

LE COURRIER

des maires et des élus locaux

50 QUESTIONS



LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL

De 1 à 12

INSTALLATION

Transition. Première réunion. Election maire et adjoints. Ordre du tableau. Commissions...

P.III

De 13 à 18

RÈGLEMENT INTÉRIEUR

Contenu. Validité. Recours. Expression des conseillers...

P.VI

De 19 à 33

CONVOCATION, DÉROULEMENT DES SÉANCES

Compétence. Lieu de réunion. Délai. Présidence...

P.VIII

De 34 à 42

DÉLIBÉRATIONS

Organisation des débats, du vote. Publication. Compte rendu de séance...

P.XI

De 43 à 50

DROITS DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Proposition, amendement. Local et matériel...

P.XIV

► Les références

Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (JO du 12 mars 1988, p.3290)

Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (JO n°33 du 8 février 1992, p.2064), titre II (De la démocratie locale)

Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (JO du 18 mai 2013, p.8242)

Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (JO du 12 octobre 2013, p.16829)

Code général des collectivités territoriales (CGCT)

LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL

Par Aloïs Ramel, Jean-Louis Vasseur, avocats à la cour, et Elise Humbert, élève-avocat, SCP Seban et Associés

Le conseil municipal est l'organe délibérant qui rythme les travaux de la collectivité puisque c'est en son sein que seront prises les délibérations municipales majeures concernant les affaires de la commune. Du règlement intérieur aux droits de l'opposition, cette synthèse détaille l'ensemble des règles de fonctionnement du conseil municipal. Elle met également en relief les quelques dispositions de la loi du 17 mai 2013 modifiant le mode de scrutin des collectivités locales, qui viennent impacter directement le fonctionnement du conseil municipal.

1

Comment s'organise la transition à la suite du renouvellement intégral du conseil municipal ?

Les pouvoirs du conseil municipal soumis à renouvellement prennent fin à la date fixée pour le premier tour de scrutin des élections. Le mandat des nouveaux conseillers commence dès la proclamation de leur élection par le président du bureau de vote centralisateur. Toutefois, maire et adjoints sortants continuent d'exercer leurs fonctions jusqu'à l'ouverture de la première séance du nouveau conseil municipal. A partir de son installation et jusqu'à l'élection du maire et des adjoints, ces fonctions sont exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (*article L.2122-15 du Code général des collectivités territoriales/CGCT*).

2

Quand et comment doit être convoquée la première réunion du nouveau conseil municipal ?

A la suite du renouvellement général des conseillers municipaux, le conseil municipal 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 a été élu au complet (*art. L.2121-7 CGCT*). En cas d'urgence, le délai de convocation peut être abrégé, sans toutefois être inférieur à un jour franc (*art. L.2121-11 et L.2121-12 CGCT*). Le maire sortant, même non réélu conseiller municipal, convoque le conseil.

À NOTER

Sont illégales les convocations faites par un conseiller nouvellement élu. 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 CGCT). La convocation doit préciser qu'il sera procédé à l'élection du maire et des adjoints (art. L.2122-8 CGCT).

3

La contestation de l'élection municipale a-t-elle des répercussions directes sur l'installation du conseil ?

Non. Les élections municipales peuvent être contestées, devant le tribunal administratif territorialement compétent, par tout citoyen électeur de la commune, toute personne éligible ainsi que par le préfet (par la voie du déferé préfectoral). La protestation doit être déposée au plus tard 5 jours après la communication des résultats de l'élection (en pratique, le vendredi suivant avant 18 heures) si elle est contestée par un particulier, ou dans un délai de 15 jours s'agissant d'un déferé préfectoral. Il y a ensuite une possibilité d'appel devant le Conseil d'Etat. Néanmoins, durant cette procédure, le ou les conseiller(s) dont l'élection est contestée restent en fonctions jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue ainsi que l'a clairement réaffirmé la loi du 17 mai 2013. Quoi qu'il en soit, l'installation du conseil municipal n'est pas altérée par l'introduction d'un recours.

5

Comment le maire est-il élu ?

Le conseil municipal doit être au complet au moment de l'élection de la municipalité, ce qui signifie qu'aucun poste de conseiller ne doit être vacant. Ceci s'apprécie au jour de la convocation et non au jour de la séance.

Si le conseil est incomplet, il doit être procédé à des élections complémentaires (communes de moins de 1 000 habitants) ou au remplacement par les suivants sur la liste (commune de plus de 1 000 habitants).

Le simple quorum suffit lors de la séance. La séance est présidée par le doyen d'âge. Il n'est pas nécessaire que les candidatures soient exprimées.

Le scrutin est secret mais ni les enveloppes, ni l'urne, ni l'isoloir ne sont indispensables.

À NOTER

Le maire est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés pour les deux premiers tours, à la majorité relative au troisième. Au dernier tour, le plus âgé des candidats est élu en cas d'égalité. Le vote par procuration est possible.

4

Qui peut être élu maire ou adjoint ?

Tous les membres du conseil municipal sont en principe éligibles. Toutefois, en dehors de l'hypothèse d'un renouvellement général du conseil, les anciens membres d'une municipalité révoqués depuis moins d'un an ne peuvent être de nouveau désignés (*article L.2122-16 CGCT*). Sont également inéligibles les citoyens de l'Union européenne non français (*article 88-3 Constitution*). Il existe en outre des incompatibilités comme le fait d'être agent des administrations financières ayant à connaître de la comptabilité ou de la fiscalité locale, d'être agent des forêts dans le département ou encore d'être sapeur-pompier volontaire dans une commune de plus de 3 500 habitants (*articles L.2122-5 CGCT et L.2122-5-1 CGCT*). La fonction de maire ne peut être cumulée avec celle de président de conseil général ou régional, ou de commissaire européen. La fonction d'adjoint ne peut être remplie par un salarié du maire lorsque l'activité en cause est directement liée au mandat de maire. Une incompatibilité peut être surmontée par la cessation de l'activité qui la cause.

6

Comment les adjoints sont-ils élus ?

Cette élection a lieu immédiatement après celle du nouveau maire, qui préside désormais la séance, ou lors d'une autre séance. Le nombre d'adjoints (il en faut au moins un) est librement fixé par le conseil, qui n'est pas tenu par la composition de la municipalité précédente, dans la limite de 30 % des membres du conseil. Dans les communes de plus de 80 000 habitants, cette limite de 30 % peut être dépassée pour créer des postes d'adjoints de quartiers (*art. L.2122-2-1 du CGCT*). Le scrutin est également secret (mêmes conditions que pour l'élection du maire). Les adjoints sont désignés pour la même durée que le conseil mais leur sort est lié à celui du maire. Tout comme le maire, les adjoints sont libres de refuser leur investiture avant la levée de la séance.

Parité. Dans les communes de 1 000 habitants ou plus, la loi (*art. L.2122-7-2 CGCT*) impose l'élection de ces derniers au scrutin de liste, les listes étant constituées de façon à respecter la parité entre les sexes.

7

Existe-t-il des formalités particulières à la séance où le maire et ses adjoints sont élus ?

Comme toute séance du conseil municipal, celle durant laquelle sont élus maire et adjoints est en principe publique. Il peut néanmoins être décidé de procéder à ces scrutins à huis clos, sur la demande de trois conseillers, votée, sans débat, par la majorité absolue des membres présents ou représentés. Pour l'élection des adjoints, l'initiative du huis clos est partagée avec le maire nouvellement élu (*art. L.2121-18 CGCT*).

Une fois procédé aux élections, le procès-verbal de séance indique le nombre de conseillers présents, de suffrages exprimés et de suffrages obtenus par chaque candidat.

Les noms des membres de la municipalité sont affichés dans les 24 heures à la porte de la mairie. Il n'est pas nécessaire d'indiquer le détail des résultats (*art. L.2122-12 et R.2122-1 CGCT*). Cette formalité n'est pas prescrite à peine de nullité de l'élection. Le procès-verbal de l'élection est transmis au préfet.

8

Comment le tableau des adjoints et des conseillers est-il établi ?

Le tableau des adjoints et des conseillers municipaux établit l'ordre de classement des membres du conseil. Il permet de désigner, en cas d'empêchement du maire ou d'un adjoint, le conseiller chargé de les remplacer. Après le maire viennent les adjoints par ordre d'élection ou s'ils ont été élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste (*futur article L.2121-1 CGCT entrant en vigueur au 23 mars 2014*). En ce qui concerne les conseillers, l'ordre est établi selon la date d'ancienneté de nomination ou le plus grand nombre de suffrages obtenus entre conseillers élus en même temps (individuellement ou par la liste à laquelle ils appartenaient dans les communes de plus de 1 000 habitants), et, en cas d'égalité de voix, par la priorité d'âge (*art. L.2121-1 CGCT*). Le tableau est déposé à la mairie et en préfecture.

À NOTER

L'article 39 du décret n°2013-938 du 18 octobre 2013 codifié à l'article R.2121-2 du CGCT prévoit que ce tableau est transmis au préfet au plus tard à 18 heures le lundi suivant l'élection du maire et des adjoints.

9

Le maire est-il tenu par l'ordre du tableau pour décider des délégations ?

Non. Il convient de distinguer l'ordre du tableau de l'ordre des adjoints et de l'importance des délégations données par le maire, qui est libre de les déterminer sans avoir à motiver son choix. Mais les adjoints sont prioritaires sur les délégations : un conseiller non adjoint ne peut en obtenir si tous les adjoints n'en sont pas déjà titulaires (*article L.2122-18 CGCT*). En tout état de cause, le maire est également libre de décider de déléguer ses attributions ou non. Le fait de faire bénéficier tous ses adjoints sauf un d'une délégation n'est d'ailleurs pas source d'illégalité.

10

Quels sont les élus soumis à l'obligation de déclaration de situation patrimoniale ?

Les maires des communes de plus de 20 000 habitants (attention, le seuil a été abaissé de 30 000 à 20 000 habitants par l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) et les adjoints titulaires d'une délégation de signature des communes de plus de 100 000 habitants doivent établir une déclaration de situation patrimoniale au plus tard le 1^{er} juin 2014. Elle est adressée à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Elle doit détailler la totalité du patrimoine des élus. Les modifications substantielles du patrimoine sont communiquées à la Haute autorité en cours de mandat.

À NOTER

La même obligation existe dans les deux derniers mois précédant la date d'expiration du mandat, ou dans les deux mois qui suivent la démission ou la révocation. Le défaut de déclaration dans les délais peut entraîner l'inéligibilité pour un an.

11

Quelles commissions municipales doivent être créées ?

Le conseil municipal est tenu de créer dans les meilleurs délais une **CAO** qui sera l'instance de droit commun pour attribuer les marchés publics dont le montant est supérieur aux seuils de procédure formalisée. Dans l'attente de la création de cette commission, la CAO de l'ancienne mandature ne peut prendre que des décisions limitées à la gestion des affaires courantes (*CE, 28/01/2013, n°358302*). Parallèlement, le conseil municipal doit également créer des commissions pour l'attribution des **DSP** et des contrats de partenariats. Le conseil municipal a par ailleurs la possibilité de créer à chaque séance des **commissions** permanentes ou temporaires chargées d'étudier les questions soumises au conseil (*art. L.2121-22 CGCT*). Le nombre de membres est fixé librement par le conseil. Toutefois, dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition de chaque commission doit permettre la représentation des différents groupes politiques (*CE, 26/09/2012, Commune de Martigues n°345568*).

CAO
Commission
d'appel d'offres

DSP
Délégation
de service public

Commissions
Ces commissions
ne peuvent
prendre aucune
décision en lieu
et place du conseil.

12

Le conseil municipal peut-il créer d'autres organismes ?

Oui. Le conseil peut créer des commissions extra-municipales, en tout domaine. Il est libre d'établir leur composition, mais regroupe en principe des conseillers et des personnalités extérieures comme des représentants d'association. N'étant pas un organisme de la commune, elles n'ont qu'un rôle consultatif.

L'installation de certaines d'entre elles est imposée par la loi (comités de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants, commission consultative des services publics locaux ou commission communale pour l'accessibilité des personnes handicapées, par exemple).

Le conseil municipal peut encore créer des conseils municipaux d'enfants ou d'anciens dont les représentants sont désignés par les habitants d'une tranche d'âge, dans un but essentiellement civique.

À NOTER

Le conseil ne peut en aucun cas créer de structure dotée de pouvoir de décision, appelée ainsi à se substituer à lui.

13

Est-il obligatoire pour un conseil municipal d'établir un règlement intérieur ?

Cela dépend de la taille de la commune. La loi n°92-125 du 6 février 1992 impose l'établissement d'un règlement intérieur par les conseils municipaux de toutes les communes de 3 500 habitants et plus.

Cette formalité est facultative dans les communes de moins de 3 500 habitants, le conseil municipal étant libre d'en apprécier l'opportunité.

À NOTER

Ce règlement doit être élaboré et adopté par le conseil moins de six mois après la date de son installation.

14

Le conseil municipal fixe-t-il librement les dispositions de son règlement intérieur ?

Oui, dans le respect de la loi, du règlement et de la jurisprudence. En l'occurrence, le CGCT lui impose notamment de définir les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire, les conditions de consultation des projets de contrats, les règles de présentation et d'examen des questions orales, les modalités de présentation des comptes rendus et procès-verbaux des séances. Le règlement doit aussi fixer les modalités de l'accès des conseillers d'opposition à l'espace d'expression dont ils bénéficient dans le bulletin d'information générale.

Mais le règlement peut aussi, de façon facultative, fixer les modalités de prise de parole par les conseillers, de participation du public aux séances, de présentation et de discussion des dossiers ; il peut préciser la composition, le rôle, les pouvoirs des commissions municipales. Les dispositions du règlement intérieur ne peuvent concerner que le seul fonctionnement du conseil municipal (*CE 18 nov. 1987, Marcy*).

15

Peut-on attaquer le règlement intérieur devant le juge administratif ?

Oui. La délibération par laquelle un conseil municipal adopte ou modifie son règlement intérieur constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (art. L.2121-8 CGCT; CE 10 février 1995 M. Riehl). La délibération peut être déférée devant le tribunal administratif si le règlement contient des dispositions contraires à la loi. Sont par exemple illégales pour atteinte au droit d'amendement les dispositions prévoyant que les amendements doivent d'abord être déposés en commission (CAA Nancy 4 juin 1998, Ville de Metz).

A NOTER

Lorsque le règlement intérieur comporte une disposition illégale, les délibérations prises conformément à cette disposition sont illégales (CE 16 juillet 1875, Billot). Le préfet, les membres du conseil municipal, comme les particuliers ayant un intérêt à agir, sont recevables à déposer un tel recours.

16

Le règlement intérieur a-t-il valeur réglementaire ?

Si le règlement intérieur a valeur réglementaire, cela signifie qu'une délibération qui a été votée en le méconnaissant est illégale. L'état de la jurisprudence est longtemps resté, sur ce point, assez incertain.

La solution aujourd'hui retenue est que la délibération qui viole de façon substantielle le règlement intérieur est illégale (CAA Marseille 20 novembre 1997, Bernardi; et, concernant le règlement d'une communauté urbaine: CE 31 juillet 1996, Tête). Un arrêt de 2005 semble également abonder dans ce sens bien qu'une analyse très circonstanciée conduise le juge à considérer que la nature particulière de l'ordre du jour consistant en la désignation du maire justifie l'inobservation de son examen préalable par le bureau, pourtant prévu par le règlement intérieur.

Toutefois, le caractère substantiel d'une méconnaissance du règlement reste difficile à déterminer et peut concerner aussi bien la méconnaissance d'une disposition obligatoire du règlement intérieur que d'une disposition facultative (CE 1996, Tête, précité).

Recours d'un conseiller municipal

La théorie de la connaissance acquise sera opposée aux conseillers municipaux, si bien que le point de départ du recours contentieux, qui leur est applicable est la date de l'adoption du règlement intérieur par le conseil municipal et non le jour de sa publication (CE, 13 juin 1986, Toribo et Bideau).

17

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 été également jugé que la limitation à six 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).

18

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 du CGCT 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 lettre (TA Lyon 15 février 2007, M. Nardone).

19

Qui est compétent pour convoquer le conseil municipal ?

Le conseil municipal est, en principe, obligatoirement convoqué par le maire. Mais il existe des cas où ce dernier est remplacé dans cette tâche. Le conseil municipal peut être convoqué par le préfet si le maire refuse de le faire à la demande motivée en ce sens du représentant de l'Etat dans le département ou de la moitié au moins des membres en exercice du conseil dans les communes de moins de 3 500 habitants et du tiers au moins de ces membres dans les communes d'au moins 3 500 habitants (*art. L.2121-9 et L.2122-34 CGCT*). Le conseil peut aussi, en cas d'absence ou de suspension du maire, être convoqué par un adjoint pris dans l'ordre des nominations (*art. L.2122-17 CGCT*) ou, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau (*CE 13 mars 1968, Talasani*).

20

Où et quand le conseil municipal doit-il être réuni ?

Le conseil municipal doit en principe être réuni à la mairie (*CE 19 décembre 1930, Rossi*). Il n'est possible de déroger à ce principe que pour une raison valable. L'exiguïté de la salle du conseil et des normes de sécurité peuvent, par exemple, justifier le déplacement des réunions du conseil municipal jusqu'à l'achèvement des travaux d'agrandissement (*CE 1^{er} juil. 1998, Préfet de l'Isère, et Rép. min. n° 35867, JOAN 1^{er} fév. 2005*). Le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile (*art. L.2121-9 CGCT*). Il est en tout état de cause obligé de le réunir au moins une fois par trimestre (*art. L.2121-7 CGCT*), même dans le cas où rien ne serait inscrit à l'ordre du jour. Le maire est aussi tenu de convoquer le conseil municipal dans un délai de 30 jours quand le préfet, la moitié des conseillers dans les communes de moins de 3 500 habitants ou le tiers de ces membres dans les communes de plus de 3 500 habitants, en font la demande motivée. Ce délai de 30 jours peut être raccourci par le préfet en cas d'urgence. Lors des élections municipales, une réunion de plein droit se tient au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet.

21

Quel délai doit être respecté entre l'envoi de la convocation et la réunion du conseil municipal ?

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation doit être adressée au moins trois jours francs avant celui de la réunion (*article L.2121-11 CGCT*). Dans les autres communes, ce délai est porté à cinq jours francs (*article L.2121-12 CGCT*). Le délai part à compter de la date d'envoi (cachet de la poste), et non celle de la réception, lorsque la convocation est envoyée par voie postale.

À NOTER

Le maire peut décider de raccourcir ce délai en respectant un minimum d'un jour franc en cas d'urgence (contrôlé par le juge). Le respect du délai est une formalité substantielle pour la régularité des délibérations votées.

22

Quelles règles formelles la convocation des membres du conseil municipal doit-elle respecter ?

La convocation est adressée par écrit « sous quelque forme que ce soit », au domicile de chaque conseiller.

Celui-ci peut néanmoins **choisir** de recevoir la convocation à une autre adresse (*art. L.2121-10 CGCT*). La convocation peut être envoyée à l'adresse de la résidence qu'il a dans la commune si elle est mentionnée sur la carte électorale alors qu'il est domicilié dans une autre (*CE 5 février 1954, Pesier*).

La convocation peut aussi être adressée au lieu de travail de l'intéressé ou être remise en mairie si le conseiller a été averti en temps utile. Afin de bénéficier des avancées technologiques, il a été considéré que la formulation de l'article L.2121-10 ne s'opposait pas à ce la convocation soit adressée sous forme dématérialisée.

Choix du conseiller municipal

Les modalités de la convocation reposent sur un choix du conseiller lui-même, d'où la nécessité, pour se garantir de toute contestation, d'obtenir un accord préalable sur cette modalité de convocation (Rép. min., question de M.-J. Zimmermann, n° 40854, JO du 19 mai 2009).

23

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

Oui. Les convocations doivent être mentionnées au registre des délibérations (*article L.2121-10 CGCT*). En outre, la convocation doit être publiée ou affichée à la porte de la mairie (*articles L.2121-10 et R.2121-7 CGCT*). Mais l'inobservation de cette mesure n'entache la délibération d'illégalité que si elle a été déterminante ou qu'elle résulte d'une manœuvre du maire (*CE 22 mars 1993, Sté Les Voiliers*). 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.

Le délai d'exécution de ces mesures n'est précisé ni par la loi ni par le règlement mais il est recommandé de respecter le délai de cinq ou trois jours francs (selon que la commune compte plus ou moins de 3 500 habitants) avant la réunion du conseil (*Rép. min., JO Sénat, 11 janvier 1990*).

24

Quelles informations la convocation du conseil municipal doit-elle contenir ?

Seule la mention de l'ordre du jour de la réunion est explicitement visée par l'article L.2121-10 du CGCT 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 (*CE 24 octobre 1980, Commune de Port-sur-Saône*).

À NOTER

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, il doit être joint à la convocation une note de synthèse des points inscrits à l'ordre du jour (article L.2121-12 CGCT). Elle doit éclairer les conseillers sur le sens et les conséquences de chaque délibération débattue. L'irrégularité de la convocation entraîne l'illégalité des délibérations.

25

Le maire est-il libre de déterminer l'ordre du jour de la réunion d'un conseil municipal ?

Le maire fixe l'ordre du jour de la réunion d'un conseil municipal, sauf lorsque la convocation de celui-ci est provoquée par le préfet ou des conseillers municipaux. Il est en principe libre de le fixer mais il existe des cas d'ordres du jour minimum obligatoires : l'installation des conseillers après les élections municipales, l'information des conseillers en séance publique des rapports définitifs des chambres régionales des comptes (CRC), la tenue d'un débat d'orientations budgétaires avant le vote du budget, par exemple.

À NOTER

Les conseillers peuvent proposer la mise en discussion de certains points, soit par oral lors de la séance, soit par écrit à l'avance, et le maire doit motiver son refus.

26

En dehors de son installation, le maire préside-t-il toujours le conseil municipal ?

Le conseil municipal est présidé par le maire. En cas d'empêchement, il est présidé par le premier adjoint ou dans l'ordre du tableau. La présidence du conseil est nécessaire à la légalité d'une délibération. Le président ouvre et clôt la séance, appelle les affaires inscrites à l'ordre du jour, dirige les débats et assure la police de l'assemblée. Il est assisté d'un secrétaire nommé par le conseil au début de chaque séance parmi les membres, pour rédiger le procès-verbal. Lors du vote du compte administratif du maire, la séance est présidée par un conseiller municipal élu par le conseil (*article L.2121-14 CGCT*). Le maire peut néanmoins assister à la discussion dans ce cas.

27

Que peut faire le président de séance si elle devient houleuse ?

Le maire détient de façon exclusive la police de l'assemblée (*article L.2121-16 CGCT*). Il doit veiller à la courtoisie des débats, en rappelant les conseillers à la modération ou en leur retirant la parole. Si le maire laisse des personnes prononcer des propos diffamatoires ou injurieux sans réagir, il peut engager la responsabilité de la ville ou sa responsabilité personnelle. Il peut enfin rappeler à l'ordre les auteurs de troubles et les expulser ou les faire expulser de la salle de réunion.

À NOTER

En cas de commission d'un crime ou d'un délit, le président de séance, qui a la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ), dresse un procès-verbal et en saisit le procureur de la République. Il est également protégé contre l'outrage (article 433-5 du Code pénal).

28

Comment fonctionnent les règles de quorum ?

Il existe une règle de quorum pour toute séance du conseil municipal. Cela signifie qu'en dessous d'un certain nombre de conseillers présents à la réunion, les délibérations qui y seraient votées ne seraient pas valables.

La règle est simple : il faut que la moitié au moins des membres du conseil en exercice soit physiquement présente (*article L.2121-17 CGCT*).

Les conseillers ayant donné procuration pour se faire représenter ne sont donc pas pris en compte.

Le quorum est décompté à l'ouverture de la séance. Il est calculé selon le nombre de conseillers effectivement en exercice au jour de la séance et non d'après l'effectif légal du conseil.

Le quorum doit également être respecté en cours de séance lors de la discussion de chaque délibération : tout départ de membre en cours de séance est mentionné au procès-verbal et doit entraîner une vérification du quorum.

29

Quand un conseiller ne peut se rendre à la séance, peut-il déléguer son vote ?

Oui. Il est possible pour un membre du conseil empêché d'assister à une séance de donner délégation de son vote à tout autre conseiller de son choix, y compris le maire ou un adjoint (*article L.2121-20 CGCT*). Ce pouvoir doit être conféré par écrit et comporter la désignation du mandataire ainsi que l'indication de la ou des séances pour lesquelles il est donné. Un même mandat ne peut servir pour plus de trois séances consécutives, sauf cas de maladie constatée. La délégation est remise au président de séance lors de l'appel du nom du mandant. La télécopie ou le courrier électronique ne peuvent que compléter l'écrit original, qui devra être produit ultérieurement en cas de contestation.

À NOTER

Un conseiller ne peut être titulaire que d'une seule délégation. Le mandat est révocable à tout moment, par écrit ou par la présence physique du mandant à la réunion.

30

Est-il possible d'enregistrer et de retransmettre les séances du conseil municipal ?

Aucun texte n'interdit l'**enregistrement** des séances du conseil. Le maire peut faire usage de son pouvoir de police pour interdire l'enregistrement, mais uniquement si le bon déroulement de la séance est menacé et d'une façon strictement proportionnelle à ce but (*CE 2 oct. 1992, Commune de Donneville*). L'enregistrement peut être effectué indifféremment par les services municipaux, un membre du conseil ou par un tiers appartenant au public. Il a en ce sens été jugé que le règlement intérieur d'un conseil municipal ne pouvait prévoir un régime d'autorisation pour l'enregistrement des débats par un des membres du conseil, dans la mesure où une telle disposition aurait pour effet de conférer plus de droits au public qu'aux conseillers municipaux (*CAA Bordeaux 3 mai 2011, n°10BX02707*). La séance peut en outre faire l'objet d'une retransmission en direct (*art. L.2121-18 CGCT*). Ces séances peuvent être diffusées sur le site internet de la commune.

Enregistrement

Pour les séances qui se tiennent à huis clos, aucun enregistrement n'est possible.

31

Le public peut-il toujours assister aux séances du conseil municipal ?

En principe, les séances du conseil municipal sont publiques (*article L.2121-18 CGCT*). La salle de réunion doit donc être libre d'accès, et des places assises doivent être aménagées pour le public, qui ne peut intervenir. L'accès aux séances peut être restreint pour des raisons de sécurité ou pour assurer le bon déroulement de la séance (*CE 14 décembre 1992, Ville de Toul*). Toutefois, l'accès à la salle de réunion ne doit pas être discriminatoire.

Huis clos. Le conseil peut se tenir à huis clos, lorsque trois conseillers ou le maire le demandent et que la décision est votée à la majorité absolue des membres présents ou représentés, sans débat. Le huis clos n'est autorisé que s'il est justifié par un intérêt public, dont le conseil est seul juge, et peut être obligatoire en certaines matières (aide médicale). La décision peut être prise à tout moment de la séance.

32

Une même séance du conseil municipal peut-elle s'étaler sur plusieurs jours ?

Aucune disposition ne régit la durée d'une séance du conseil municipal. Le droit renvoyait auparavant à la notion de session, pendant laquelle le conseil pouvait tenir un nombre indéfini de séances sans nouvelle convocation, mais elle a disparu.

Une séance doit avoir une durée raisonnable (quelques heures) et ne peut être interrompue que par de brèves suspensions, ordonnées par le président. Le conseil peut aussi décider de renvoyer tout ou partie de la séance à une séance ultérieure, qui nécessitera une nouvelle convocation, par exemple lorsque l'ordre du jour n'a pu être épuisé.

33

Un procès-verbal de la séance doit-il être obligatoirement établi ?

Oui. Le secrétaire de séance établit un procès-verbal (PV) lors du déroulement de celle-ci. Il n'existe pas de formalisme particulier en la matière mais le PV doit résumer objectivement la discussion. L'article L.2121-21 CGCT impose de mentionner le nom des votants et le sens de leur vote. Le procès-verbal doit encore préciser les motifs de refus d'un conseiller de signer une délibération (*article L.2121-23 CGCT*). Il doit mettre le préfet en mesure d'exercer son contrôle de légalité et préciser notamment la date, le nombre de conseillers présents, les affaires discutées et les décisions prises. Il ne doit jamais reproduire des propos injurieux ou diffamatoires.

Signature. Le procès-verbal de séance doit être signé de tous les conseillers présents, ou mentionner les motifs du refus. Il est donc préférable de le leur soumettre et de tenir compte des observations dans sa rédaction définitive. Il fait foi jusqu'à preuve contraire.

34

Comment s'organisent les débats avant l'adoption d'une délibération ?

Chaque délibération doit faire l'objet d'une discussion préalable en séance. Tous les conseillers doivent avoir la possibilité de s'exprimer oralement, mais n'y sont pas obligés.

Ce droit se traduit par la possibilité de poser des questions orales (*article L.2121-19 CGCT*), de proposer des amendements ou l'expression d'opinions.

L'expression libre de chacun doit être garantie, quel que soit son bord politique : la contrainte est un motif d'illégalité de la délibération.

Le règlement intérieur peut toutefois valablement limiter le temps de parole des conseillers s'il le fait sans excès.

La libre expression des conseillers suppose également une information préalable suffisante, assurée notamment, avant l'ouverture de la discussion, par la lecture du rapport sur l'affaire traitée.

La réalité du débat est rapportée par le procès-verbal de la séance.

35

Le mode de scrutin de vote des délibérations est-il librement déterminé par le président de séance ?

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 (main levée, assis-levé, haute voix...). Toutefois, il peut arriver que certains modes de scrutin soient obligatoires. Lorsqu'un quart au moins des conseillers présents demande un scrutin public ou un tiers un scrutin secret, celui-ci doit être adopté (*article L.2121-21 CGCT*). En outre, le scrutin doit être secret lorsqu'il est procédé à une nomination ou à une présentation de conseillers. De telles demandes ne peuvent concerner que le vote d'une affaire, et non le vote de toutes les délibérations de la séance. Lorsque des demandes de vote à scrutin public et secret sont déposées sur la même affaire, le vote a lieu au scrutin secret. Si le scrutin est public, le nom des votants et le sens de leur vote peuvent être insérés au procès-verbal.

37

Comment calculer la majorité nécessaire à l'adoption d'une délibération ?

Quel que soit le mode de scrutin, une délibération est adoptée lorsqu'elle recueille la majorité absolue des suffrages exprimés (*article L.2121-20 CGCT*). Ceci signifie que les suffrages blancs, nuls et les absentions ne sont pas comptabilisés. Le nombre de voix permettant de calculer la majorité peut donc être inférieur au nombre de conseillers présents. L'expression du vote doit être dénuée d'équivoque. La preuve de l'obtention de la majorité peut être apportée par une mention au procès-verbal. En cas de partage des voix, la voix du président de séance est prépondérante mais lors d'un scrutin secret, la délibération est considérée comme rejetée.

À NOTER

Le quorum doit toujours être respecté et le vote par procuration est possible sous conditions (lire questions n°28 et 29).

36

Un conseiller concerné par une délibération débattue au conseil municipal peut-il prendre part au vote ?

Non. Un conseiller qui a intérêt à l'affaire qui fait l'objet d'une délibération ne peut prendre part à son vote, à peine d'illégalité (*article L.2131-11 CGCT*). L'intérêt à l'affaire existe dès lors qu'il ne se confond pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune.

Il faut non seulement que le conseiller s'abstienne de participer aux débats, mais aussi que sa seule présence n'ait pas été de nature à influencer le sens du vote (*CE 9 juillet 2003, Caisse rurale de Crédit agricole mutuel de Champagne*).

Prise illégale d'intérêt. Il est impératif que le conseiller ayant un intérêt personnel dans une affaire sorte lors de la discussion de la délibération. Le risque de constitution du délit de prise illégale d'intérêts est très important si le conseiller assiste à un vote qui lui est favorable (*Crim., 22 oct. 2008, Commune de Bagneux, n°08-82068*)

38

Quelles sont les formalités de publication des délibérations à accomplir ?

Pour rendre une délibération exécutoire, un acte de publication est indispensable (*art. L.2131-1 CGCT*). Le dispositif d'une délibération doit ainsi être inscrit au recueil des actes administratifs (communes de plus de 3 500 habitants), qui a une périodicité au moins trimestrielle et est tenu à la disposition des administrés en mairie (*art. R.2121-10 CGCT*).

Le compte rendu des séances est affiché sous huitaine à la porte de la mairie (*art. L.2121-25 CGCT*). Une publication électronique ne peut que compléter cet affichage (*Rép. min. JOAN 4 février 2002*). Le dispositif des délibérations en matière d'intervention économique et de celles approuvant une délégation de service public doit en outre être inséré dans une publication locale (*art. L.2121-24 CGCT*). Enfin, les délibérations doivent figurer dans le registre des délibérations signé et paraphé par le préfet. Ces formalités n'engagent pas la validité des actes.

39

Toutes les délibérations doivent-elles être transmises au préfet du département ?

Oui. Le caractère exécutoire de la délibération est subordonné à sa transmission au représentant de l'Etat dans le département. Cette transmission s'effectue auprès du préfet pour les communes situées dans l'arrondissement chef-lieu, auprès du sous-préfet pour les autres. Toutes les délibérations, dans leur intégralité, doivent être transmises, qu'elles soient décisives ou non, ainsi que leurs pièces annexes. Il en va de même pour les décisions du maire prises sur délégation du conseil municipal. Le maire doit assurer la transmission (ou le président de séance pour le compte administratif du maire). Il est possible de le faire par voie électronique (*décret n°2005-324*).

Délais. Il n'existe un délai que pour les décisions individuelles (15 jours; art. L.2131-1 CGCT), et pour le budget primitif (15 jours après expiration du délai fixé pour son adoption; art. L.1612-8 CGCT).

40

Existe-t-il une différence entre procès-verbal et compte rendu de séance ?

Le compte rendu de séance est le document destiné à être affiché à la porte de la mairie à l'issue de la séance et sous huit jours, et qui récapitule les délibérations adoptées. Son contenu n'est pas réglementé. Il est ainsi possible de reproduire tout ou partie du procès-verbal de séance.

Le compte rendu, le procès-verbal et la délibération inscrite au registre peuvent donc être constitués d'un seul et même texte. Les propos diffamatoires ou injurieux ne doivent pas être reproduits dans le compte rendu. La durée de l'affichage du compte rendu n'est pas précisée; il convient d'observer un délai raisonnable afin de permettre aux administrés qui le souhaitent de prendre connaissance des délibérations nouvellement votées.

41

Une délibération peut-elle porter sur un enjeu politique dépassant le strict cadre municipal ?

Les délibérations règlent les affaires de la commune (*art. L.2121-29 CGCT*). Le conseil a la possibilité d'émettre des vœux, qui sont des délibérations à portée non décisive. Les vœux pourtant, peuvent être déférés au juge administratif par le préfet (et seulement lui). Dans ce domaine, il est reconnu depuis longtemps aux conseils municipaux la faculté d'adopter des prises de position sur des questions dépassant le cadre des affaires exclusivement communales, dès lors qu'un intérêt local est caractérisé (*CE 23 décembre 1936 Ville de Montpellier*).

En outre, l'interdiction d'émettre des vœux politiques auparavant prévue par le Code des communes a été abrogée par la loi du 2 mars 1982. Il est donc en principe légal pour un conseil municipal d'émettre des vœux purement politiques sur des sujets nationaux ou internationaux intéressant la vie locale. Toutefois, il arrive souvent que le juge administratif restreigne cette liberté, pourtant garantie aujourd'hui par l'article L.2121-29 du CGCT.

42

Le conseil municipal peut-il déléguer ses attributions ?

Les affaires locales étant très nombreuses, il est prévu qu'il puisse déléguer certaines de ses attributions au maire.

L'article L.2122-22 du CGCT énonce ainsi 24 rubriques pouvant être déléguées (dans des domaines comme les services publics, l'urbanisme, la représentation en justice...).

Les délégations sont permanentes mais peuvent être retirées à tout moment par le conseil et être partielles. Le conseil municipal n'est plus compétent pour agir dans une matière déléguée, sauf en cas d'empêchement du maire. Les décisions prises par délégation sont soumises aux mêmes conditions que les délibérations.

Le maire peut déléguer sa signature à un élu sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation. Il rend compte de son activité au conseil municipal à chaque réunion obligatoire du conseil, sans que l'absence d'information ne vicie la décision (*article L.2122-23 CGCT*).

43

Qu'est-ce que le droit de proposition des conseillers municipaux ?

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 municipal (*CE 22 juillet 1923, Bailleul*). Mais il s'exerce dans des conditions différentes selon l'objet de la proposition, compte tenu du caractère obligatoire de l'ordre du jour.

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.

Local pour les élus d'opposition

Dans le cas où il n'existerait pas un local susceptible d'être immédiatement affecté à l'opposition, le maire devrait donner un accord de principe dans un délai de deux mois et préciser le délai dans lequel la demande des conseillers pourra être satisfaite.

44

Qu'est ce que 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, Nardone, n°00LY02426*).

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.

À NOTER

Le président de séance peut refuser de mettre en débat des amendements au caractère manifestement dilatoire.

45

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 (*article L.2121-28 CGCT*). 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. Les crédits nécessaires ne doivent pas excéder 30 % du montant total des indemnités versées annuellement aux conseillers municipaux. Ces groupes se constituent par la remise au maire d'une déclaration signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant. Le nombre des élus n'est pas déterminé par la loi et peut être fixé par le règlement intérieur.

46

Les conseillers d'opposition ont-ils le droit à des locaux ?

Oui, dans les villes de plus de 3 500 habitants. Les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ont droit à la mise à disposition d'un **local** commun (*art. L.2121-27 CGCT*). Ils doivent en faire la demande, mais ce droit est effectif sans frais et le maire doit le satisfaire dans un délai de deux mois. Les modalités d'aménagement et d'utilisation du local sont fixées par accord entre les élus d'opposition et le maire, à défaut il revient à ce dernier de les arrêter (*art. D.2121-12 CGCT*).

Une mise à disposition des locaux permanente peut être demandée dans les communes de 10 000 habitants et plus. Dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants, la mise à disposition ne peut être inférieure à quatre heures par semaine dont deux heures au moins pendant les heures ouvrables.

47

Quelles sont les indemnités auxquelles peuvent prétendre les conseillers municipaux ?

En principe, les fonctions de maire, d'adjoint ou de conseiller municipal sont gratuites (*art. L.2123-17 CGCT*). Toutefois, afin de compenser l'investissement des élus dans des affaires locales de plus en plus complexes, des indemnités de fonctions existent depuis 1944. Les maires, adjoints et parfois les autres conseillers (des communes de plus de 100 000 habitants) peuvent les percevoir (*art. L.2123-20 CGCT*). Ce montant est fixé librement par le conseil, dans les trois mois de son renouvellement, dans la limite de plafonds déterminés selon la population municipale et la fonction (*art. L.2123-23 et s. CGCT*).

Ces indemnités ne sont plus versées à partir du moment où la fonction n'est plus effectivement remplie (suspension, retrait de délégation...). En cas de suppléance du maire, son remplaçant peut percevoir son indemnité pendant la durée de la suppléance. Les frais engagés dans l'exercice de la fonction sont remboursables.

48

Un conseiller peut-il être défrayé de ses frais de mission et de représentation ?

Oui. En cas de dépenses exceptionnelles liées à l'exercice du mandat, un dédommagement peut s'ajouter aux indemnités de fonctions. Ce sera d'abord le cas lorsque le conseiller est investi d'une mission particulière à accomplir pour le compte de la commune (mandat spécial), confiée par le conseil (*art. L.2123-18 CGCT*). Les remboursements sont votés par le conseil sur présentation d'un état de frais (mais l'hébergement et la restauration le sont sur la base d'un forfait). C'est aussi le cas pour les frais de déplacement (transport et séjour) lorsque les conseillers représentent la commune en dehors de son territoire. La garde d'enfants pendant les séances peut aussi être prise en charge pour les conseillers non indemnisés. Le maire peut enfin être remboursé des frais de représentation par vote du conseil (*art. L.2123-19 CGCT*), pour les dépenses engagées à titre personnel dans l'intérêt de la commune.

49

Un conseiller municipal peut-il arborer des signes religieux ostentatoires en séance ?

Aucune disposition législative n'interdit formellement à un conseiller municipal de manifester publiquement sa religion ou ses convictions par le port d'un signe religieux, dans le cadre des réunions du conseil municipal. C'est en se fondant, en partie, sur cette absence d'interdiction, que, dans un arrêt du 1^{er} septembre 2010 (*Crim., n° 10-80.584*), la Cour de cassation est venue confirmer la culpabilité pour discrimination d'un maire qui avait privé de « droit à la parole » un conseiller municipal au motif que celui-ci portait un signe religieux symbolisant son appartenance à la religion chrétienne. La Cour de cassation affirme en cela que le port d'une croix ne peut être considéré comme un trouble susceptible de justifier que le maire use de son pouvoir de police. Aussi, si l'on pouvait légitimement penser que le principe de neutralité applicable aux agents publics, posé par l'avis « M^{lle} Marteaux » du Conseil d'Etat du 3 mai 2000, vise toute personne participant à l'exécution d'un service public, agent comme élu, il semble, à tout le moins, que ce principe soit à relativiser pour les conseillers municipaux.

50

Un conseiller municipal peut-il utiliser le papier à en-tête de la commune à des fins personnelles ?

Non. Si tout conseiller municipal peut, dans l'exercice de ses fonctions, utiliser un tel papier à son nom et les **armoiries de la ville**, il lui est interdit de le faire à des fins personnelles (correspondance privée...).

La commune peut agir devant le juge judiciaire contre le conseiller contrevenant.

Le maire doit veiller au respect d'une égalité de traitement dans l'utilisation du papier à en-tête, quel que soit le bord politique de l'élu.

Ce papier peut être imprimé par le conseiller lui-même (*JOAN 18 juin 1990, QE n° 25953*).

Armoiries de la ville

On notera que, dans l'équipement de leur voiture, seule l'apposition du blason de leur commune complété de leurs fonctions municipales est autorisée aux conseillers municipaux. Ainsi, aucun élu n'a le droit d'utiliser de gyrophare et tout dispositif du type de ceux utilisés par la police ou tout autre service d'incendie et de secours leur est prohibé. Ils ne peuvent pas non plus faire figurer de cocardes ou d'autres insignes aux couleurs nationales sur leurs véhicules, ceci étant réservé à quelques très hautes personnalités de l'Etat par l'article 50 du décret n° 89-655 du 13 septembre 1989.