérieure.

Selon l'article L. 2121-17, le conseil municipal est à nouveau convoqué à 3 jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum.

Quand après une première convocation, le quorum n'est pas atteint, le maire doit indiquer sur le registre des délibérations :

- Que le conseil municipal ne s'est pas trouvé en nombre pour délibérer ;
- Et que la séance est renvoyée à une date ultérieure immédiatement précisée.

Le délai entre la première et la seconde convocation doit être de 3 jours francs au moins (article L. 2121-17). Ce délai ne peut être abrégé. Un temps trop long ne doit pas s'écouler entre les deux séances, une limite d'une quinzaine de jours à un mois est souhaitable.

**Attention !** : une séance qui s'achève, faute de quorum, le mardi à 0 heure 30 du matin ne pourra donc se réunir que le samedi suivant, puisqu'il faut compter en jours francs, à l'exclusion de toute journée entamée.

Dans la seconde convocation, le maire doit ajouter la mention : "Le quorum n'ayant pas été atteint à la séance du ..., le conseil, conformément à la loi, délibèrera sur ces points, quel que soit le nombre de membres présents".

Cette formalité est une condition de la légalité des actes qui seront adoptés ensuite par le conseil.

Les délibérations prises dans cette seconde réunion sont valables quel que soit le nombre des conseillers présents, mais à condition de procéder quand même à l'appel des présents.

→ Il est possible de discuter d'autres sujets à l'ordre du jour (que ceux qui n'ont pu être votés, faute de quorum et qui font l'objet d'une nouvelle convocation) ; la règle du quorum s'applique normalement pour ces points.

#### **10.6 Dispositions applicables en période de mobilisation générale et en temps de guerre**

Les articles L. 2124-1 à L. 2124-7 prévoit le quorum dans des situations particulières.

Ainsi, en cas de mobilisation générale, le conseil municipal délibère valablement après une seule convocation lorsque la moitié de ses membres non mobilisés assiste à la séance.

Lorsque le conseil municipal est réduit au tiers de ses membres en exercice du fait de la mobilisation, les délibérations sont exécutoires si, dans le délai d'un mois à partir du dépôt qui en est fait en préfecture, le préfet n'en a pas suspendu l'exécution par une décision motivée. En cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate.

#### **Covid-19 - Régime dérogatoire et temporaire : état d'urgence sanitaire**

Pendant cette période, les règles de quorum sont modifiées. Le quorum est atteint lorsque le conseil réunit le tiers des membres présents ou représentés.

**Exemple :** pour 15 membres en exercice, le quorum est atteint si 5 conseillers sont présents. Il est également atteint si 2 conseillers sont présents, chacun portant le pouvoir de 2 autres conseillers (en tout 6 personnes seraient présentes ou représentées – la règle du tiers serait donc remplie).

**Important :** A l'heure où nous rédigeons ces lignes, le projet de loi relatif à l'organisation du second tour prolonge jusqu'au 30/08 le quorum permettant aux organes délibérants des communes et des EPCI de délibérer. Mais ce texte supprime, à compter du 11/07, la possibilité actuellement en vigueur de compter dans le quorum les élus ayant donné procuration à un autre membre du conseil.

## **11. LES CONDITIONS DES VOTES ET DES SCRUTINS DU CONSEIL MUNICIPAL**

Un scrutin est l'ensemble des opérations qui constituent un vote ou une élection.

Il peut être :

- Ordinaire,
- Public,
- Secret.

Dans les trois cas, la demande de scrutin porte sur un vote déterminé et non sur tous les votes de la séance. Si plusieurs votes doivent intervenir, la demande doit être renouvelée pour chaque vote.

En principe, aucun mode de scrutin n'est imposé pour voter les délibérations et aucun formalisme particulier n'est nécessaire à l'adoption d'une délibération. Toutefois, il peut arriver que certains modes de scrutin soient obligatoires.

### **11.1 Le vote ordinaire:**

Les procédés susceptibles d'être utilisés sont variés. Il peut s'agir d'un scrutin :

- À main levée ;
- Par assis et levé ;
- À haute voix ;
- Par bulletin portant le nom des votants.

Autrefois, le Code de l'administration communale prévoyait le "vote par assis et levés". Ce **système** peut encore être pratiqué. **Lèvent la main ou se lèvent de leur sièges les conseillers qui sont pour l'adoption du projet qui leur est soumis.**

Aujourd'hui le vote à mains levées également appelé scrutin ordinaire s'applique.

Les délibérations sont prises à la majorité des suffrages exprimés ; en cas de partage des voix, **celle du président est prépondérante** (même quand le maire est suppléé). Il est constaté l'assentiment d'une majorité de conseillers présents

En vue de déterminer le plus clairement possible la majorité absolue, le président de séance devra anticiper dès la formulation de sa question les « pour », les « contre » ou les « oui », les « non ».

- Sont concevables également tous procédés tels que le bulletin mentionnant le nom du conseiller et le sens du vote et lu à haute voix par le président de séance sauf si ce procédé conduit en fait à instaurer un mode de scrutin secret (CE, 23/04/1956, Sattler).

### **Observations :**

→ Le conseil d'Etat a clairement énoncé le principe selon lequel l'adoption d'une délibération par le conseil municipal n'est pas subordonnée à l'intervention d'un vote effectif dès lors que l'assentiment de la totalité des conseillers ou de la majorité des conseillers présents a pu être constaté par le maire ou le président de séance (CE, 22 janvier 1960, Fichot).

Cet assentiment peut être constaté après un débat effectif faisant suite à une question posée par le maire (CE, 22/03/1996, Cne de Puymirol).

Procéder par simple assentiment peut s'avérer délicat si le climat au sein du conseil est à la contestation ou pire, au contentieux. Il faudra s'abstenir d'opérer de la sorte et privilégier un mode de scrutin plus formel par exemple le scrutin public ayant l'intérêt de retracer dans le registre des délibérations le nom des votants et le sens de leur vote.

Cette solution est applicable pour toutes les délibérations, en dehors de celles qui font l'objet de dispositions particulières : en matière budgétaire lors du vote par chapitre ou par article (CE, 18 mars 1994, Cne de Cestas c/Periat).

### 11.2 Le vote au scrutin public

Selon l'article L. 2121-21, ce vote a lieu à la demande du quart des membres présents. Le registre des délibérations comporte le nom des votants et l'indication du sens de leur vote.

Exemples :

- Soit, chaque conseiller, à l'appel de son nom, indique le sens de son vote ; *nom*
- Soit par bulletins écrits portant le nom des votants.

*au PV, les*

*apparaît out !*

### 11.3 Le vote au scrutin secret

Selon le même article L. 2121-21, il est voté au scrutin secret :

- 1- **Lorsqu'un tiers des membres présents le réclame ;**

*UK le // certains projets !  
On s'engage !*

Néanmoins, il convient de rappeler que les conseillers municipaux doivent motiver leur demande de recours au scrutin secret, sous le contrôle restreint du juge administratif. En effet, celui-ci considère que cette demande constitue une formalité substantielle de nature à entacher la légalité de la délibération en cas d'irrégularités (Conseil d'État, 21 juin 1993, Commune d'Évry-Grégy-sur-Yerre c/M. Vajou ; Cour administrative d'appel de Nancy, 11 octobre 2007, Assoc. de défense des riverains de la rue Pasteur). Ainsi, le maire peut refuser de faire droit à la demande de scrutin secret si celle-ci est insuffisamment motivée. Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 26/08/2010 - page 2230

- 2- **Lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination ou à une présentation du conseil municipal.**

Dans ces derniers cas, il doit être procédé à un premier tour à la majorité absolue ; si aucun des candidats n'a obtenu cette majorité, un deuxième tour doit encore avoir lieu à la majorité absolue.

Si aucun candidat n'a obtenu cette majorité, il est procédé à un troisième tour à la majorité relative. C'est le candidat qui obtient le plus de voix qui est élu.

A égalité de voix au troisième tour, l'élection est acquise au plus âgé.

Le choix du conseil peut porter au troisième tour sur un candidat nouveau.

Les résultats du vote doivent être immédiatement portés au procès-verbal de séance.

Le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret aux nominations ou aux présentations, sauf disposition législative ou réglementaire prévoyant expressément ce mode de scrutin.

Si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture par le maire.

L'article L. 2121-20 précise qu'en cas de scrutin secret et de partage égal des voix, la voix du président n'est pas prépondérante.

### **Remarques complémentaires :**

- S'il y a simultanéité entre une demande de vote au scrutin public et une demande de vote au scrutin secret, c'est la demande de vote au scrutin secret qui l'emporte dès lors que le scrutin est réclamé par le tiers des membres présents même si la demande de vote au scrutin public est formée par un nombre plus élevé de conseillers.
- Les présents peuvent être en nombre inférieur aux suffrages ultérieurement exprimés, compte tenu des délégations de vote : le quart ou le tiers des présents demandeurs du scrutin secret peut être inférieur au quart ou au tiers des suffrages à intervenir.
- Constitue une formalité substantielle sanctionnée par la nullité de la délibération, la formalité relative à la demande de scrutin secret.
- Si le secret de certains des bulletins de vote n'a pas été respecté, le Conseil d'Etat considère que ces atteintes ne vicient l'ensemble du scrutin que dans la mesure où elles ont exercé une influence sur le résultat du scrutin.
- Le vote au scrutin secret n'interdit pas que la délibération à mettre aux voix fasse l'objet d'un débat.

### **11.4 Dispositions communes au scrutin public et scrutin secret**

Pour légalement intervenir, le vote doit être recueilli après un débat effectif et répondre à une question précise formulée par le président de séance.

#### **11.4.1 Rédaction des procès-verbaux**

Les conseils municipaux sont maîtres de la rédaction de leurs procès-verbaux. Deux conséquences résultent de ce principe :

- aucune mention n'est obligatoire quant au contenu et à la procédure ;
- en cas de contestation, la preuve peut être établie par des éléments autres que ceux du PV ;

Le règlement intérieur peut prévoir que les débats sont enregistrés sur cassettes audio qui constituent des documents administratifs communicables (TA, Versailles, 10/04/1998, Danet).

La délibération précisant les modalités de présentation des PV est une décision se rapportant au fonctionnement interne du conseil municipal et ne constitue pas un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE, 18/11/1987, Marcy).

#### **11.4.2 Contenu des procès-verbaux**

Le Conseil d'Etat ne pose pas d'exigences formelles précises en ce qui concerne les modalités selon lesquelles il doit être fait mention dans le PV de la procédure des séances et du contenu des délibérations.

Il suffit que le PV fasse apparaître la nature de l'ensemble des questions abordées au cours de la séance.

### **11.5 Le calcul de la majorité absolue**

L'article L. 2121-20 dispose que les votes sont acquis à la majorité absolue des suffrages exprimés.

La majorité se calcule non pas par rapport à l'effectif légal du conseil mais par rapport au nombre de suffrages exprimés, décompte fait des bulletins blancs et nuls.

Une délibération est considérée comme adoptée lorsque plus de la moitié des conseillers présents se sont exprimés.

**Exemple :** Si sur 15 suffrages exprimés, il y a 8 suffrages favorables, la majorité absolue est acquise car 8 est plus de la moitié de 15.

Il est conseillé de transcrire le résultat de chaque vote dans le procès-verbal de séance avec mention des "oui", "non" et des abstentions voire des nuls sans que les identités soient précisées (sauf en cas de scrutin public).

### **11.6 Bulletins blancs, nuls, abstentions**

**Le vote blanc** consiste à déposer dans l'urne une enveloppe vide ou contenant un bulletin dépourvu de tout nom de candidat (ou de toute indication dans le cas d'un référendum). Ce type de vote indique une volonté de se démarquer du choix proposé par l'élection.

**Le vote nul correspond à des bulletins déchirés ou annotés** qui ne sont pas pris en compte dans les résultats de l'élection. Il est parfois difficile d'interpréter le sens d'un vote nul. L'électeur n'a pas forcément souhaité que son vote soit nul (il a cru, par exemple, qu'une mention manuscrite ajoutée n'aurait aucune incidence). Mais il arrive également que l'électeur ait volontairement déposé un bulletin nul pour manifester son opposition aux différents candidats et programmes présentés.

Depuis la loi du 21/02/2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections les **bulletins blancs seront, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014, décomptés séparément** des votes nuls et annexés en tant que tel au procès-verbal dressé par les responsables du bureau de vote. Mais, comme auparavant, ils ne seront pas pris en compte dans le nombre des **suffrages exprimés** (ensemble des bulletins moins les votes blancs et nuls). Ils sont pris en compte depuis les élections européennes de mai 2014.

~~Les bulletins blancs et nuls ne sont pas pris en compte pour le calcul de la majorité.~~

#### **Exemple :**

Ainsi dans un conseil municipal de 11 votants (suffrages exprimés), la majorité absolue sera de 6.

De même s'il y avait 11 votants dont une abstention (soit 10 suffrages exprimés), la majorité absolue se trouve encore à 6.

Mais s'il y avait un bulletin blanc et une abstention, il ne resterait plus que 9 suffrages exprimés, et la majorité absolue serait de 5.

Le refus de prendre part au vote doit être considéré comme une **abstention** et il n'existe aucune obligation de faire figurer cette mention au procès-verbal (Rép. Min. n° 49261, JOAN, 7/12/2004).

Si ce refus de vote s'est manifesté par le fait de quitter la salle, le conseiller ainsi sorti est alors mentionné, dans le résultat de vote comme « absent ».

### **11.7 Les procurations de vote**

Selon l'article L. 2121-20, le conseiller empêché d'assister à une séance (mandant) peut donner à tout collègue de son choix (mandataire) un pouvoir écrit de voter en son nom.

La limite en est simple : **un conseiller municipal = une seule procuration.**

Le conseiller municipal empêché (le mandant) a l'entière liberté du choix du conseiller municipal (le mandataire) qui votera pour lui, y compris le maire et les adjoints.

L'appréciation de l'empêchement relève du seul conseiller intéressé : maladie, congé, déplacement, obligations familiales...

Un conseiller quittant la séance, avant la fin de la réunion, peut même donner procuration à l'un de ses collègues pour voter en son nom après son départ.

Le conseiller empêché n'a à fournir aucune explication ni justificatif concernant les motifs de son absence. Sauf cas de maladie dûment constatée, le mandat ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives (article L. 2121-20 alinéa 1er).

La maladie doit être constatée par un médecin. Le certificat médical établi par ce dernier est joint à la procuration de vote. Ces documents sont remis au maire qui les annexe au procès-verbal de séance. Une fois la maladie constatée, le mandat peut être renouvelé pour le même conseiller ou donné à un autre.

Une procuration de vote est valable quel que soit l'objet de la séance, y compris lorsqu'il s'agit d'élire le maire et les adjoints.

Elle doit contenir les mentions suivantes :

- Etre donnée par écrit,
- Indiquer les noms des mandant et mandataire,
- Porter la mention de la ou des séances pour lesquels le pouvoir est donné,
- Etre signée sans ambiguïté

Le non-respect de ces formalités pourra entraîner l'annulation des délibérations adoptées par le conseil municipal au cours d'une séance.

La procuration peut être transmise par télécopie ou courrier électronique, laquelle est considérée comme une procédure de transmission complémentaire, mais ne dispense jamais son auteur de la délivrance de l'original qui peut toujours être exigé.

Pour éviter tout litige, un conseiller municipal qui donne procuration à un collègue prendra soin d'adresser à ce dernier l'original ou de le conserver afin qu'il puisse être produit ultérieurement en cas de contestation éventuelle.

Le mandat est révocable à tout moment, par écrit (sur révocation signée du mandant) ou par la présence physique du mandant à la réunion (même en cours de réunion).