



ÉDITION  
2014

Les guides de l'UMO



# LE CONSEIL MUNICIPAL



## ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

*Guide à l'usage des élus*



Les Guides de l'UMO : Le conseil municipal : organisation et fonctionnement

Publication de l'Union des Maires de l'Oise

Directeur de la publication : Alain Vasselle, Président de l'Union des Maires de l'Oise

Impression : Imprimerie Polyservices, Beauvais

Rédaction : Union des Maires de l'Oise

Maquette : Union des Maires de l'Oise

Tirage : 800 exemplaires

Dépôt légal à parution et ISSN en cours

# SOMMAIRE

Mairie

## I. La répartition des rôles entre conseil municipal et municipalité



## II. La préparation du conseil

- |    |                                    |    |
|----|------------------------------------|----|
| 1. | Préparer les travaux de la réunion | 08 |
| 2. | Convoquer                          | 10 |
| 3. | Inscrire les sujets obligatoires   | 14 |



## III. Les opérations d'ouverture du conseil

- |    |                                      |    |
|----|--------------------------------------|----|
| 1. | Des protagonistes indispensables     | 18 |
| 2. | Les opérations préalables aux débats | 20 |
| 3. | Un encadrement à prévoir             | 24 |



## IV. Les débats et le vote

- |    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Le droit à l'information des conseillers municipaux      | 28 |
| 2. | Leur droit à débattre et s'exprimer                      | 29 |
| 3. | Leur droit à amendement, proposition ou questions orales | 29 |
| 4. | Les conditions du vote et des scrutins                   | 30 |



## V. La fin et le suivi de la séance

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Les séances discontinues                | 34 |
| 2. | Les formalités postérieures à la séance | 35 |



## VI. Les modifications pouvant affecter la composition du conseil municipal

- |    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | La démission volontaire individuelle                         | 42 |
| 2. | La démission d'office  | 44 |
| 3. | Le décès d'un conseiller municipal                           | 45 |
| 4. | La suspension ou la révocation du maire ou des adjoints      | 46 |
| 5. | La suspension ou la dissolution de tout le conseil municipal | 46 |
| 6. | Les élections en cours de mandat                             | 47 |



*Organiser, animer, accompagner un conseil municipal, c'est avant toute chose bien en appréhender le rôle. C'est aussi repérer comment cette structure collective va articuler ses interventions avec celles des membres qui la composent, pris individuellement. Cette première partie a vocation à présenter, principalement, la répartition des compétences respectives entre le conseil municipal et le maire et ses adjoints. En identifier les rouages, c'est se donner toutes les chances d'éviter des blocages éventuels.*

*D'emblée, il faut retenir que les conseillers municipaux, s'ils disposent d'un statut, n'ont en revanche, pas de compétences spécifiques à titre individuel. Acteurs pourtant essentiels du conseil municipal, ils ne tirent leur pouvoir que de leur participation à ce conseil, et aux séances qui en fondent l'existence. Seules des délégations qui leur seraient conférées, à titre permanent par le maire, ou à titre temporaire en raison de l'ordre du tableau, leur confèreraient des fonctions plus importantes*

# PARTIE 1. LA RÉPARTITION DES RÔLES ENTRE CONSEIL MUNICIPAL ET MUNICIPALITÉ (MAIRE ET ADJOINTS)

## 1. LE CONSEIL EXERCE UNE MISSION GÉNÉRALE DE GESTION DES AFFAIRES COMMUNALES, COMPLÉTÉE DE COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES

Par simplification, les rôles du conseil municipal et du maire (et des adjoints) peuvent se résumer de la sorte : le conseil, entité prééminente, joue le rôle de l'organe législatif, la municipalité, celui de l'exécutif. En réalité toutefois, l'organisation est plus complexe.

Certes, le conseil municipal est désigné, par le code général des collectivités territoriales, comme l'autorité communale de droit commun, l'acteur central de l'institution communale.

C'est en application de l'article L 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT) que **le conseil municipal est attributaire d'une compétence, générale, pour régler par ses délibérations les affaires de la commune.** Ainsi, en l'absence de dispositions législatives attribuant expressément compétence à une autre autorité, notamment au maire, le conseil municipal est de plein droit compétent pour régler par ses décisions les affaires de la commune.

Le conseil municipal connaît toutefois **une limite pour l'exercice de sa compétence : ne se prononcer que sur les affaires ayant un intérêt communal.**

Au delà de cette mission générale, des attributions particulières lui sont également dévolues, par le CGCT encore, voire par d'autres textes, par exemple en matière de marchés publics ou d'urbanisme (en vue de l'élaboration du PLU notamment).

Dans l'incapacité de livrer l'exhaustivité des affaires portées à la charge du conseil, citons quelques exemples de ses compétences :

- voter les budgets, primitif, supplémentaire, ainsi que le débat d'orientation budgétaire lorsque ce dernier s'impose à la commune
- délibérer sur le compte administratif, en l'approuvant ou le rejetant
- entendre, débattre et arrêter le compte de gestion du receveur
- fixer annuellement les taux des impôts directs locaux et approuver les délibérations fiscales telles que celles portant sur les exonérations, abattements, dégrèvements....
- créer, modifier le nombre d'emplois communaux et fixer la liste des emplois permanents
- élire le maire et les adjoints, fixer leurs indemnités de fonction



- débattre des conditions d'organisation de la formation des élus locaux
- désigner ses représentants dans les organismes extérieurs, notamment au sein des établissements publics de coopération intercommunale,
- décider des travaux publics à réaliser dans la commune et des modes de passation des marchés en résultant
- fixer les règles d'urbanisme applicables sur le territoire communal, en conformité avec les règles nationales
- créer, supprimer, organiser et faire fonctionner les services publics communaux.

Le conseil municipal peut également émettre des avis, des vœux, des blâmes, sur toute affaire emportant un intérêt communal caractérisé. Le juge administratif admet même, dans certaines conditions, que le conseil municipal prononce un vœu de portée symbolique ou politique, sur des sujets nationaux ou internationaux intéressant la vie locale.

## 2. LES MISSIONS PROPRES DU MAIRE ET DES ADJOINTS

Le maire, **représentant au quotidien de l'institution communale**, doit en assurer le fonctionnement. Il est donc **chargé de l'administration générale de la commune, ce qui comprend en particulier l'organisation interne et la gestion quotidienne des services municipaux**. Plus précisément, en cette matière, ses pouvoirs portent sur le recrutement, la nomination, la titularisation d'un agent, son avancement, voire sa sanction.

Il lui incombe également, dans un autre registre, de fixer les heures de permanence de la mairie.

D'une même manière générale, **il exerce aussi un rôle d'exécutif. A ce titre, il prépare les décisions du conseil, et assure une mission majeure d'organisateur et d'animateur des débats en séance de conseil.**

Le CGCT lui attribue également, par son article L. 2122-21, une intervention exécutive dans nombre de matières, notamment la conservation, l'administration des propriétés communales, la préparation et l'exécution du budget, la direction des travaux communaux, la surveillance des établissements communaux... Ses interventions sont néanmoins effectuées « *sous le contrôle du conseil* », mais sans que soit nécessaire un accord préalable du conseil.

Administrateur de la commune, exécutif des décisions du conseil, il assume également des compétences propres. Il est ainsi **officier de police judiciaire, et officier d'état civil, fonctions qu'il exerce en tant qu'agent de l'Etat, et qui sont également conférées aux adjoints au maire**, sans qu'il soit besoin que ces derniers reçoivent de délégation de fonction. Agissant en tant qu'agent de l'Etat, le maire est tantôt placé sous le contrôle du Préfet, tantôt sous celui du procureur de la République, selon les missions accomplies.

**Le maire détient également des pouvoirs de police administrative étendus, au titre des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du CGCT.** En application de ces textes, il est chargé d'ordre public, sur le territoire communal, ce qui consiste à assurer « **le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.** »

D'autres textes encore assignent au maire des pouvoirs importants, par exemple en matière d'urbanisme. Le maire est ainsi compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme et d'occupation du sol, dans les communes où un POS ou un PLU ont été approuvés. Le maire tire également du code de la construction et de l'habitation des pouvoirs propres lui faisant obligation d'intervenir lorsque la sécurité publique est menacée par un édifice menaçant ruine.

Le maire, les adjoints disposent de pouvoirs propres, autres qu'exécuter les délibérations du conseil, notamment conférés par le CGCT. Le conseil municipal ne peut en aucune façon empiéter, par ses discussions ou délibérations, sur l'exercice de ces prérogatives.

**La répartition des compétences entre conseil municipal et municipalité est impérative ; tout acte pris en violation de ces règles de compétences s'expose à l'annulation du juge administratif.**



## PARTIE II. LA PRÉPARATION DU CONSEIL

Comme toute séance de travail, les réunions de conseil municipal ne sont pleinement efficaces que lorsqu'elles ont été bien préparées. Le code général des collectivités territoriales (CGCT) organise des lieux et temps pour cette préparation et fixe des règles préalables strictes pour mettre en marche le conseil.

### 1. PRÉPARER LES TRAVAUX DE LA RÉUNION

Le Code précité attache effectivement de l'importance aux organes de préparation des séances du conseil municipal, en donnant à ce conseil la possibilité, parfois même l'obligation, de former certaines commissions et instances de travail chargées de préparer les projets et dossiers soumis à délibération.

#### A. Les commissions municipales

En application de l'article L. 2121-22 de ce code, des commissions communales peuvent être instituées, à tout moment, pour toute la durée du mandat ou

partie seulement. **Le nombre et les thématiques de ces commissions sont à décider par le conseil municipal.**

Exclusivement composées de conseillers municipaux selon un effectif laissé à l'appréciation du conseil, elles sont placées sous la présidence du maire, et sous la vice-présidence d'un adjoint au maire.

C'est en leur sein, et sur tous les sujets examinés par le conseil, que s'effectue le travail, réel, d'élaboration des décisions municipales.

**Elles n'ont toutefois qu'un rôle d'instruction des affaires du conseil et aucun cas ne peuvent prendre de décisions.** Idéalement elles élaborent un rapport qui constitue la base de discussion d'un sujet lors de la séance de conseil municipal.



#### *Dans les communes de plus de 1000 habitants*

*Les différentes commissions municipales doivent être composées de façon à respecter le principe de la représentation proportionnelle. La loi ne fixant pas de méthode particulière pour le répartition des sièges de chaque commission, le conseil municipal doit s'efforcer de rechercher la pondération qui reflète le plus fidèlement la composition politique de l'assemblée, chacune des tendances représentées en son sein devant disposer au moins d'un représentant.*

## B. La commission d'appel d'offres

En matière de marchés publics, le travail de préparation d'un contrat relève, entre autre, de la Commission d'Appel d'Offres (CAO), à constituer par le conseil municipal, de façon permanente, voire spécifique pour la passation d'un marché déterminé. La composition de la CAO varie selon la population communale :



*Le Code des marchés publics n'a pas encore pris en compte le changement de seuil, et nous sommes, pour ces dispositions, toujours sur celui de 3 500 habitants.*

	Communes de moins de 3 500 habitants	Communes de plus de 3 500 habitants
Membres du conseil municipal <u>avec voix délibérative</u>	Le maire ou son représentant et 3 membres du conseil municipal élus par ce dernier, à la représentation proportionnelle au plus fort reste	Le maire ou son représentant et 5 membres du conseil municipal élus par ce dernier, à la représentation proportionnelle au plus fort reste
Membres extérieurs <u>avec voix consultative</u>	Possibilité de participer à la CAO pour : <ul style="list-style-type: none"><li>- les membres des services techniques chargés de suivre l'exécution du marché ou d'en contrôler la conformité</li><li>- les personnalités désignées par le président en raison de leur compétence dans le domaine de l'objet du marché</li><li>- le comptable public</li><li>- le représentant de la direction départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DDCCRF)</li></ul>	

## C. Les comités consultatifs, instances facultatives associant les administrés

En application de l'article L.2143-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, le conseil municipal a la faculté de constituer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal intéressant tout ou partie du territoire de la commune.

La composition de ces instances est fixée par le conseil municipal, sur proposition du maire, pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours.

A la différence des commissions communales, organes internes du conseil municipal, ces comités ouvrent un lieu de débat et de participation avec d'autres personnes que les conseillers, tels que des particuliers, des représentants d'associations, voire des commerçants. Ces comités sont placés sous la présidence d'un élu désigné par le maire, et n'ont aucun pouvoir décisionnel. En revanche, ils peuvent élaborer, à l'attention du maire, des propositions relatives à tout problème d'intérêt communal pour

lequel ils ont été institués.

Les comités peuvent aussi être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et les équipements de proximité entrant dans le domaine d'activités des associations membres desdits comités.

## 2. CONVOQUER

### A. Un lieu de réunion bien défini

Les travaux préparatoires avancés, la réunion de conseil peut être envisagée ; elle doit se tenir en un lieu défini par le CGCT, précisément dans son article L. 2121-7. En application de cet article, 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, si 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.

Des travaux d'agrandissement de la salle du conseil, des conditions de sécurité remises en cause peuvent également justifier une réunion occasionnelle du conseil en dehors de la mairie.

## B. Une fréquence de réunions nécessaire

Le même article L.2121-7 du CGCT fixe une fréquence obligatoire pour les réunions de conseil, à raison d'au moins une par trimestre. Au delà de ce minimum imposé, le maire peut réunir le conseil chaque fois qu'il le juge utile (*article L.2121-9 du CGCT*).



Dans trois situations précises, il sera tenu de convoquer le conseil, dans un délai maximal de 30 jours, sur demande motivée :

- du préfet
- du tiers des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de plus de 3500 habitants
- ou de la majorité des membres du conseil en exercice dans les communes de moins de 3500 habitants.

La demande ainsi formulée doit mentionner l'objet de la réunion ainsi que les raisons qui appellent une délibération du conseil.

## C. Des règles strictes de délais

Sans que vous puissiez vous contenter d'échanges amicaux et oraux entre conseillers, la convocation à une séance de conseil doit impérativement revêtir une forme écrite.

Des règles de convocation sont posées, particulièrement formalistes dans le souci de garantir le droit à l'information des élus. Le non respect de ces règles vous expose à l'annulation des délibérations prises lors de la séance concernée.

La première des conditions à observer tient aux délais de convocation, fixés par le CGCT et précisés par la jurisprudence ainsi qu'il suit:

	Communes de moins de 3 500 habitants	Communes de plus de 3 500 habitants
Règles de base	La convocation est adressée à tout conseiller, par écrit et à domicile, selon un délai de <b>3 jours francs au moins</b> avant celui de la réunion.	La convocation ainsi <b>qu'une note explicative de synthèse</b> sur les affaires soumises à délibération sont adressées à tout conseiller, par écrit et à domicile, <b>5 jours francs au moins</b> avant celui de cette réunion.
Calcul du délai franc	Il doit s'écouler trois fois (ou cinq fois) 24 heures, comptées de minuit à minuit, entre le jour de l'envoi de la convocation et celui de la séance. N'entrent pas dans le calcul des jours francs : le jour de la convocation, le jour de la réunion du conseil municipal. Les jours fériés ne sont jamais comptabilisés. Si les convocations sont remises en mains propres, la date à retenir est celle du jour de cette remise.	
Point de départ du délai de convocation	Le délai court à compter de la date d'envoi de la convocation aux conseillers municipaux et non de celle à laquelle elle est parvenue à son destinataire. Si les convocations sont postées, la date de départ est celle du cachet de départ. Si la convocation est remise en main propre au conseiller municipal, c'est cette date de remise qui est prise en considération.	
Délai abrégé en cas d'urgence	<p><b>En cas d'urgence, et quelle que soit la taille de la commune, le délai de convocation peut être abrégé, par le maire, « sans toutefois être inférieur à un jour franc ».</b> Cette notion d'urgence doit être motivée, et extérieure au conseil municipal, et apparaître sur la convocation. Le maire doit rendre compte, en début de séance concernée, des motifs qui lui ont paru de nature à abrégé le délai légal; sans observation de cette formalité, les délibérations prises seraient entachées d'un vice de procédure.</p> <p>Le conseil municipal alors réuni, il doit se prononcer de suite sur ce caractère d'urgence. S'il l'approuve, le conseil entame l'ordre du jour. Si, au contraire, il désapprouve la convocation en urgence, le maire ne peut faire délibérer les conseillers sur les questions mises à l'ordre du jour et doit les convoquer selon la procédure normale. Les conseillers peuvent également n'approuver l'urgence que sur certains points de l'ordre du jour ; dans ce cas, seuls ces points sont examinés, les autres étant renvoyés à une séance ultérieure, convoquée selon les délais ordinaires.</p>	

**Exemple d'urgence admise :**

- examen par le conseil municipal d'un jugement alors que le délai d'appel est en cours

**Urgences non reconnues :**

- élection d'un maire en invoquant le départ, le lendemain, d'un conseiller municipal.
- vote d'un budget qui aurait dû l'être l'année précédente



*L'urgence doit être extérieure à votre organisation ; autrement dit, votre oubli d'un dossier à inscrire à l'ordre du jour ne justifiera jamais une convocation du conseil en urgence !*

## D. Une convocation à l'initiative du maire

En vertu de l'article L. 2121-10 du CGCT, « **toute convocation est faite par le maire** ».

En cas notamment d'absence, d'empêchement, de décès, de démission du maire, la convocation est faite par un adjoint pris dans l'ordre des nominations, en application de l'article L. 2122-17 assurant la suppléance des fonctions de maire.

Ce pouvoir d'initiative du maire l'autorise même à rapporter une convocation déjà transmise.

Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de convoquer le conseil municipal, alors qu'il y serait tenu, le Préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office.

## E. L'obligation d'un ordre du jour précis

Si des mentions d'ordre matériel sont bien évidemment obligatoires telles que le lieu de la réunion, son jour et son heure, la convocation doit impérativement contenir **un ordre du jour clair, précis et exhaustif. Le maire est maître de cet ordre du jour, et peut décider d'en bouleverser l'ordre, en supprimant une question qui y figure, la jugeant insuffisamment préparée. En revanche, il ne doit jamais ajouter, en cours de séance, une nouvelle question, puisque seules les questions préalablement inscrites à votre convocation peuvent être examinées. Dans ce même esprit, le maire peut mettre fin à tout débat portant sur une question qu'il n'aurait pas lui-même soumise au conseil ou étrangère aux compétences du conseil.**

A défaut de mention précise de l'ordre du jour sur la convocation, les délibérations prises lors de la séance concernée seraient annulées automatiquement.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, en vertu de l'article L. 2121-12, l'ordre du jour doit être accompagné d'une **note explicative de synthèse de toutes les affaires soumises à délibération**. Son absence est une illégalité de nature à justifier l'annulation de la délibération. Si la délibération concerne un contrat de service public ou de marché, le projet ainsi que ses pièces annexes peuvent être consultés par tout conseiller dans les conditions que fixe le règlement intérieur.



*En cas de convocation d'urgence, le conseil municipal ne peut valablement délibérer que sur la ou les questions qui justifient la réunion en urgence. L'ordre du jour ne peut donc comporter que ce(s) sujet(s) justifiant effectivement la réunion d'urgence. La convocation correspondante, comme toute autre, doit comporter un ordre du jour précis.*



## F. Des questions diverses : admises ou non ?

Une préoccupation récurrente des élus réside dans la possibilité et la légalité **d'inscrire « des questions diverses », libellées comme telles, dans l'ordre du jour.**

**Si la pratique est courante, peut-on pour autant 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 peuvent être traitées au titre des questions diverses et doivent apparaître de façon claire et détaillée dans l'ordre du jour.

## G. D'autres règles de forme à cette convocation ?

La convocation est adressée **par écrit, sans autre condition de forme, au domicile des conseillers municipaux.** Ces derniers peuvent toutefois choisir une autre adresse que leur domicile pour l'envoi de leur convocation (*article L. 2121-10 du CGCT*).

Il est même possible désormais de transmettre, aux conseillers, leur convocation par voie électronique. La convocation postale n'a pas besoin, juridiquement, de faire l'objet d'un envoi recommandé avec accusé de réception. Toutefois, dans certaines communes où un climat de tension peut s'instaurer, dans un contexte contentieux, le pli recommandé peut être une précaution utile.

En revanche, s'impose à vous l'obligation de **« publier cette convocation »** Concrètement, cela signifie que la convocation doit être mentionnée au registre des délibérations et affichée à la porte de la mairie ou publiée. Dans certaines conditions, le défaut de publicité peut entacher d'illégalité la délibération du conseil municipal.

## 3. INSCRIRE LES SUJETS OBLIGATOIRES

Certains sujets devront être obligatoirement soumis au conseil municipal, parfois à dates imposées et régulières.

### A. Les décisions prises par le maire au titre de la délégation du conseil

Le maire est tenu de **rendre compte, à chacune des réunions obligatoires du conseil, des décisions qu'il a prises dans le cadre des délégations d'attributions accordées par le conseil municipal** en vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Autrement posé, le maire doit rendre compte de telles décisions à son conseil au moins une fois par trimestre. Son compte rendu peut être présenté oralement, ou prendre la forme d'un relevé des décisions distribué aux conseillers. Quelle qu'en soit la forme, cette restitution doit garantir au conseil une information complète. En effet, le juge examine de manière restrictive le respect de cette disposition. Ainsi, il a pu considérer qu'une évocation succincte

devoir être regardée comme un refus d'information (TA Strasbourg du 20 août 1997, Masson c/ville de Metz, n° 952965, Lebon p. 702).

## B. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et sur le service public de l'assainissement

En application de l'article L.2224-5 du CGCT, le maire doit présenter à son conseil municipal **un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers**. Ce rapport, auquel est joint la note établie chaque année par l'agence de l'eau ou l'office de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés, et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention, est présenté au plus tard dans les 6 mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, soit au plus tard le 30 juin. L'obligation concerne le président d'EPCI si celui-ci exerce la compétence concernée.

Ce rapport annuel est un outil de communication, de transparence et d'évaluation entre les élus, leur assemblée délibérante et les usagers des services d'eau et d'assainissement.

A cet effet, il doit pouvoir être librement consulté en mairie. Les communes de 3500 habitants et plus sont également obligées d'en faire affichage.

Depuis 2003, ce rapport annuel est examiné par la Commission Consultative des Services Publics Locaux constituée à l'initiative du maire dans les communes de plus de 10 000 habitants, du président de l'EPCI de plus de 50 000 habitants ou du président du syndicat mixte comprenant au moins une com-



mune de plus de 10 000 habitants. Cette présentation permet de prendre en compte les attentes des usagers et d'améliorer la lisibilité de ce rapport. Le maire ou le président de l'EPCI a la responsabilité de la rédaction et de la mise en forme du rapport ainsi que de sa communication.

**En intercommunalité, le conseil municipal de chaque commune adhérant à un EPCI est destinataire du rapport annuel adopté par cet établissement. Le maire présente au conseil municipal, dans les 12 mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, le ou les rapports qu'il aura reçus du ou des EPCI, soit au plus tard le 31 décembre.** Il indique dans une note liminaire la nature exacte du service assuré par ce ou ces établissements.



*Il est à noter également que toute commune ou tout groupement intercommunal doit publier un rapport annuel sur son service public d'assainissement. Le maire d'une commune ou le président de l'EPCI qui exerce à la fois les compétences eau potable et assainissement peut présenter un rapport unique.*

## C. Le rapport annuel portant sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets

Il est obligatoire pour tout EPCI compétent en matière d'élimination des déchets ménagers, et mentionne les indicateurs techniques et financiers qui sont intégrés dans le rapport annuel d'activité de l'EPCI pour ceux comptant au moins une commune de plus de 3500 habitants.

Pour les EPCI ne comptant pas de communes de plus de 3500 habitants, le rapport sera transmis aux maires des communes membres qui en feront rapport à leurs conseils municipaux respectifs avant le 30 septembre.

## D. Les rapports obligatoires au titre de l'intercommunalité

Dans un souci de démocratisation et de transparence, le législateur a tenu à mettre en place des procédures garantissant aux élus communaux une plus grande implication dans le suivi des travaux des intercommunalités, notamment en ce qui concerne leurs activités et leur situation financière.

- **Le rapport relatif à la mutualisation des services**

Les possibilités de mutualisations de services entre les EPCI et leurs communes membres ont été renforcées, voire encouragées par la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Elles concernent les services de l'EPCI à fiscalité propre et les services des communes membres et permettent,

le cas échéant, de rationaliser l'organisation de ces services.

Afin de conférer à cette organisation un cadre plus concerté entre communes membres et EPCI à fiscalité propre, la loi a prévu l'établissement d'un rapport relatif aux mutualisations entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport est établi par le président de l'EPCI à fiscalité propre (cette disposition ne concerne donc pas les autres types de groupements, notamment les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes). Par ailleurs le document est limité à la mise en commun des services entre les EPCI et leurs communes membres. Le projet de rapport est établi par le président de l'EPCI à chaque renouvellement général des conseils municipaux. A ce titre la première application en sera faite à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la promulgation de loi, c'est-à-dire lors des prochaines élections municipales de 2014.



Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Leur conseil municipal dispose alors d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. Il s'agit d'un avis simple qui ne lie pas la décision du conseil communautaire. Le projet de schéma est ensuite approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Après approbation, le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI.

L'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant lors de chaque débat d'orientation budgétaire annuel ou, à défaut (pour les EPCI ne comptant pas une commune de 3.500 habitants et plus), lors du vote du budget.

Par ailleurs, rien n'empêche d'organiser des transmissions aux maires, à l'instar du rapport d'activité (art. L5211-39 du CGCT) adressé tous les ans avant le 30 septembre par le président de l'E.P.C.I., accompagné du compte administratif, et présenté par chaque maire au conseil municipal au cours d'une séance publique.

- **Le rapport annuel d'activité**

Chaque année, avant le 30 septembre, le président d'un EPCI est tenu d'adresser au maire de toute commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'EPCI et l'utilisation des crédits engagés par l'établissement dans chaque commune, assorti de

son compte administratif arrêté. Ce rapport est par suite présenté, par le maire, au conseil municipal lors d'une séance publique au cours de laquelle les délégués communautaires sont entendus (article L. 5211-39 du CGCT). Lors de cette présentation, le président de l'EPCI peut être entendu par le conseil municipal, soit à sa demande, soit à la demande dudit conseil municipal.

- **Le rapport semestriel des délégués intercommunaux**

Les élus intercommunaux désignés pour représenter la commune doivent rendre compte à leur conseil municipal, au moins deux fois par an, de l'activité de l'EPCI dans lequel ils siègent. Il s'agit d'une obligation qui a pour but d'informer tous les conseillers municipaux, en particulier ceux qui ne sont pas représentés au conseil communautaire, de l'activité de cet EPCI (article L. 5211-39 du CGCT).

### E. Le rapport annuel sur la formation des élus



En application de l'article L. 2123-12 du CGCT, un tableau récapitulatif des actions de formation financées par la commune doit être annexé au compte administratif. Ce tableau doit donner lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

# PARTIE III. LES OPÉRATIONS D'OUVERTURE DU CONSEIL



Les convocations régulièrement établies, adressées et publiées, la séance peut avoir lieu, en présence de différents protagonistes, certains actifs, d'autres non.

## 1. DES PROTAGONISTES INDISPENSABLES

Pour se tenir, la séance requiert obligatoirement un président, un secrétaire de séance, et un quorum de conseillers municipaux présents. Par principe, trouve place, après ces membres obligés, un public.

### A. Le président de séance

Selon l'article L2121-14 du CGCT, « *le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace* ». En cas d'absence ou de tout autre empêchement, le maire est remplacé par un adjoint pris dans l'ordre des nominations et, à défaut, par un conseiller pris dans l'ordre du tableau (article L.2122-17 CGCT).



#### Une exception à retenir : le vote du compte administratif

*Dans la séance où le compte administratif est débattu, le conseil municipal élit un président spécial, par un vote, et ce même en cas de consensus sur la personne envisagée. Le scrutin secret n'est nécessaire pour l'élection de ce président de séance que lorsqu'un tiers des membres présents le réclame. Tout conseiller municipal peut être élu président de séance.*

*Rien ne s'oppose à ce que le maire préside la séance au cours de laquelle est examiné le compte administratif de son prédécesseur.*

*Le maire dont le compte administratif est débattu peut assister à l'examen, par le conseil, du compte ainsi qu'au débat qui en résulte. Il ne doit se retirer qu'au moment du vote. À défaut, le conseil peut être réuni ultérieurement pour régulariser la situation (Conseil d'Etat, 26 juillet 1929, Vigné). Dès lors que le conseil s'est prononcé sur le compte administratif, le maire reprend ses fonctions de président.*

D'une manière générale, le président:

- Ouvre, suspend, et clot la séance
- fait l'appel des conseillers présents ou ayant donné pouvoir,
- vérifie le quorum
- appelle les affaires inscrites à l'ordre du jour,
- détient la police de l'assemblée (présentée page 24), et notamment de diriger les débats, répartir les temps de parole, voire retirer la parole en cas d'abus
- fait procéder aux votes et constater leurs résultats.

## B. Le secrétaire de séance et son auxiliaire

Les débats ne peuvent être ouverts qu'après la désignation d'un secrétaire de séance. C'est le premier point de l'ordre du jour à soumettre à chaque conseil. C'est l'article L.2121-15 du CGCT qui fait obligation de désigner, parmi les conseillers municipaux, un ou plusieurs secrétaires, au début de chaque séance.

À 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.

La nomination du secrétaire de séance doit, conformément aux dispositions de l'article L2121-21 du CGCT, se faire au scrutin secret par une élection à la majorité, éventuellement à trois tours, même si la jurisprudence admet que cette formalité n'est pas prescrite à peine de nullité. Néanmoins, le même



article L. 2121-21 du CGCT ajoute que « *le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de désigner le secrétaire par un vote au scrutin public.* »

Les fonctions de secrétaire de séance ne sont pas définies par les textes. En pratique, il rédige le procès-verbal de la séance qui est une base pour établir les délibérations et le compte rendu de la séance. Il peut être assisté d'un auxiliaire, que le conseil municipal peut choisir, au scrutin secret, en dehors de l'assemblée. Il est courant que ces fonctions reviennent au secrétaire de mairie ou au secrétaire général, qui, s'il assiste aux débats, ne peut y prendre part sans être invité à le faire.

## C. Les conseillers municipaux : présents ou non ?

La place des conseillers municipaux dans la salle du conseil n'est régie par aucun texte. Elle relève d'une pure organisation matérielle interne au conseil, que vous êtes libres de mettre en place ou non, le cas échéant dans votre 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.



### Comment déterminer l'ordre du tableau ?

Le tableau correspond à l'ordre dans lequel sont classés les conseillers municipaux, selon le rang déterminé par l'article L2121-1 du CGCT. Ainsi :

1. Après le maire,
2. Prennent rang les adjoints pris par ordre d'élection, et pour les adjoints élus sur la même liste par ordre de présentation sur la liste.
  
3. En ce qui concerne les conseillers municipaux, l'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales :
  - Par ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal ;
  - Entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ;
  - Et, à égalité de voix, par priorité d'âge.

**Le statut de conseiller municipal n'a jamais induit l'obligation d'être présent à toutes les réunions de conseil. Les absences répétées d'un conseiller municipal aux séances du conseil ne peuvent pas faire, par elles-mêmes, l'objet de sanction.**

Si l'article L. 2121-5 du CGCT permet au tribunal administratif de prononcer une démission d'office d'un membre du conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, ces dispositions ne concernent aucunement les absences répétées d'un élu aux séances du conseil municipal

**Un conseiller absent, même durablement, garde toujours la faculté 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, éloigné géographiquement

de sa commune, n'est plus en mesure de se rendre avec régularité aux séances du conseil. Il convient de rappeler néanmoins qu'une telle circonstance d'éloignement ne remet jamais en cause son mandat électif, les conditions de l'éligibilité de ce conseiller s'appréciant le jour de l'élection, et non en cours de mandat.

## 2. LES OPÉRATIONS PRÉALABLES AUX DÉBATS

Il est d'usage d'entamer une séance de conseil par les cinq étapes suivantes :

### A. L'appel nominal

Immédiatement après la désignation du secrétaire de

séance, le maire fait l'appel nominal des conseillers municipaux. La mention des conseillers présents, excusés et de ceux qui ont reçu procuration de vote est consignée dans le procès-verbal de séance.

## B. Le contrôle des procurations

Ensuite, le maire, président de séance, opère le contrôle des procurations, selon les règles suivantes :

Selon l'article L2121-20 du CGCT, **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.**

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 du CGCT). En cas de maladie dûment constatée, le

mandat peut être renouvelé autant de fois que nécessaire. Cet état de maladie doit néanmoins être constaté par un certificat médical, à joindre à la procuration.

**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 répondre aux impératifs qui suivent :**

- être donnée par écrit
- indiquer le nom du mandataire
- être signée sans ambiguïté
- porter mention de la ou des séances

**pour lesquelles le pouvoir est donné.**

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, 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.

### Exemple de procuration :

*Je, soussigné(e)....., conseiller municipal de la commune de ....., empêché(e) d'assister à la séance du conseil municipal qui se tiendra le ..... déclare donner pouvoir à mon collègue M. / Mme..... pour voter en mon nom au cours de ladite séance.*

*Fait à ..., le...*

*Prénom, nom, signature*



Le porteur de la procuration remet celle-ci au président de séance lors de l'appel du conseiller empêché. Le PV établi à l'issue de la séance doit faire état de la procuration dont il a été fait usage, sans qu'il soit nécessaire de l'annexer aux délibérations du conseil.

La procuration peut être annulée, à tout moment, sur révocation signée du mandant, laquelle peut se manifester par la présence physique du conseiller décidant d'assister, en définitive, à la séance, même en cours de réunion.

Le contentieux ne porte pas sur les motifs, la réalité ou la nature de l'empêchement mais uniquement sur la régularité formelle de la procuration, par exemple en vérifiant son existence matérielle et écrite ou le caractère suffisant des mentions qui y sont portées. Les irrégularités éventuellement constatées à cette occasion n'entraîneront la nullité du scrutin intervenu que dans l'hypothèse où le vote du mandataire aurait eu une influence sur le résultat du scrutin.

### C. La détermination du quorum

**La détermination du quorum est encore une condition essentielle à la tenue des débats du conseil,** puisque selon l'article L. 2121-17 du CGCT, « *le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente...* ». A l'ouverture de la séance, le quorum doit être vérifié.

Le calcul du quorum ne s'opère pas en référence à l'effectif légal et théorique des conseillers fixé par l'article L2121-2 du CGCT, mais **en référence au nombre de conseillers en fonction.**

Pour ce calcul, ne **sont comptabilisés que les seuls conseillers en fonction et physiquement présents.** Il ne faut donc pas tenir compte des conseillers absents ou se faisant représenter, même s'ils ont donné procuration, et des conseillers personnellement intéressés à une affaire (voir le développement à ce sujet page 33).

Le quorum est atteint lorsque plus de la moitié (et non la moitié plus un) des conseillers municipaux en exercice est effectivement présente physiquement à la séance.

Ainsi, la majorité est atteinte si le nombre de conseillers en exercice présents à la séance est supérieur à la moitié du nombre des membres en exercice. Ce nombre doit excéder le nombre des conseillers en exercice divisé par 2, le nombre étant, le cas échéant, arrondi à l'entier supérieur.

#### Exemples :

- pour 8 conseillers en exercice, le quorum est à 5 conseillers présents
- pour 9 conseillers en exercice, le quorum est toujours de 5 conseillers présents.

**La règle du quorum doit être observée au début de chaque séance.**

Chaque suspension de séance doit également être suivie d'une nouvelle vérification du quorum, à moins qu'il ne s'agisse d'une brève interruption. 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 soumise à délibération. **Le quorum s'apprécie donc délibération par délibération.**

Si des conseillers quittent la salle avant la fin de la séance, leur départ doit être mentionné au procès-verbal et remet en cause le calcul du quorum. Il en est de même de tout conseiller qui arriverait en cours de séance.



*les délibérations adoptées par le conseil municipal alors que le quorum n'est pas atteint encourent l'annulation du juge administratif.*

**Le quorum ne dépend que de la présence des conseillers mais non de leur participation effective aux votes.** Si des conseillers présents s'abstiennent de voter, leur attitude est sans incidence sur le quorum, une telle abstention ne s'analysant jamais comme une absence

**La preuve du quorum résulte des énonciations du procès-verbal de séance ou du registre des délibérations,** par l'indication en marge du nombre de conseillers en exercice et de conseillers présents, ou l'énumération des membres présents.

Dès lors que le quorum n'est pas ou plus atteint, le président de séance doit en faire le constat, et renvoyer la discussion de l'affaire ou des affaires concernées 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 L2121-17 du CGCT, « **si, après une première convocation régulièrement faite (...), le quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'inter-valle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum** ».

**Après une absence de quorum, la seconde convocation est soumise aux règles ordinaires** de convocation posées à l'article L.2121-10 du CGCT :

- les convocations sont faites par le maire,
- y sont précisées les modalités matérielles d'organisation de la séance
- sont adressées par écrit au domicile des conseillers municipaux
- sont mentionnées au registre des délibérations
- et affichées ou publiées.

Le quorum n'étant pas exigé lors de cette seconde réunion, les délibérations pourront être valablement adoptées quel que soit le nombre de conseillers présents. **Au cours de cette seconde réunion, la discussion doit strictement porter sur les seules questions inscrites à l'ordre du jour de la séance précédemment ajournée.**

Si de nouvelles affaires devaient être ajoutées à l'ordre du jour, le conseil municipal ne pourrait à nouveau délibérer que sous les conditions de quorum, c'est-à-dire si la majorité des membres en exercice du conseil municipal était présente à cette seconde réunion. Un conseil pratique consiste alors

à distinguer clairement, dans l'ordre du jour porté sur la convocation, les questions reprises de la 1ère réunion et les questions nouvelles, en précisant que pour celles-ci le conseil municipal délibérera selon le respect des règles de quorum habituelles.

#### **D. L'adoption du PV de la séance précédente**

Aucune mesure ne vous oblige à faire lecture du procès-verbal d'une séance précédente au début d'une séance suivante, ni à le soumettre à un vote formel en vue de son adoption par le conseil municipal.

Seul l'usage recommande de commencer la séance par cette lecture, suivie de sa mise aux voix et, en cas d'adoption, de sa signature par les conseillers concernés. (voir aussi notre développement à ce sujet pages 34 et suivantes)

#### **E. La lecture de l'ordre du jour**

Le maire, maître de l'ordre du jour, peut ensuite procéder à la lecture de l'ordre du jour. Cet ordre du jour, à traiter, doit être strictement identique à celui porté sur la convocation.

### **3. UN ENCADREMENT À PRÉVOIR**

Une fois ces formalités indispensables de début de séance accomplies, les travaux et discussions peuvent se dérouler. La réunion consiste alors en des débats à mener courtoisement, dans le respect des droits de chacun, selon un déroulement confié à la responsabilité exclusive du maire, président de séance.

#### **A. La police de l'assemblée assurée par le seul président de séance**

Au titre de l'article L.2121-16 du CGCT, le maire a seul la police de l'assemblée, ce qui exclut que toute autre autorité de police étrangère au conseil municipal puisse prétendre y assurer l'ordre.

En cas d'absence ou d'empêchement momentanée de sa part, il est remplacé dans cette fonction, selon les règles de la délégation suppléance, c'est-à-dire par ses adjoints, voire ses conseillers pris, successivement, dans l'ordre du tableau.

En tant que détenteur de la police du conseil municipal, le maire dispose de pouvoirs importants. 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 :

### 1) donner, répartir la parole entre les conseillers

**2) 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 profération de propos injurieux ou diffamatoires, peut engager la responsabilité de la commune, voire sa responsabilité personnelle.

**3) ouvrir, clôturer ou suspendre la séance si besoin est.** Au regard des tensions subsistantes, il peut même décider de suspendre la séance ( voir aussi notre développement pages 31 et 32 )

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

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 les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus public 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.

## B. La présence du public à gérer

Selon l'article L.2121-18 du CGCT, les séances du conseil municipal sont, par principe général, publiques.

Cette publicité des séances implique le libre et permanent accès de l'auditoire aux réunions du conseil. **Tout particulier peut assister aux débats du conseil municipal,** qu'il soit électeur ou non, mineur ou étranger à la commune, sans avoir à justifier d'un intérêt quelconque pour accéder à la salle des séances.

Cette règle de droit, impérative, implique que **les auditeurs puissent matériellement accéder à la salle du conseil et s'y installer.** Des places assises doivent donc être aménagées à leur intention, le nombre de ces places variant raisonnablement en fonction de la taille de la commune. Des impératifs de sécurité et d'ordre public peuvent éventuellement conduire le maire à limiter l'accès de la salle à un nombre restreint de personnes.



**L'assistance du public doit toujours être passive, muette.** 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 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.

Les débats peuvent être retransmis par les moyens de communication audiovisuelle ou informatique. L'enregistrement, non seulement par écrit mais aussi par tout moyen que la technique met à la disposition de l'assemblée et du public, sous réserve de respecter le bon déroulement de la séance, n'est pas interdit. La jurisprudence admet l'enregistrement par magnétophone, y compris par un conseiller municipal si le débat est public.



## C. L'exception du huis clos

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 de l'ordre du jour, voire dans certaines conditions limitées d'une séance complète, à huis clos.**



*Distinction entre séance privée (commission) et séance à huis clos du conseil municipal*

*Une séance à huis clos n'est pas une séance privée du conseil municipal. Cette dernière est une réunion informelle au cours de laquelle les élus font un travail préparatoire sans prendre de décision, contrairement à la séance en huis clos qui aboutit à une délibération du conseil municipal.*

Ce procédé du huis clos, ayant pour effet de priver le conseiller municipal perturbateur de tout public, il suffit parfois à ramener le calme dans les débats. **Pour autant, il ne faut en faire aucun abus ; il ne doit intervenir que dans des conditions très déterminées et ne peut souffrir aucun recours systématique**, ce qui s'analyserait comme une entrave au principe général de publicité des séances. C'est la raison pour laquelle la décision de siéger à huis clos doit être renouvelée pour chaque point de l'ordre du jour. En tout état de cause, elle ne produit d'effet que pendant la séance au cours de laquelle elle a été prise.

L'article L. 2121-18 du CGCT, qui permet au conseil

municipal de siéger à huis clos, **implique que le public soit invité incessamment à quitter la salle tout le temps du huis clos.**



### *L'intervention de personnes étrangères pendant le huis clos*

*Même lors de séance à huis clos, l'audition de certaines personnes, si elle est indispensable, est admise. Ainsi, ont été jugées régulières les décisions du conseil municipal prises à huis clos en présence d'un représentant du préfet si ce dernier se retire au moment du vote. Néanmoins, il convient d'user de cette liberté d'action laissée par la jurisprudence avec précaution. A ce titre, il est plus prudent d'entendre ces personnalités lors des séances en commission, au cours desquelles n'est prise aucune délibération.*

Le huis clos ne doit jamais être « décrété » avant une séance. Dans cette logique, il ne doit jamais être mentionné, d'avance, sur une convocation. Le huis clos ne peut être requis qu'une fois la séance ouverte, ainsi qu'à tout moment d'une séance en cours. Le huis clos ne peut pas être utilisé lorsqu'il s'agit de délibérer de certaines affaires dans lesquelles les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire sont en situation de traiter avec leur commune

Sa mise en œuvre est subordonnée aux règles de forme suivantes :

- il est formulé par le maire ou par trois conseillers municipaux au moins
- **il nécessite de disposer d'une « ma-**

**ajorité absolue » puisqu'il est adopté par un vote du conseil municipal**, qui doit intervenir sans débat préalable aucun, à la majorité des membres présents ou représentés. Ce vote d'adoption du huis clos est indispensable sous peine d'irrégularité de la décision examinée.

Le retour en séance publique ne nécessite aucun vote formel préalable mais suppose l'assentiment des conseillers présents.

Les décisions prises à huis clos doivent être, comme toute autre, transcrites sur le registre des délibérations et affichées par extrait dans les mêmes conditions que dans le cas d'une séance publique. 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, par exemple, les contraintes de confidentialité qui ont pu présider à ce huis clos.



## PARTIE IV. LES DÉBATS ET LE VOTE

Ces règles de direction et d'animation de la séance connues, 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.

### 1. LE DROIT À L'INFORMATION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Afin d'être objectivement éclairés sur les dossiers soumis à délibération, **les conseillers municipaux disposent d'un droit à information, qu'ils peuvent exercer avant ou en cours de séance.**

Une telle garantie leur est accordée par l'article L. 2121-13 du CGCT, selon lequel, « ***tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune faisant 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 disposition peut ouvrir droit à la communication de documents ; dans cette hypothèse, 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.

De plus, pour les communes de 3 500 habitants et plus, cette obligation à information est renforcée par des articles spécifiques du CGCT donnant des droits plus précis à communication de pièces, notamment dans les cas :

- d'examen d'un contrat de service public (article L. 2121-12),
- du budget, devant comporter un certain nombre d'annexes (article L.2313-1).

## 2. LEUR 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.

Si le CGCT ne définit aucun droit d'expression aux conseillers municipaux, la jurisprudence le leur reconnaît expressément dans le cadre des délibérations et du débat précédant le vote. Mais ce droit d'expression, là encore, pêche par son absence de

définition jurisprudentielle. Quoi qu'il en soit, il est tempéré par le pouvoir du président de séance d'encadrer les débats, en s'opposant à tout abus. Ce dernier détient ainsi, dans ce cadre, la faculté d'interrompre un conseiller tenant des propos injurieux ou diffamatoires, monopolisant la parole alors même qu'il a largement exposé son point de vue, ou tout orateur s'écartant du sujet à débattre...

## 3. LEUR DROIT À AMENDEMENT, PROPOSITION OU QUESTIONS ORALES

De même, le CGCT n'a pas posé de règle quant au droit de proposition ou d'amendement que pourraient revendiquer les conseillers municipaux. La jurisprudence s'en est chargée, **obligeant le conseil municipal à examiner tout amendement soumis par un conseiller sur un projet ou débat déjà inscrits à l'ordre du jour. Cette faculté doit, une fois de plus, se concilier avec les pouvoirs du président maître de l'ordre du jour et des questions à y inscrire.**

S'agissant de propositions de discussion ou de vote nouveaux, non portés à l'ordre du jour, que les conseillers municipaux pourraient suggérer au président de séance, la possibilité leur en est laissée. Mais l'examen de cette proposition, subordonnée obligatoirement à une inscription à un ordre du jour ultérieur, dépend toujours du bon vouloir du maire, maître absolu dudit ordre du jour.

Les communes qui adopteront un règlement intérieur pourront utilement y intégrer ces questions,



en prenant garde, toutefois, de ne pas prendre de mesures restreignant les droits des conseillers municipaux développés plus haut.

En revanche, le CGCT est explicite, dans son article L. 2121-19 **pour conférer un droit réel aux conseillers à exposer en séance des questions orales ayant trait aux affaires de la commune**. Cette mesure leur permet de formuler toute interrogation relative à l'intérêt public communal, y compris sur des sujets qui ne seraient pas inscrits à l'ordre du jour. Toutes les communes doivent délibérer sur les conditions de présentation, de fréquence et d'examen de ces questions orales, dans le règlement intérieur pour les communes de 3500 habitants et plus, et dans une délibération spécifique pour toutes les autres communes qui n'auraient pas adopté de règlement intérieur. Insistons-y, hors de toute mention dans le règlement ou dans une délibération ad hoc, le maire apprécie seul l'opportunité d'inscrire l'affaire souhaitée dans la séance de conseil retenue par lui.

Les débats effectivement intervenus dans le respect des droits de chacun, reste à procéder au vote.

## 4. LES CONDITIONS DU VOTE ET DES SCRUTINS

L'adoption d'une délibération exprimant la volonté du conseil municipal, elle suppose une manifestation claire de cette volonté. Une telle volonté peut résulter d'un vote formel, étant précisé que ce vote formel n'est pas une condition nécessaire à la régularité

d'une délibération.

Par ailleurs, le CGCT organise deux modes de scrutin.

### A. La majorité absolue

La règle posée, par l'article L. 2121-20 du CGCT, est que **l'adoption d'une délibération requiert l'exigence d'une majorité absolue des suffrages exprimés – et non des votants** - . Une délibération est considérée comme adoptée lorsque plus de la moitié des conseillers présents se sont exprimés favorablement.

Sont exclus de ce décompte les abstentions, les bulletins blancs et nuls.

Le refus de vote, s'il correspond à une volonté politique, n'a aucune traduction sur le plan du droit. Aussi est-il assimilé, juridiquement, à une abstention et se traduit comme tel dans le registre des délibérations. 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 ».



*Seule l'adoption du compte administratif intervient selon une règle différente : ce document est considéré adopté à moins qu'une majorité absolue de conseillers s'y oppose (article L. 1612-12 alinéa 2 du CGCT).*

### B. La possibilité d'un simple assentiment

La constatation de cette exigence de majorité absolue ne résulte pas nécessairement d'un vote formel. La délibération peut être adoptée après une procédure « *simplifiée* », où il est constaté l'assentiment d'une majorité de conseillers présents.

Pour légalement intervenir, cet assentiment doit être recueilli **après un débat effectif, et répondre à une question précise formulée par le président de séance. En vue de déterminer le plus clairement possible la majorité absolue, il convient d'anticiper dès la formulation de votre question aux conseillers, par exemple en sollicitant les « pour », les « contre », ou attendant un « oui », un « non ».**

 *Procéder par simple assentiment peut toutefois s'avérer délicat. En effet, 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.*

### C. Le recours au scrutin public

En fait, le président de séance a le choix entre la procédure simplifiée de l'assentiment collectif, tel que nous venons de la décrire, ou un vote, plus solennel, du « scrutin public », soulignant les choix individuels de chaque conseiller.

**Ce vote du scrutin public est rendu obligatoire si un quart des conseillers en fait la demande**, en application de l'article L. 2121-21 alinéa 1er du CGCT.

Dans ce cas, le scrutin public est organisé, au choix du président de séance, selon différentes formules :

- vote à main levée
- vote à haute voix
- vote par assis et levé (plus usité mais encore possible)
- vote par bulletin portant le nom des votants.

Quel que soit le procédé retenu, il doit toujours permettre à chaque conseiller de faire connaître publiquement, à son appel, le sens de son vote.

Dans l'hypothèse du scrutin public :

- **le président de séance a une voix prépondérante** (article L. 2121-20, alinéa 3 du CGCT),
- le nom des votants, y compris pour ceux ayant donné procuration, et le sens de leur vote doivent être précisément mentionnés au registre des délibérations (article L. 2121-21, alinéa 1er du CGCT).



## D. L'obligation d'un scrutin secret

Le scrutin secret est obligatoire dans les circonstances suivantes :

- **lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou une désignation** (*article L. 2121-21, alinéa 2 du CGCT*). C'est ainsi le cas pour l'élection du maire ou de ses adjoints, ou pour toute désignation des représentants de la commune dans les commissions municipales ou organismes extérieurs...

- **lorsque le tiers des membres présents du conseil le demandent, sur un vote déterminé** (*article L. 2121-21, alinéa 2, 1° du CGCT*)

- lorsque le maire le propose et à la condition que le conseil en convienne à la majorité absolue.

Le scrutin secret ne peut être demandé de façon générale pour toute la séance ; il doit être sollicité pour un point particulier.

Le caractère secret de ce scrutin prive le président de séance de sa voix prépondérante, ce qui peut être générateur, dans des conseils municipaux où la majorité est tenue, de situations de paralysie. Si une égalité de voix se dégage, il faut considérer que la délibération est rejetée.

Stratégiquement, certains conseillers peuvent réclamer ce mode de scrutin afin de bloquer des délibérations municipales. En tout état de cause, et hors les cas d'élections, les délibérations devant intervenir à la majorité absolue des suffrages exprimés, un vote au scrutin secret qui aboutirait à un partage de voix aurait pour conséquence le rejet de la proposition débattue.

S'il y a simultanément de demande de vote au scrutin public et de demande de vote au scrutin secret, c'est ce dernier qui l'emporte





### Attention aux conseillers municipaux intéressés

Selon l'article L. 2131-11 du CGCT, « sont 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. »

Cette disposition rend donc illégale toute délibération prise par le conseil municipal à laquelle aurait participé un conseiller ayant un intérêt propre, direct, à l'affaire.

Concrètement, un conseiller municipal, membre par ailleurs d'une association, ne doit pas participer à la délibération octroyant une subvention à cette structure.

Aussi tout élu considéré comme intéressé à un projet débattu en conseil municipal doit s'exclure très vite de cet examen. Bien que le juge administratif ne sanctionne que les cas où un élu intéressé aura influencé, par sa participation, le résultat d'une délibération, la prudence impose de ne pas préparer le projet en question, notamment en ne prenant pas part aux discussions afférentes en commissions municipales par exemple. Elle dicte également de ne pas assister aux débats relatifs à cette même question en prenant soin de quitter la salle, et de ne pas plus participer au vote.

De plus, dans certaines conditions, cette participation peut également exposer cet élu à une infraction pénale sévèrement punie, prévue à l'article 432-12 du code pénal, et caractérisée de « prise illégale d'intérêts ».



# PARTIE V. LA FIN ET LE SUIVI DE LA SÉANCE

A l'instar de toute réunion de travail, la séance de conseil peut voir son déroulement affecté par des événements extérieurs qui nécessitent une « pause », plus ou moins longue, dans les débats, ou même un report des discussions entamées. Différents cas sont donc envisageables.

Enfin, la séance terminée, des formalités de restitution et de communication des débats et décisions qui s'y sont produits s'imposent à vous. Les règles à observer sont très précises, et conditionnent, une fois encore, la légalité de vos décisions.

## 1. LES SÉANCES DISCONTINUES

Aucun texte ne fixe de durée minimale ou maximale d'une séance. La pratique, le bon sens et la jurisprudence dictent que cette durée reste raisonnable (quelques heures de suite).

La longueur voulue des débats, l'intensité des discussions peuvent toutefois conduire à une suspension de séance, ou une interruption... Autant d'incidents ou nécessités qu'il vous faut savoir distinguer, traiter, et auxquels se préparer.

- **L'interruption de séance** : elle constitue une levée de la séance, qui empêche toute reprise, implique une nouvelle séance, et donne lieu, dès lors, à une nouvelle convocation.

- **La suspension de séance** est une brève pause, momentanée, d'une séance en cours et non levée. Elle ne met pas fin à la séance et permet donc sa reprise sans nouvelle convocation. Une levée de séance n'excédant pas une journée peut être assimilée à une suspension de séance (*JOAN 13 octobre 1986*). Les textes ne donnent toutefois pas de précision quant à la durée et à la continuité des séances. L'objet de la suspension de séance est de permettre à des conseillers de discuter en aparté, ou au président de faire un rappel à l'ordre, voire d'auditionner un tiers.

- **La levée de séance** met un terme définitif à une réunion parvenue normalement à sa fin. C'est au président de la séance de constater que l'ordre du jour est épuisé ou, dans le cas contraire, de prononcer cette levée.

**Seul le président de séance a la capacité de prononcer la suspension, l'interruption ou la levée des séances du conseil municipal. Ainsi, en l'absence de règlement intérieur, c'est lui seul qui décide d'accéder, ou non, à la demande d'une suspension de séance présentée par un conseiller ou un groupe d'élus.**



*Les décisions d'ouvrir, de suspendre ou de lever la séance sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur et ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Cependant, si de telles décisions ont été prises de manière irrégulière, les délibérations prises au cours des séances litigieuses pourront être éventuellement annulées par le juge.*

## 2. LES FORMALITÉS POSTÉRIEURES À LA SÉANCE

Après le conseil, quelques formalités essentielles restent à accomplir, en particulier pour rendre compte des décisions et débats intervenus, en formaliser le contenu et les décliner sous forme de délibérations lorsqu'il y a lieu. Il faut enfin en effectuer la publicité dans la commune, une des conditions sine qua none de la légalité des actes adoptés par le conseil municipal.

### A. Etablir le procès verbal de séance

Le déroulement des séances – c'est-à-dire les décisions prises et les conditions dans lesquelles elles l'ont été – est relaté dans un document écrit : le procès-verbal de séance, rédigé en cours de séance. **Celui-ci contient tous les faits constitutifs de la séance.**

**Le secrétaire de séance a pour mission de rédiger ce procès-verbal**, assisté éventuellement de ses auxiliaires. Il n'est pas dans le rôle du maire de rédiger ce PV. Aussi, **le maire**, dans l'hypothèse où il estime la rédaction incorrecte, **ne peut de lui-même la modifier**, et ce même si le règlement intérieur l'y autorise. **Il doit soumettre sa demande de modification du PV aux conseillers présents lors de la séance** concernée.

Ces réserves faites, il est vrai qu'en pratique, fréquemment, ce sont le maire et le secrétaire de séance qui rédigent ensemble le procès-verbal, ou tout au moins le maire y collabore largement.

Il n'y a pas de règle de présentation matérielle des PV de séance. **Du fait de leur caractère essentiel et de leur rôle de preuve, il est recommandé qu'ils prennent la forme d'un écrit** signé par le secrétaire de séance et conservé aux archives de la mairie.

Le conseil municipal est en capacité, par délibération, dans son règlement intérieur, de préciser les modalités de rédaction des PV de séance, en tenant compte de ces quelques conseils de rédaction :

- Rédiger dans un style sobre et précis
- Faire un résumé sincère de la discussion intervenue et de la décision prise
- Éviter toute mention inutile notamment dans le préambule et l'exposé des motifs.

Le principe général guidant la rédaction du PV est le suivant : « **les conseils municipaux sont maîtres de la rédaction de leurs procès-verbaux** ». A ce titre, le conseil municipal doit établir l'ensemble des faits qui ont constitué la séance. **L'absence de formalisme ne doit pas être un encouragement à rédiger des PV volontairement succincts.**

La liberté donnée au conseil municipal d'établir le PV comme il l'entend connaît une limite tenant à l'absence ou l'insuffisance des mentions concernant la procédure des séances (preuve des débats, des votes, restitution des décisions...)

**En pratique certaines mentions vont être essentielles afin que le procès-verbal joue pleinement son rôle :**

- le jour et l'heure de la séance.
- le nom du président de séance;
- les conseillers présents et représentés ou toute autre mention permettant de vérifier si

le quorum est atteint ;

- l'ordre du jour ;
- les affaires débattues et les opinions exprimées. Cependant, rien n'oblige le conseil à mentionner l'analyse des observations de ses membres (JOAN, 29 février 1988). Il est cependant préférable de faire état des discussions puisque la validité d'une délibération tient à l'existence d'un débat. De plus, l'information du public n'en sera que d'autant mieux assurée.
- Les décisions prises. Cette mention n'est pas obligatoire d'un point de vue juridique mais, sans elle, la transcription au registre des délibérations et la transmission au préfet deviennent impossibles.
- La désignation du vote des conseillers en cas de scrutin public ;
- Les motifs pour lesquels des conseillers municipaux n'auraient pas donné leur signature.



### *Le cas des propos injurieux ou diffamatoires*

*Il ne faut aucunement reproduire dans le PV les propos injurieux ou diffamatoires tenus par certains conseillers, pas plus qu'il ne faut afficher un PV qui mentionnerait de tels propos. En le faisant, le maire risquerait, non seulement d'engager la responsabilité de la commune mais aussi de s'exposer à des poursuites personnelles.*

*A toutes fins, relevons qu'un conseiller municipal ne peut exercer un recours contre le refus par le conseil d'insérer intégralement au PV ses observations et protestations.*

**Les conseillers présents à la séance exercent un contrôle sur la rédaction du PV par leur signature ultérieure du registre des délibérations.** Ils peuvent exprimer leur désaccord sur la rédaction proposée en refusant de signer. Ce refus, et sa cause, doivent impérativement être mentionnés sur le registre des délibérations (article L.2121-23 du CGCT). Cette mention ne peut toutefois pas être assortie de commentaires récusant le contenu du procès-verbal établi sous le contrôle du conseil municipal.

Il peut donc y avoir intérêt, selon les circonstances locales, à soumettre le PV à l'état de projet aux conseillers, à recueillir leurs observations et à en tenir compte éventuellement dans la rédaction définitive.

Un second conseil de prudence est de demander aux conseillers de signer le procès-verbal définitif avant de retranscrire les délibérations qu'il rapporte sur le registre des délibérations.

Les mentions portées au PV font loi par elles-mêmes, et sont, en principe, tenues pour exactes. **Le PV fait foi jusqu'à preuve du contraire.**

## B. Tenir le registre des délibérations

Un décret du 8 juillet 2010 a notablement modifié les dispositions réglementaires du Code général des collectivités territoriales concernant la tenue du registre des délibérations des collectivités (*articles R2121 et R2122*).

Celui-ci permet :

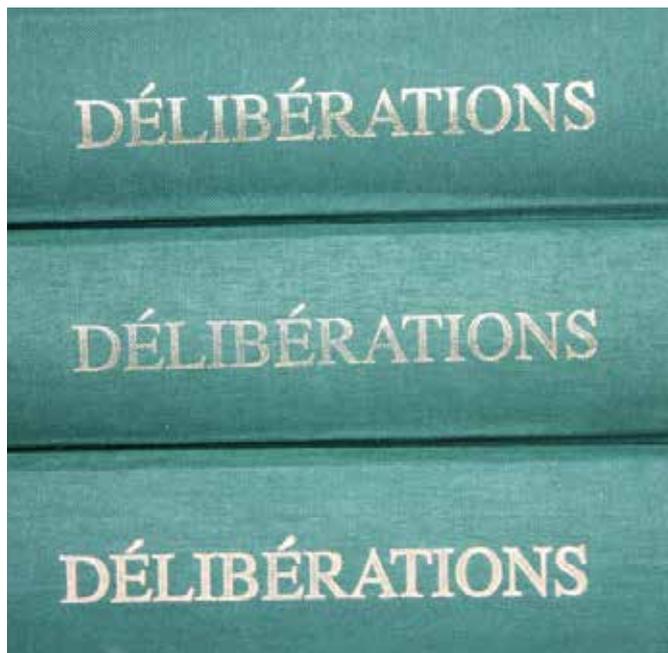
- d'inscrire, de façon chronologique, l'ensemble des délibérations du conseil municipal
- d'en assurer la conservation

Le décret du 8 juillet 2010 a institué les règles suivantes :

- interdiction du collage de feuillets dactylographiés sur les feuilles du registre,
- obligation d'usage de registres à feuillets mobiles pour l'ensemble des communes.

**La numérotation des délibérations** : les affaires venant en délibération au cours d'une même séance reçoivent un numéro d'ordre à l'intérieur de la séance. Le type de numérotation est laissé à la libre appréciation des collectivités. Il est toutefois conseillé d'utiliser une numérotation à deux éléments : année/suite numérique continue (*exemple : 2011/1, 2011/2, etc.*).

**La cotation des feuillets mobiles** : éventuellement manuscrite, elle s'effectue à l'angle supérieur droit du recto uniquement (même si la délibération est imprimée recto-verso). Le type de numérotation est laissé à la libre appréciation des collectivités. Il est toutefois conseillé d'utiliser une numérotation à deux éléments : année/suite numérique continue (*exemple : 2011/1, 2011/2, etc.*).



**La présentation** : les feuillets sur lesquels sont transcrites les délibérations du conseil municipal doivent obligatoirement comporter le nom de la commune et la date de la séance. Il est aussi recommandé de mentionner le nom du président de la séance, le nom des conseillers présents et représentés ainsi que l'objet de la délibération. Chaque feuillet clôturant une séance du conseil municipal rappelle les numéros d'ordre des délibérations prises et comporte la liste des membres présents avec, en regard, une place pour la signature de chacun d'eux ou, éventuellement, la mention de la cause qui les a empêchés de signer. Ce feuillet de clôture vaut pour toutes les délibérations de la séance.

Les feuillets sur lesquels sont transcrits les actes du maire ou ceux relatifs aux décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal doivent comporter le nom de la commune et la nature des actes.

**Les tables** : les registres de délibérations doivent comporter une table par date et par objet des délibérations intervenues, en reprenant la numérotation.

Si les communes de moins de 1 000 habitants sont tenues de produire une table récapitulative dans le dernier volume, il est conseillé d'établir une table annuelle après le dernier document de chaque année civile.

Le volume du registre conseillé est de 100 à 200 feuillets pour du A3 et 150 à 200 feuillets pour du A4.

**La conservation des feuillets en attente de reliure** : les feuillets mobiles doivent être conservés dans des chemises cartonnées, neutres et non colorées. Il est interdit d'utiliser des trombones, élastiques, agrafes, pochettes plastiques lors de la conservation temporaire des feuillets mobiles. L'utilisation de classeur est exclue. Il est aussi recommandé de limiter la manipulation des feuillets en attente de reliure. Le service Archives du CDG01 conseille alors aux collectivités de faire une collection de copies destinée à la consultation et à la reproduction.

**La reliure** : les différents feuillets mobiles classés sont reliés par ordre chronologique. Les reliures en toile enduite et les matériaux de montage (plats, pages de garde) neutres sont recommandés. Toute forme de reliure bureautique est exclue pour les registres : perforelieuse, thermorelieuse ou encore relieuse par serrage des dos. Seule la reliure traditionnelle est acceptée : reliure cousue réalisée par un relieur professionnel à l'instar de ce qui se fait pour l'Etat civil dans les communes.

Les pièces annexes des délibérations sont classées en dehors du registre dans des dossiers ad hoc.

Les feuillets mobiles doivent être reliés au plus tard à

la fin de l'année ou, pour les communes de moins de 1 000 habitants, tous les cinq ans au maximum.

### C. Le compte rendu de séance

Le compte rendu de séance est composé des délibérations intégrales ou en extrait, prises par le conseil municipal. **Il doit être affiché dans les 8 jours suivant la séance, à la porte de la mairie**, c'est à dire au lieu habituel des publications officielles de la commune, à proximité de la mairie et **à l'extérieur pour être accessible à tout moment et à toute personne**. Cet affichage, obligatoire, sert à **informer les administrés des décisions prises par le conseil municipal**. Il constitue le mode de publicité des délibérations, et conditionne, avec la transmission en préfecture, leur caractère exécutoire. **Il détermine aussi le point de départ de recours contentieux**.

Aucun texte ne fixe la durée pendant laquelle afficher. Un « délai raisonnable » peut être avancé, qui est le délai suffisant pour que les habitants prennent connaissance des délibérations.

**C'est le maire qui prépare ou fait préparer les extraits à afficher, et en assume la responsabilité, de la rédaction à l'affichage**. Ces extraits constituent les points essentiels du PV de la séance mais rien ne s'oppose, notamment par facilité ou pragmatisme, de se contenter d'afficher la copie du PV de séance dans son intégralité.

La rédaction du compte-rendu doit être telle que les administrés puissent saisir le sens et la portée réelle des délibérations prises, notamment pour examiner si ces délibérations sont susceptibles ou non de faire grief. Les noms des conseillers ayant pris part aux délibérations doivent également être mentionnés, afin

de permettre de vérifier si des conseillers municipaux intéressés ont pris part au vote.

**Aucun compte rendu ne doit être affiché comportant des mentions injurieuses, diffamatoires ou grossières ; il en va de la responsabilité, personnelle, du maire de les soustraire du compte rendu.**



*Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations du conseil municipal à caractère réglementaire (et des arrêtés du maire) est publié dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle. Ce recueil est à la disposition du public à la mairie et dans les mairies annexes ; le public en est informé dans les 24 heures par affichage officiel dans les lieux habituels (article L. 2121-24 et R.2121-10 du CGCT).*

*Les recueils doivent être en nombre suffisant pour répondre aux demandes. Leur financement peut être assuré par le produit de leur vente, le recours à la publicité ne paraissant même pas interdit (JOS, 20 janvier 1994, n°3895).*

Le défaut d'affichage du compte rendu de séance, ou son retard, est sans effet sur la validité des délibérations et ne peut donc être invoqué pour en demander l'annulation.

## D. Le contrôle de légalité et les recours possibles

- **Le contrôle de légalité**

Le contrôle de légalité, mis en place par une loi de 1982, exercé par le Préfet, a pour but de s'assurer que les actes des collectivités locales, transmis a posteriori, respectent le principe de légalité. En aucune façon, le Préfet ne contrôle l'opportunité des actes des collectivités. Aucun acte ne peut être exécuté avant sa date de transmission, ou plus précisément de sa date de réception en (sous-) préfecture.

L'obligation de transmission concerne :

- toutes les délibérations du conseil

municipal (article L.2131-2 du CGCT)

- toutes les décisions prises par le maire par délégation du conseil ainsi que les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police
- les conventions relatives aux marchés publics, aux emprunts, ainsi que les conventions d'affermage ou de concession
- les décisions de personnel telles que les avancements, les nominations, voire les sanctions...

La transmission à la préfecture peut s'effectuer par voie électronique, suivant les articles R. 2131-1 à R. 2131-4 du CGCT. Elle nécessite cependant un procédé technologique spécifique homologué, garantissant la sécurisation de l'envoi, et doit être précédée de la signature d'une convention avec le Préfet.

Si le représentant de l'Etat estime l'acte transmis contraire à la légalité, il peut :

- demander au maire de le retirer

- ou le déférer au tribunal administratif dans les deux mois suivants sa transmission. Dans cette dernière hypothèse, le préfet doit informer sans délai l'autorité communale et lui communiquer toutes les précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte.

A l'exception du budget et des marchés publics, aucun délai n'est imposé par la loi pour la transmission de ces actes. Toutefois, comme nous l'avons précédemment précisé, cette transmission conditionne le caractère exécutoire des actes constituant des décisions juridiques et fait courir le délai de deux mois pendant lequel le préfet peut déférer l'acte au Tribunal administratif. Il est donc dans l'intérêt de la commune de transmettre rapidement les actes au préfet pour en déclencher l'exécution. La preuve de la transmission s'effectue par tout moyen en vertu de l'article L.2131-1 du CGCT, et notamment:

- par l'accusé de réception postal de la lettre recommandée de transmission,
- par une signature contre remise en mains propres de l'acte
- ou plus généralement, par la présence d'un cachet, sur tout acte apporté à la préfecture, mentionnant « reçu à la (sous-) préfecture le ../../200...

- **Le recours des administrés**

Un acte accepté par le contrôle de légalité n'est pas toujours légal, le contrôle de légalité ne délivrant pas de quitus de légalité. Il ne peut pas repérer toutes les illégalités car ses services procèdent par contrôle aléatoire, ne disposant pas des moyens suffisants pour une vérification exhaustive. Les administrés



peuvent donc avoir intérêt à tenter un recours contre un acte communal. Afin qu'un tel recours soit recevable, il doit cependant s'exercer dans des conditions très précises. En particulier, l'auteur du recours doit avoir qualité pour agir. Il doit viser une décision préalable de l'administration (délibération, arrêté, etc...).

Enfin, des délais s'imposent, à savoir deux mois à compter de la publication de la délibération.

## E. La communication et l'archivage

- **La communication des délibérations**

La communication des documents émanant du conseil municipal est régie notamment par l'article L.2121-26 du CGCT. Selon ce dernier article,

**« toute personne physique ou morale a le droit de demander communication, sur place et de prendre copie partielle ou totale, des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux ».**

Le droit d'accès des délibérations des conseils municipaux peut être exercé par toute personne physique ou morale, qu'elle soit résidente, ou non, de la commune, contribuable ou non.

L'autorité communale compétente pour communiquer des décisions de la commune est le maire.

C'est le demandeur qui choisit son mode de communication, qui **peut être**:

- **la consultation gratuite sur place** - sauf si les impératifs de conservation du document s'y opposent

- **ou la délivrance d'une copie sur papier ou sur un support informatique identique à celui utilisé par l'administration**, c'est-à-dire essentiellement sur papier, disquette ou cédérom, voire par envoi électronique. Dans ces cas, l'intéressé doit indiquer selon quelle forme il souhaite obtenir le document sollicité.

En aucune façon, les documents originaux ne devront sortir de la mairie.

Nous vous invitons à consulter notre Lettre de l'UMO, n°18, de novembre – décembre 2013, consacrant un dossier entier aux conditions de communication de documents administratifs.

- **L'archivage de vos délibérations**

La durée de conservation des archives communales est fonction de leur durée d'utilité administrative, période pendant laquelle un dossier est utile à l'administration.

Sont à conserver de façon définitive :

- les délibérations et registres de délibérations
- les dossiers de séances du conseil municipal ainsi que les notes de synthèses sur les affaires soumises à la délibération, remises avec la convocation aux membres du conseil municipal
- les convocations, ordres du jour, procès-verbaux des votes et des comptes-rendus des sessions du conseil municipal.

Les preuves d'envoi des délibérations et, éventuellement, les documents relatifs au contentieux administratif soulevé lors du contrôle de légalité par le préfet doivent être gardés pendant 10 ans, et au-delà peuvent être éliminés après récolement des registres.



# PARTIE VI. LES MODIFICATIONS POUVANT AFFECTER LA COMPOSITION DU CONSEIL MUNICIPAL

Si les conseillers municipaux sont élus pour un mandat d'une durée de 6 ans, leur mandat peut connaître une fin prématurée ou anticipée, par exemple sous l'effet d'une démission volontaire ou provoquée, voire d'un décès. D'autres circonstances, telles que des sanctions, peuvent également venir affecter la durée du mandat d'un conseiller, voire le mandat de l'ensemble des conseillers municipaux. Selon les motifs qui interrompent ce cycle électif, selon le nombre de conseillers concernés, les conséquences pour le conseil seront différentes.

## 1. LA DÉMISSION VOLONTAIRE INDIVIDUELLE

### A. D'un conseiller municipal

Les conseillers municipaux sont libres de démissionner à tout moment. Cette démission doit néanmoins se formuler selon des conditions de forme précisées par l'article L.2121-4 du CGCT.

Le conseiller municipal doit ainsi rédiger sa démission **par lettre individuelle**, datée, signée de lui, selon des termes non équivoques et sans aucune contrainte. Cette lettre **peut être transmise par tout moyen**, postal ou autre. Rien n'impose que la démission soit adressée par la voie d'une lettre recommandée avec accusé réception ou qu'elle fasse l'objet d'un enregistrement en mairie. Il importe cependant



que l'intéressé puisse avoir la certitude qu'elle ait été réceptionnée par son destinataire.

**Si le conseil municipal est installé, la démission d'un simple conseiller municipal doit être adressée au maire, qui en informe, dès sa réception, le préfet.** Toutefois, cette information au préfet n'est pas une condition de validité de la démission. **La démission est effective dès sa réception par le maire**, quelles que soient les modalités de transmission de la lettre. Le maire n'a pas à apprécier la validité d'une demande de démission ; il ne peut qu'en prendre acte en la constatant officiellement.

**La démission devenue définitive fait aussitôt perdre sa qualité de conseiller municipal au démissionnaire, et crée immédiatement une vacance dans l'effectif du conseil.** Le conseiller municipal ne peut plus participer aux délibérations du conseil, même s'il prétend retirer sa démission devenue définitive. Il peut néanmoins être réélu lors d'une prochaine élection.

Attention, les étapes suivant cette démission varient selon la démographie de la commune :

Dans les communes de moins de 1 000 habitants	Dans les communes de plus de 1 000 habitants
Des <b>élections complémentaires</b> sont obligatoires seulement si le conseil a perdu un tiers de ses membres, et/ou lorsqu'il doit procéder à l'élection du maire ou des adjoints.	Les <b>candidats suivants d'une liste remplacent les conseillers municipaux dont le siège devient vacant</b> sans qu'il y ait besoin d'installation. Après une démission, le maire doit donc convoquer le remplaçant suivant sur la liste à la prochaine séance du conseil municipal. Cette succession ne tient pas compte de la parité (le suivant de liste peut ainsi succéder à une conseillère démissionnaire).

## B. Du maire ou d'un adjoint

Au regard de l'article L. 2122-15 du CGCT, maire et adjoints doivent rédiger leur demande **par lettre individuelle adressée au préfet du département et en garder une copie.**

Cette démission est **définitive à partir de son acceptation par le Préfet**, ou, à défaut de cette acceptation, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.

Lorsque le préfet refuse d'accepter une démission, et que le maire ou les adjoints ne l'ont pas renouvelée, ces derniers conservent l'exercice de leurs fonctions.

La démission définitive du maire constituant un empêchement à la poursuite de ses fonctions, le

maire est remplacé immédiatement par un adjoint selon les règles de **la suppléance** prévue par l'article L. 2122-17 du CGCT. Dès acceptation de la démission du maire par le préfet, l'adjoint suppléant exerce la plénitude des fonctions du maire et est donc chargé de convoquer le conseil municipal en vue de l'élection d'un nouveau maire et de nouveaux adjoints.



*Toute élection d'un nouveau maire entraîne la réélection des adjoints*

*Après la démission d'un maire, quelle qu'en soit la cause, il y a lieu de réélire des adjoints. Le sort des adjoints est lié à celui du maire et un nouveau maire ne se voit jamais imposer les adjoints élus au cours du mandat du maire démissionnaire*



En revanche, la nouvelle élection du maire n'oblige plus, depuis peu, à procéder à une nouvelle désignation des délégués au sein d'organismes extérieurs. Mais si ce n'est pas un impératif, rappelons qu'à tout moment, le conseil municipal conserve la possibilité de procéder au remplacement de ses délégués dans les organismes extérieurs en vertu de l'article L. 2121-33 du CGCT.

**Après la démission d'un adjoint**, le conseil municipal peut procéder à une élection pour pourvoir le poste vacant, ou décider de le laisser libre. L'établissement de l'ordre du tableau des adjoints résulte de l'ordre de leurs nominations respectives. En cas de démission d'un adjoint, si un nouvel adjoint est élu en remplacement de celui qui a cessé ses fonctions, le conseil municipal peut décider qu'il occupera, dans l'ordre du tableau, le même rang que l'élu qui occupait précédemment le poste devenu vacant.



### *Election d'un nouvel adjoint en cours de mandat*

*Quand il y a lieu à l'élection d'un seul adjoint en cours de mandat, le conseil municipal peut décider, sur proposition du maire, qu'il y sera procédé sans élection complémentaire préalable, sauf si le conseil municipal a perdu un tiers de son effectif légal.*

## 2. LA DÉMISSION D'OFFICE

Provoquée, la démission d'office des élus locaux intervient dans deux circonstances :

- en cas de refus de l'élu de remplir une fonction dévolue par les lois
- pour une cause d'inéligibilité survenue postérieurement à l'élection.

### **A. La démission d'office en cas de refus de remplir une fonction dévolue par les lois**

Selon l'article L. 2121-5 du CGCT, tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif.

**Ce refus recouvre, par exemple, le refus, pour un conseiller municipal, de présider un bureau de vote, ou son refus de remplacer le maire empêché ou encore d'exercer les fonctions de maire dans l'exercice d'une délégation suppléance.**

Seul un motif valable sera admis pour soustraire

le conseiller municipal à l'obligation d'exercer ses fonctions. Ce motif doit venir justifier le refus du conseiller, et **ce refus doit être établi de façon certaine**. Il ne peut résulter que d'une déclaration expresse adressée au maire ou rendue publique par son auteur, ou d'une abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation (*TA Amiens, 18 juillet 2002, commune de Léglantiers, n° 021245*).

C'est la jurisprudence qui se charge de qualifier le refus. Ainsi, n'ont pas permis de fonder une démission d'office les refus suivants :

- refus d'assister aux réunions du conseil municipal
- absence répétée aux séances du conseil municipal
- refus d'assurer une permanence de mairie qu'aucun texte ne prévoit.

### **B. La démission d'office en cas d'inéligibilité ou incompatibilité survenue postérieurement à l'élection**

Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L 230 et L 231 du code électoral, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet. **Cette inéligibilité ou cette incompatibilité doivent apparaître postérieurement à l'élection** pour que le conseiller municipal soit immédiatement déclaré démissionnaire.

Il est à noter que tout électeur de la commune peut, à tout moment, demander au préfet, qui aurait né-

gligé de le faire, de prononcer une démission d'office pour inéligibilité ou incompatibilité.

La démission d'office entraîne aussitôt la cessation de fonction du conseiller municipal concerné. Elle crée également alors **une vacance dans l'effectif du conseil municipal**. Pour les communes de moins de 1 000 habitants, encore une fois, il n'est procédé à des élections complémentaires que lorsque le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres.

La démission d'office entraîne **une inéligibilité du conseiller démissionnaire** pendant un an, délai imposé par le code électoral pendant lequel il ne peut être élu.

## **3. LE DÉCÈS D'UN CONSEILLER MUNICIPAL**

En cas de décès du maire, **le régime de la suppléance** se met en place, en application de l'article L. 2122-17 du CGCT, permettant au premier adjoint d'assurer temporairement ces fonctions. Le décès du maire implique automatiquement de nouvelles élections, avec un conseil municipal auparavant complété :

- par des élections complémentaires, dans la quinzaine de la vacance, dans les communes de moins de 1000 habitants
- en remplaçant le conseiller dont le poste est vacant par le suivant de liste dans les communes de 1000 habitants ou plus.

Le conseil, au complet, est ensuite convoqué pour



procéder à l'élection du maire dans la quinzaine qui suit.

Si le décès concerne un conseiller municipal sans fonction exécutive, dans les communes de moins de 1 000 habitants, le siège peut être laissé vacant. Il n'y a en effet pas lieu à une nouvelle élection, à moins que le conseil municipal ait perdu le tiers de ses membres, ou qu'il s'agisse par la suite d'élire un nouveau maire. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, le conseiller décédé est automatiquement « remplacé » par le suivant de sa liste.

#### 4. LA SUSPENSION OU LA RÉVOCATION DU MAIRE OU DES ADJOINTS

Maire et adjoints en particulier peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires graves, la suspension ou la révocation, dans des conditions, certes, rares et limitées.

**La suspension intervient pour des motifs graves, des manquements aux fonctions de maire ou d'adjoint.**

Il peut par exemple s'agir d'un refus d'exécuter les instructions du préfet ou une violation manifeste de la loi caractérisant une faute commise dans l'exercice des fonctions de maire ou d'adjoint. La suspension ne fait pas perdre la qualité de maire ou d'adjoint, mais interdit d'en exercer les fonctions temporairement.

Le maire suspendu est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint dans l'ordre des nominations.

**La révocation est une autre mesure disciplinaire ne touchant que le maire ou ses adjoints, souvent précédée d'une suspension de fonction. Elle intervient pour des motifs particulièrement graves.** A titre d'exemple, une révocation a été prononcée suite à de graves négligences commises par un élu, durant plusieurs années, dans l'établissement des documents budgétaires et la gestion des biens communaux.

Ces deux sanctions doivent respecter **les droits de la défense, l'élu devant pouvoir s'exprimer sur les griefs qui lui sont faits (délai raisonnable laissé à l'intéressé pour produire des explications écrites...)**. Ces deux décisions sont prononcées par un arrêté ou un décret selon le cas.

#### 5. LA SUSPENSION OU LA DISSOLUTION DE TOUT LE CONSEIL MUNICIPAL

Des circonstances, tout aussi graves qu'extrêmement rares, peuvent conduire à la fin anticipée de tout le conseil. Le code général des collectivités territoriales prévoit un contrôle du préfet dans ces hypothèses.

L'ensemble du conseil municipal peut être suspendu en cas d'urgence **par arrêté du préfet**. La situation est rare mais a pu être utilisée lorsque tout le conseil municipal était compromis dans une affaire d'escroquerie. Cette suspension est **une mesure temporaire** d'un mois maximum. Pendant sa suspension, le conseil municipal ne disparaît pas, mais se trouve **privé de l'exercice de ses fonctions**. Il reprend ensuite ses fonctions ou est dissous selon une procé-

dure précisée par l'article L. 2121-6 du CGCT.

La dissolution d'un conseil ne peut avoir lieu que sur décret motivé en conseil des ministres, et qu' à trois conditions **cumulatives réunies** :

1. le conseil est définitivement hors d'état de régler les affaires communales ;
2. cette situation n'est imputable qu'au conseil lui-même, dans le cadre de la législation en vigueur ;
3. aucune autre solution n'est possible, la dissolution étant une mesure de dernier recours.

La jurisprudence est venue préciser certains cas pour lesquels cette procédure ne pouvait pas être mise en œuvre. Il s'agit, à titre d'exemple, de :

- l'impossibilité d'élire le maire ou les adjoints,
- dissensions au sein du conseil municipal,
- perte d'autorité morale du conseil municipal
- modifications des limites territoriales de la commune.

Tout conseil dissous donne lieu à la nomination d'une délégation spéciale chargée d'administrer la commune à titre conservatoire, dans l'intervalle compris entre la dissolution du conseil et de nouvelles élections générales. La délégation spéciale est une administration provisoire prévue par l'article L. 2121-35 à 2121-38 du CGCT, et instituée par arrêté préfectoral.

La délégation spéciale intervient en particulier dans des circonstances définies par la loi telles que :

- la dissolution du conseil municipal
- la démission de tous les conseillers

municipaux

- l'annulation définitive de la totalité d'une élection générale
- impossibilité de constituer un conseil municipal.

## 6. LES ÉLECTIONS EN COURS DE MANDAT

Des élections complémentaires ou des élections générales doivent, dans certaines situations, être organisées en cours de mandat.

### A. Les élections partielles ou complémentaires

**Les élections complémentaires de conseillers ne concernent que les communes de moins de 1 000 habitants.** Dans les communes de plus de 1 000 habitants, des règles spécifiques existent, garantissant le remplacement des conseillers municipaux par le suivant sur la liste, sans qu'il soit besoin de convoquer, à nouveau, les électeurs.



*Pour les communes de plus de 1 000 habitants*

*La seule circonstance obligeant à des élections partielles dans une commune de plus de 1 000 habitants est celle dans laquelle le conseil municipal ne peut plus être complété par les suivants de liste, alors même qu'il convient de le compléter pour l'élection d'un nouveau maire (CE, 28 juillet 1999, Elections La Celle-Saint-Cloud).*



Les élections complémentaires, dans les communes de moins de 1 000 habitants, peuvent être organisées :

- en cas d'annulation partielle de l'élection municipale (*application de l'article L. 251 du code électoral*)
- de vacance de siège(s) au sein du conseil municipal (en application de l'article L. 258 du code électoral)
- ou de conseil municipal incomplet pour l'élection du maire ou des adjoints (*en application des articles L. 2122-8 et L. 2122-14 du CGCT*).

## **B. Les élections générales pour renouveler l'ensemble du conseil**

**L'annulation de la totalité de l'élection du conseil municipal ou la dissolution du conseil municipal** sont les deux grands cas de figure provoquant le renouvellement complet du conseil municipal entre deux périodes de renouvellement général.

- **L'annulation de la totalité de l'élection du conseil municipal**

Un recours contre la totalité de l'élection municipale peut conduire le juge administratif à annuler en tout ou partie les résultats de l'élection contestée, tels qu'ils ont été proclamés par le bureau de vote. Une fois cette annulation prononcée par le juge, il y a lieu de retourner devant le corps électoral de la commune, en organisant une élection intégrale.

Dans ce cas particulier, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder deux mois à compter de l'annulation officielle, à moins que cette dernière n'intervienne dans les trois mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux.

- **La dissolution du conseil municipal**

Dans certaines graves circonstances, l'ensemble du conseil municipal peut être dissous par décret motivé rendu en conseil des ministres. Une réélection est donc provoquée dans les deux mois à dater de cette dissolution, à moins que l'on ne se trouve dans les trois mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux.



*Vous pouvez vous procurer un nouvel exemplaire de ce guide en téléchargement sur notre site internet : [www.umo.asso.fr](http://www.umo.asso.fr).*

*Nos services sont également à votre disposition pour en compléter le développement ou répondre à toute question que sa lecture aurait soulevé.*



Retrouvez-nous sur : [www.umo.asso.fr](http://www.umo.asso.fr)