

Fiche 7

Notions clés sur le fonctionnement du conseil municipal



Le fonctionnement du conseil municipal obéit à des règles précises fixées principalement par le code général des collectivités territoriales. Elles peuvent être réparties en trois grandes catégories : les mesures préalables d'information collective des conseillers (l'information individuelle est traitée dans la fiche n° 6), les mesures d'organisation des séances elles-mêmes et les mesures postérieures à la séance. Mais au préalable, il convient de préciser la notion de règlement intérieur du conseil.

Le conseil municipal des communes de 3 500 habitants et plus doit établir son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation (c'est-à-dire la première séance de l'organe renouvelé). Cet acte fixe les règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante dans le cadre des dispositions prévues par le CGCT. Il doit préciser par ailleurs :

- les modalités d'organisation du débat d'orientation budgétaire qui doit se dérouler deux mois avant le vote du budget (cf. fiche n° 20) ;
- les modalités de la consultation par les conseillers municipaux des projets de contrat de service public (cf. fiche n° 6) ;
- les règles relatives aux questions orales des conseillers municipaux (présentation, examen, fréquence..., (cf. ci-dessous 2.7) ;
- les modalités d'expression, dans le bulletin municipal des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale ;
- dans les communes de 50 000 habitants et plus, les modalités de constitution et de fonctionnement des missions d'information et d'évaluation (cf. ci-dessous 1.2).

Outre ces dispositions obligatoires, le règlement intérieur peut comprendre toute autre disposition complétant les règles légales et réglementaires relatives au conseil municipal (en fixant par exemple un seuil minimum d'effectif pour pouvoir constituer un groupe d'élus). Ces dispositions s'imposent alors. Le règlement intérieur peut également, à titre pédagogique, reproduire tout ou partie de ces règles pour les porter utilement à la connaissance des conseillers.

En revanche, le règlement intérieur ne saurait porter atteinte aux droits des conseillers, par exemple en limitant de manière excessive leur droit d'amendement, ni, de manière générale, porter des mentions contraires aux lois et règlements.

Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif.

Référence : articles L.2121-8, L. 2121-12, L. 2121-19, L. 2121-22-1, L. 2121-27-1 et L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales ; CE, 10 fév. 1995, n° 129168 ; M. X. c./Commune Niederhausbergen ; CE, 26 mai 2010, *Collectivité territoriale de Corse*, n° 330571 ; CAA Marseille, 6 juil. 2004, *Conseil régional PACA*, n° 00MA01374 ; CAA Versailles, 6 juil. 2006, *Henry X*, n° 05VE01393

I- L'information collective des conseillers municipaux

1.1 Commissions

Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. Il en fixe l'effectif et en nomme les membres en son sein (cf. ci-dessous 2.8). Ces commissions sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

Les commissions n'ont pas de compétence décisionnaire ; elles ne peuvent que proposer des mesures au conseil municipal qui n'est pas lié par leurs travaux préparatoires.



Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition des différentes commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle, par une pondération qui reflète la composition de l'assemblée municipale et qui assure à chacune des tendances représentées en son sein, la possibilité d'avoir au moins un représentant dans chaque commission, sans que les différentes tendances ne bénéficient nécessairement toujours d'un nombre de représentants strictement proportionnel au nombre de conseillers municipaux qui les composent.

Références : articles L. 2121-21 et L.2121-22 du code général des collectivités territoriales ; CE, 19 fév. 1975, *Commune de Jurignac*, n° 93502 ; CE, 26 sept. 2012, *Commune Martigues*, n° 345568



Les commissions prévues pour l'attribution de certains marchés publics (commission d'appel d'offres) et des délégations de service public sont régies par des dispositions spécifiques et partiellement dérogatoires (cf. articles 22 à 25 du code des marchés publics pour la commission d'appel d'offres et fiche 13 pour les délégations de service public).

1.2 Mission d'information et d'évaluation

Dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal. Un même conseiller municipal ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an. Le règlement intérieur (cf. ci-dessus 0.1) fixe les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission, ses modalités de fonctionnement, les modalités de sa composition dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, la durée de la mission, qui ne peut excéder six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée, ainsi que les conditions dans lesquelles elle remet son rapport aux membres du conseil municipal.

Référence : article L.2121-22-1 du code général des collectivités territoriales



Aucune mission ne peut être créée à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux.

1.3 Droits de l'opposition et groupes d'élus

■ Espace dans le bulletin municipal

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit (y compris par voie électronique), un bulletin d'information générale (quelqu'en soit la forme et la dénomination) 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 (cf. ci-dessus Introduction).

Références : article L.2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; CAA Versailles, 8 mars 2007, *Commune Vésinet*, n° 04VE03177 ; CAA Versailles, 17 avr. 2009, *Ville de Versailles*, n° 06VE00222 ; CAA Versailles, 22 août 2009, *Commune de Clamart*, n° 08VE01825

■ Local

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun s'ils en font la demande. Les modalités d'aménagement et d'utilisation de ce local sont fixées par accord entre les conseillers concernés et le maire, ou, en cas de désaccord, par le maire (qui tient compte de l'importance des groupes lors de la répartition du temps d'occupation).

Dans les communes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants, cette mise à disposition peut être, dans la mesure compatible avec l'exécution des services publics, soit permanente, soit temporaire. Dans ce dernier cas, en l'absence d'accord entre le maire et les

conseillers intéressés, la durée de mise à disposition ne peut être inférieure à quatre heures par semaine, dont deux heures au moins pendant les heures ouvrables.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent.

Ce local doit faire l'objet d'un aménagement conforme à sa destination (tenue de réunions, examen de documents et de dossiers) en fonction des moyens dont dispose la commune.

Références : articles L.2121-27 et D. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ; CAA Versailles, 8 mars 2007, *Commune Vésinet*, n° 04VE03177 ; CAA Versailles, 17 avr. 2009, *Ville de Versailles*, n° 06VE00222 ; CAA Versailles, 22 août 2009, *Commune de Clamart*, n° 08VE01825 ; TA Lille, 16 févr. 1994, *Commune Watrelos*.

■ Groupes d'élus

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, les groupes d'élus 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 fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations du conseil municipal (mais sans pouvoir modifier les décisions relatives au régime indemnitaire des conseillers municipaux), qui peut leur affecter, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications. Le maire peut, dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil municipal ouvre au budget de la commune, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal. Le maire est l'ordonnateur de ces dépenses. L'élus responsable de chaque groupe décide des conditions et des modalités d'exécution du service que ces collaborateurs accomplissent auprès de ces groupes.

Le conseil municipal peut fixer un seuil minimal d'effectif pour pouvoir créer un groupe. En revanche, il ne peut imposer d'office à des conseillers l'affiliation à un groupe.

Références : article L.2121-28 du code général des collectivités territoriales ; CAA Marseille, 6 juil. 2004, *Conseil régional PACA*, n° 00MA01374 ; CAA Paris, 22 nov. 2005, *Commune d'Issy-les-Moulineaux*, n° 02PA01786

II - L'organisation de la séance

2.1 Procuration

Un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner par écrit à un collègue de son choix une procuration (appelée aussi « Pouvoir ») de voter en son nom. Cette procuration doit mentionner la désignation du mandataire et l'indication de la ou des séances pour lesquelles le mandat est donné. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul pouvoir. Le pouvoir est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives.

Référence : article L.2121-20 du code général des collectivités territoriales ; TA Lille, 9 févr. 1993, *B. c/Commune d'Annezin*, Lebon 502

2.2 Quorum

Il faut qu'un minimum de conseillers soit présent pour que l'assemblée puisse valablement délibérer. Ce nombre minimum est ce que l'on appelle le quorum. Il est fixé à la majorité, c'est-à-dire à plus de la moitié de l'effectif du conseil municipal (sans tenir compte des procurations, cf. 2.1 ci-dessus). Le quorum doit être atteint :

- à l'ouverture de la séance ;
- en cas de suspension de séance, lors de la réouverture des débats ;
- au moment de la mise en discussion de chaque point de l'ordre du jour.

En revanche, le quorum peut ne plus être atteint au cours de la discussion d'une délibération sans en empêcher le vote, dès lors qu'il l'était bien à l'ouverture du débat.



Les conseillers en exercice auxquels une disposition légale interdit de prendre part au vote ou leur enjoint de se retirer au moment de certaines délibérations ne doivent pas être pris en compte même s'ils sont présents pour le calcul du quorum. Il en est ainsi du maire lors du vote du compte administratif, ou pour les conseillers intéressés à l'affaire.

Si le quorum n'est pas ou plus atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours francs au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum.



Seuls les points pour lesquels l'absence de quorum a empêché leur adoption lors de la première séance peuvent être discutés sans condition de quorum lors de la deuxième séance.

Références : article L.2121-17 du code général des collectivités territoriales ; CE, 11 déc. 1977, *Région Haute-Normandie*, n° 77054 ; CE, 26 oct. 1988, *X. c./Commune Grasse*, n° 91940 ; CE, 18 oct. 1989, *X. c./Commune d'Heiltz-l'Evêque*, n° 63984 ; CE, 16 juin 1997, *X. c./Commune d'Anould*, n° 142691 ; CE, 10 juin 2013, *Commune Conflans-Sainte-Honorine*, n° 355791

2.3 Présidence de séance

Le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace.

Exceptions :

- 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. En revanche, lorsque le compte administratif débattu relève exclusivement des opérations effectuées par un précédent maire, il n'y a pas lieu d'élire un président spécial de séance, celle-ci pouvant être présidée par le maire actuellement en fonction.
- Lors de la première séance qui suit l'élection du conseil municipal, la réunion est présidée par le doyen d'âge.

Références : articles L.2121-14 et L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales ; TA Nice, 2 août 1985, *COREP du Var*, Lebon T. 525

2.4 Police des séances

Le président de séance a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

Référence : article L.2121-16 du code général des collectivités territoriales



Dans les communes d'Alsace-Moselle, tout conseiller municipal qui, sans excuse suffisante, a manqué trois séances successives du conseil, ou qui a troublé l'ordre à plusieurs reprises sans tenir compte des avertissements du président, peut, par décision de l'assemblée, être exclu du conseil municipal pour un temps déterminé ou pour toute la durée de son mandat.

Référence : article L.2541-9 du code général des collectivités territoriales

2.5 Secrétariat de séance

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.

Référence : article L.2121-15 du code général des collectivités territoriales

2.6 Publicité des débats

Les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois 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. Par ailleurs, ces séances peuvent être enregistrées ou retransmises par les moyens de communication audiovisuelle. Le maire peut restreindre l'usage par le public d'appareils d'enregistrement dans le cadre de ses pouvoirs de police (cf. ci-dessus 2.4), mais il ne peut les interdire de manière générale et absolue.



La décision de tenir une séance à huis clos doit être prise par un vote public.

Références : article L.2121-18 du code général des collectivités territoriales ; CE, 25 juil. 1980, X. c./Commune de Reuilly, n° 17844 ; CE, 4 mars 1994, X. c./Commune de Ruaudin, n° 91179

2.7 Questions orales

Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur (cf. Introduction) fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. À défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal.

Référence : article L.2121-19 du code général des collectivités territoriales

2.8 Modalité de vote

Après que le conseil municipal ait été en mesure de débattre de la question, le vote peut se faire selon plusieurs modalités :

- **par simple constat par le maire de l'assentiment de la majorité des conseillers prenant part au vote** (y compris les procurations, cf. 2.1), **sans nécessité d'un vote formel** ;
- **au scrutin public** (à main levée, par assis et debout, par vote à voix haute, etc.), permettant de consigner au registre des délibérations (cf. 3.2 ci-dessous), pour chaque conseiller prenant part au vote, le sens de son vote ; cette modalité peut être librement décidée par le maire ; elle est obligatoire dès lors que le quart au moins des membres présents la demande ;
- **au scrutin secret** :
 - 1° soit lorsqu'un tiers des membres présents le réclame ;
 - 2° soit lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation (notamment pour la constitution des commissions, cf. ci-dessus 1.1). Cependant, le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret pour une nomination, sauf disposition législative ou réglementaire prévoyant expressément ce mode de scrutin. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin secret, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé (en effet, le maire n'a pas voix prépondérante au scrutin secret). 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.



S'il y a simultanément 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.

Référence : article L.2121-21 du code général des collectivités territoriales ; CE, 15 mai 1908, n° 25407 ; CE, 22 mars 1993, *SCI Les Voiliers*, n° 112595

2.9 Majorité lors des votes

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés (ne sont pas considérés comme des votes exprimés les abstentions et les refus de prendre part au vote). Lorsqu'il y a partage égal des voix et sauf scrutin secret (cf. ci-dessus 2.8), la voix du président de séance est prépondérante.

Référence : article L.2121-20 du code général des collectivités territoriales

III - Les mesures à prendre après la séance

Elles concernent la transmission au contrôle de légalité et les formalités de publication ou de notification des délibérations, (cf. fiche n° 8).

3.1 Compte rendu de la séance

Un compte rendu de la séance doit être établi et affiché dans les huit jours à la porte de la mairie.

Références : articles L.2121-25 et R. 2121-11 du code général des collectivités territoriales

3.2 Registre des délibérations

Les délibérations doivent être inscrites par ordre de date dans un registre qui comprend également la convocation (cf. fiche n° 6). En cas de scrutin public, le sens du vote de chaque conseiller figure au registre (cf. ci-dessus 2.8). Les délibérations sont signées par tous les membres du conseil présents. Si l'un des conseillers présents s'abstient de signer, la cause de son empêchement ou de son abstention doit être précisée sur le registre.

Référence : articles L. 2121-10 et L.2121-23 du code général des collectivités territoriales

3.3 Recueil des actes administratifs

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle. Ce recueil est mis à la disposition du public à la mairie et, le cas échéant, dans les mairies annexes (à Paris, Marseille et Lyon dans les mairies d'arrondissement). Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel. La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement.

Références : articles L.2121-24 et R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales

3.4 Accès du public aux documents

Toute personne a le droit de consulter sur place ou de prendre une copie des procès-verbaux et des décisions adoptées.

Si le code général des collectivités territoriales distingue les « procès-verbaux » des conseils municipaux, des « comptes rendus » des séances, aucune disposition législative ou réglementaire ne précise les mentions qui doivent être portées obligatoirement sur les procès-verbaux et la jurisprudence fait preuve en la matière d'une grande souplesse. Ainsi, la transcription des délibérations peut être faite sur un document unique, communicable à toute personne, compte rendu et procès-verbal ne faisant qu'un.

Le procès-verbal doit néanmoins contenir les éléments nécessaires tant à l'information du public qu'à celle du préfet chargé du contrôle de légalité. Ainsi, outre la date et le lieu de la séance, il est recommandé de préciser au minimum, pour toute délibération, les noms du président de séance, des conseillers présents et des absents ayant donné procuration de vote, les indications faisant apparaître la tenue d'un débat contradictoire et la décision prise avec le résultat du vote.

Mais d'autres mentions, notamment celles qui sont relatives à des règles de procédure, peuvent être utiles pour éviter des contestations dans des cas tels que l'élection du maire et des adjoints, la tenue d'une séance à huis clos (cf. ci-dessus 2.6), l'élection du président de la séance au cours de laquelle le compte administratif du maire est débattu, ou encore le recours au vote à scrutin public ou à scrutin secret (cf. ci-dessus 2.8).

Référence : articles L.2121-25 et L.2121-26 du code général des collectivités territoriales ; Rép. min. n° 66385, JOAN, 27 avr. 2010, p. 4759