

# CONSEIL EN DIAGONALE



## Le conseil municipal et communautaire

n°12 - Édition MAI 2014

**AGENCE TECHNIQUE DEPARTEMENTALE  
DE LA HAUTE-GARONNE**  
*Etablissement Public Départemental  
agréé par le Ministère de l'Intérieur  
pour la formation des élus locaux*  
10 Place Alfonse Jourdain  
31000 TOULOUSE  
Service de Documentation  
Tél : 05.34.45.56.56  
Fax : 05.34.45.56.55

# **LE CONSEIL MUNICIPAL ET COMMUNAUTAIRE**

---



## EDITORIAL

Les nouvelles équipes municipales et communautaires, issues des élections de mars 2014, viennent d'être installées dans leurs fonctions.

Ce nouveau mandat est notamment marqué par l'importance de l'intercommunalité. En effet, pour la première fois, les conseillers communautaires ont été élus au suffrage universel.

Aussi, dans ce numéro de *Conseil en diagonale* consacré au **Conseil municipal** et au **Conseil communautaire**, l'ATD 31 a souhaité offrir une place particulière aux dispositions qui régissent le fonctionnement des assemblées communautaires, lorsqu'elles sont différentes des règles qui organisent le conseil municipal.

L'Agence Technique Départementale de la Haute-Garonne (ATD 31) souhaite être présente, dès le début de ce nouveau mandat électoral, pour accompagner les élus locaux

Ce document, structuré en trois parties, aborde en premier lieu les questions qui se posent aux élus pour mettre en route leurs collectivités avec notamment l'attribution des délégations et la constitution des commissions.

Sont ensuite développés les points relatifs au fonctionnement démocratique des assemblées : l'adoption du règlement intérieur, le vote par procuration, l'information des conseillers.

Enfin, le document traite des différentes étapes des réunions du conseil municipal et communautaire : de l'adoption des délibérations à leur transcription.

Ce *Conseil en diagonale* a pour ambition d'être un document utile à tous les maires et présidents d'EPCI de notre département adhérents à l'ATD 31. Les services de l'Agence restent à votre entière disposition pour apporter conseils, assistance et formation tout au long de ce mandat.

**Le Président  
de l'Agence Technique Départementale**

  
**Pierre IZARD**

## AVERTISSEMENT AUX LECTEURS

Les dispositions développées dans ce document sont applicables, tant aux conseillers municipaux qu'aux membres des organes délibérants des EPCI, sauf précisions particulières expressément mentionnées.

Les articles signalés sont, sauf mention contraire, issus du code général des collectivités territoriales – CGCT - dans sa version en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Il est également fait référence, à de nombreuses reprises, aux deux circulaires suivantes :

- NOR/INT/B/1407194N du 24 mars 2014 relative au rappel des mesures à prendre par les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à la suite du renouvellement général
- NOR INT/A/1405029C du 13 mars 2014 relative à l'élection et au mandat des assemblées et des exécutifs municipaux et communautaires

Nous tenons ces textes à votre disposition.

Enfin, nous avons souvent utilisé les sigles suivants :

- CAA : Cour administrative d'appel
- Cass. Civ. : Cour de cassation, formation civile
- Cass. Crim. : Cour de cassation, formation criminelle
- CE : Conseil d'Etat
- CGCT : Code général des collectivités territoriales
- Cons. Constit. : Conseil Constitutionnel
- CNCCFP : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
- JO AN : Journal officiel de l'Assemblée nationale
- JO Sénat : Journal officiel du Sénat
- Rép. Min. : Réponse ministérielle
- TA : Tribunal administratif

Bonne lecture

**AGENCE TECHNIQUE DEPARTEMENTALE  
DE LA HAUTE-GARONNE**  
*Etablissement Public Départemental  
agrée par le Ministère de l'Intérieur  
pour la formation des élus locaux*  
10 Place Alfonse Jourdain  
31000 TOULOUSE  
Service de Documentation  
Tél : 05.34.45.56.56  
Fax : 05.34.45.56.55

# LE CONSEIL MUNICIPAL ET COMMUNAUTAIRE

## PREMIERE PARTIE

L'élection et la mise en route de la municipalité

## DEUXIEME PARTIE

Le fonctionnement démocratique de l'assemblée délibérante

## TROISIEME PARTIE

La tenue des séances des conseils municipaux et communautaires  
et l'adoption des délibérations



# SOMMAIRE

## PREMIERE PARTIE : L'ELECTION ET LA MISE EN ROUTE DE LA MUNICIPALITE

1 - Le conseil municipal doit-il être au complet avant l'élection du maire et des adjoints ? .....	p.09
<i>Fiche technique n° 1 : Pourvoir la vacance au conseil municipal et au conseil communautaire.....</i>	<i>p.11</i>
<i>Fiche technique n° 2 : Les inéligibilités et les incompatibilités .....</i>	<i>p.13</i>
2 - Quelles sont les modalités de convocation et d'élection du maire et des adjoints ? .....	p.17
<i>Fiche technique n° 3 : Les différentes étapes du vote pour l'élection du maire et des adjoints .....</i>	<i>p.19</i>
3 - Quelles sont les règles de détermination de l'ordre du tableau ? .....	p.21
4 - Comment contester l'élection du maire et des adjoints ? .....	p.23
5 - Quelles délégations peuvent être attribuées aux élus municipaux ou communautaires ? ...	p.25
<i>Fiche technique n° 4 : Modèle d'arrêté de délégation aux élus .....</i>	<i>p.27</i>
6 - Quelles délégations peuvent être attribuées aux agents de la collectivité ? .....	p.29
<i>Fiche technique n° 5 : Modèle d'arrêté de délégation de signature à certains agents de la collectivité .....</i>	<i>p.33</i>
<i>Fiche technique n° 6 : Modèle d'arrêté de délégation au Directeur général des services .....</i>	<i>p.35</i>
7 - Quelles sont les délégations que le maire reçoit du conseil municipal ? .....	p.37
<i>Fiche technique n° 7 : Modèle de délibération de délégation du conseil municipal .....</i>	<i>p.41</i>
<i>Fiche technique n° 8 : Les délégations en matière de marchés publics .....</i>	<i>p.43</i>
8 - Quelles sont les délégations que le président de l'EPCI reçoit de l'assemblée délibérante ? .....	p.45
<i>Fiche technique n° 9 : Modèle de délibération de délégation du conseil communautaire au président ou au bureau .....</i>	<i>p.47</i>

## DEUXIEME PARTIE : LE FONCTIONNEMENT DEMOCRATIQUE DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE

9 - Un conseiller municipal peut-il voter par procuration ? .....	p.51
<i>Fiche technique n° 10 : Le système de la suppléance .....</i>	<i>p.55</i>
10 - Est-il obligatoire d'adopter un règlement intérieur ? .....	p.57
11 - Comment favoriser l'information et la participation des conseillers municipaux ? .....	p.59
<i>Fiche technique n° 11 : Le droit à l'information des conseillers municipaux .....</i>	<i>p.65</i>
12 - Quels sont les modes de constitution des organes infra-communaux ? .....	p.67
13 - Quels sont les modes d'élection et de désignation des représentants dans les organismes extérieurs ? .....	p.77



14 - Comment retirer les délégations de fonction attribuées aux élus ? .....p.81  
15 - Comment démissionner ? .....p.85

**TROISIEME PREMIERE PARTIE : LA TENUE DES SEANCES DES CONSEILS MUNICIPAUX  
ET COMMUNAUTAIRES ET L'ADOPTION DES DELIBERATIONS**

16 - Quelles sont les règles de convocation de l'assemblée délibérante ? .....p.93  
17 - Comment calculer le quorum ? .....p.101  
18 - Qui assure la présidence et la police de l'assemblée délibérante ? .....p.105  
19 - Quelle est l'étendue du caractère public des séances du conseil municipal ? .....p.109  
*Fiche technique n° 12 : L'enregistrement et la retransmission des débats* .....p.113  
20 - Quelles sont les conditions d'adoption des délibérations ? .....p.115  
21 - Quelle est l'influence du comportement d'un conseiller intéressé sur la légalité  
d'une délibération ? .....p.119  
22 - Comment sont transcrites les délibérations de l'assemblée délibérante ? .....p.123  
*Fiche technique n° 13 : La tenue du registre des délibérations et des arrêtés* .....p.127  
*Fiche technique n° 14 : Affichage du compte-rendu de l'assemblée délibérante* .....p.131  
23 - Quels actes sont soumis au contrôle de légalité ? .....p.133  
24 - Quels sont les recours possibles contre les actes soumis au contrôle de légalité ? .....p.137

**Directeur de la publication :**

Pierre IZARD  
Président de l'ATD  
Président du Conseil Général  
Marie-Christine ROUMENS  
Directrice générale des services de l'ATD

**Rédaction :**

Service documentation  
en collaboration avec les services  
juridique et financier

**Impression :** Imprimerie Messages, Toulouse

**Tirage :** 1 200 exemplaires

**Edition Mai 2014**

## PREMIERE PARTIE

### L'ELECTION ET LA MISE EN ROUTE DE LA MUNICIPALITE

1 - Le conseil municipal doit-il être au complet avant l'élection du maire et des adjoints ?

*Fiche technique n°1 : Pourvoir la vacance au conseil municipal et au conseil communautaire*

*Fiche technique n° 2 : Les inéligibilités et les incompatibilités*

2 - Quelles sont les modalités de convocation et d'élection du maire et des adjoints ?

*Fiche technique n° 3 : Les différentes étapes du vote pour l'élection du maire et des adjoints*

3 - Quelles sont les règles de détermination de l'ordre du tableau ?

4 - Comment contester l'élection du maire et des adjoints ?

5 - Quelles délégations peuvent être attribuées aux élus municipaux ou communautaires ?

*Fiche technique n° 4 : Modèle d'arrêté de délégation aux élus*

6 – Quelles délégations peuvent être attribuées aux agents de la collectivité ?

*Fiche technique n° 5 : Modèle d'arrêté de délégation de signature à certains agents de la collectivité*

*Fichte technique n°6 : Modèle d'arrêté de délégation au Directeur général des services*

7 – Quelles sont les délégations que le maire reçoit du conseil municipal ?

*Fiche technique n° 7 : Modèle de délibération de délégation du conseil municipal*

*Fiche technique n°8 : Les délégations en matière de marchés publics*

8 - Quelles sont les délégations que le président de l'EPCI reçoit de l'assemblée délibérante?

*Fiche technique n° 9 : Modèle de délibération de délégation du conseil communautaire au président ou au bureau*



## 1- LE CONSEIL MUNICIPAL DOIT-IL ETRE AU COMPLET AVANT L'ELECTION DU MAIRE ET DES ADJOINTS ?

---

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) précise à l'article L.2122-8 que le conseil municipal doit être au complet lorsqu'intervient la convocation des conseillers municipaux pour l'élection du maire et des adjoints.

Cependant ce principe trouve à s'appliquer différemment en fonction de la strate de la commune (plus ou moins de 1 000 habitants) et selon que l'on se situe ou non dans le cadre du renouvellement général du conseil municipal.

Il importe de préciser que « *au complet* » ne signifie pas que tous les conseillers municipaux élus doivent être présents lors de l'élection de la municipalité, mais que le conseil municipal doit avoir été élu dans son intégralité, c'est-à-dire qu'il doit y avoir autant de conseillers élus que de sièges à pourvoir.

### L'élection suit le renouvellement intégral du conseil municipal

#### **Dans les communes quelle que soit leur strate démographique :**

A la suite du renouvellement intégral du conseil municipal, il peut être procédé à l'élection du maire et des adjoints alors que le conseil municipal n'est pas au complet (CE, 19 janvier 1990, n° 108778) :

- car le nombre de sièges n'a pas été pourvu (communes de moins de 1 000 habitants) ;
- si des démissions sont intervenues dans la semaine comprise entre l'élection des conseillers municipaux et l'élection du maire et des adjoints.

#### **Dans les communes de 1 000 habitants et plus :**

Si un conseiller démissionne, il peut être remplacé avant l'élection du maire et des adjoints, dans les conditions précisées ci-après.

### L'élection ne suit pas le renouvellement intégral du conseil municipal

#### **Dans les communes de moins de 1 000 habitants**

Si le conseil municipal est incomplet avant l'élection du maire et des adjoints ; il doit être procédé à des élections complémentaires (article L.2122-8).

Si après ces élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le CGCT prévoit deux situations (article L.2122-8) :

- soit les nouvelles vacances n'ont pas fait perdre au conseil municipal le tiers de ses membres : l'élection du maire et des adjoints, ou d'un seul adjoint peut avoir lieu ;
- soit le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres : de nouvelles élections complémentaires doivent être organisées dans le délai d'un mois à dater de la dernière vacance.

Lorsqu'il y a lieu d'élire un seul adjoint, 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 le tiers de son effectif légal (article L.2122-8).

#### **Dans les communes de 1 000 habitants et plus**

Dans ces communes, lorsque par suite de vacances, le conseil municipal n'est pas au complet pour procéder à l'élection du maire et des adjoints, il est fait application des dispositions de l'article L.270 du code électoral.

Selon cet article « *le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit* ».

Lorsque ce remplacement automatique n'est plus possible, car il n'y a plus ou pas assez de personnes sur la liste susceptibles d'être appelées pour entrer au conseil municipal, il y a lieu de procéder à un renouvellement du conseil municipal dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres.

L'année qui précède les élections municipales, le renouvellement n'aura lieu que si le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres (article L.258 du code électoral).

Ajoutons que selon l'article L.2122-9, le conseil est réputé complet si les seules vacances qui existent en son sein sont la conséquence :

- de démissions données lorsque le maire a cessé ses fonctions et avant l'élection de son successeur ;
- d'une décision de la juridiction administrative devenue définitive annulant l'élection de conseillers municipaux sans proclamation concomitante d'autres élus.

Enfin, lorsqu'il y a lieu d'élire un seul adjoint, 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 le tiers de son effectif légal (article L.2122-8).

**FICHE TECHNIQUE N° 1****POURVOIR LA VACANCE AU CONSEIL MUNICIPAL ET AU CONSEIL COMMUNAUTAIRE**

Cette fiche présente les procédures mises en œuvre pour pourvoir les différents cas de vacance hors ceux qui se présentent à la suite du renouvellement intégral des assemblées (cf. question n° 1 : « *Le conseil municipal doit-il être au complet avant l'élection du maire et des adjoints ?* »)

**La vacance au conseil municipal**

Type de collectivité	Cas de vacances	Procédure applicable dans les 3 mois de la vacance
<b>Communes de moins de 1 000 habitants</b>	Lorsque le conseil municipal a perdu au moins 1/3 de ses membres	Election partielle organisée tant que le nombre des conseillers municipaux est inférieur aux 2/3 de l'effectif légal
	Lorsque le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux	
	Lorsque l'ensemble des conseillers municipaux a démissionné	Mise en place d'une délégation spéciale dans l'attente de l'organisation d'une élection intégrale (article L.2121-35)
	Lorsque le conseil municipal a été dissous (article L.2121-6)	Election intégrale si au moins 1/3 des sièges sont vacants ou s'il y a lieu de procéder à l'élection du maire
	Lorsque l'élection d'un ou plusieurs conseillers ont été annulées sauf si l'annulation est intervenue dans les 3 mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux (article L.251 du code électoral)	
<b>Communes de 1 000 habitants et plus</b>	Cessation du mandat	L'élu est remplacé par le suivant de liste sans respecter le principe de parité (article L.270 du code électoral)
	Lorsque le suivant de liste ne peut plus être appliqué et que le conseil municipal a perdu au moins 1/3 de ses membres	Election intégrale (article L.270 du code électoral)
	Lorsque le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux	
	Lorsque les élections ont été annulées sauf si l'annulation est intervenue dans les 3 mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux	Election intégrale si au moins 1/3 des sièges sont vacants ou s'il y a lieu de procéder à l'élection du maire et qu'il n'est plus possible de faire appel au suivant de liste (article L.251 du code électoral)

## La vacance au conseil communautaire

Type de collectivité	Cas de vacances	Procédure applicable
Communes de moins de 1 000 habitants	Cessation du mandat	La vacance est assurée par le premier membre du conseil municipal qui n'exerce pas de mandat communautaire et qui suit le conseiller communautaire ayant cessé son mandat dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance du siège devient définitive (article L.273-12 I du code électoral)
	En cas de cessation concomitante par un élu de l'exercice d'un mandat de conseiller communautaire et d'une fonction de maire ou d'adjoint,	Postérieurement à l'élection du nouveau maire ou du nouvel adjoint, le conseiller communautaire démissionnaire est remplacé par le premier conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire pris dans l'ordre du nouveau tableau Pendant la période comprise entre la cessation du mandat et le remplacement organisé dans les conditions précisées précédemment, le conseiller suppléant désigné en application de l'article L.5211-6, lorsqu'il existe, remplace temporairement le conseiller dont le siège est devenu vacant (article L.273-12 II du code électoral).
Communes de 1 000 habitants et plus	Cessation du mandat	La vacance est assurée par le candidat de même sexe, non élu, figurant sur la liste des conseillers communautaires. Lorsque cette liste est épuisée, la vacance est assurée par le premier conseiller municipal de même sexe n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire. Lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal pouvant être désigné en application des deux premiers alinéas, le siège de conseiller communautaire reste vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune. (article L.273-10 du code électoral)
		Lorsque la commune membre d'une communauté de communes ou d'une communauté urbaine, ne dispose que d'1 seul conseiller, la vacance est assurée par le premier conseiller municipal de même sexe n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire (article L.5211-6).

## **FICHE TECHNIQUE N° 2**

### **LES INEGIBILITES ET LES INCOMPATIBILITES**

#### **Les incompatibilités**

L'incompatibilité oblige l'élu intéressé à choisir entre la fonction incompatible et le mandat électoral.

Elle s'apprécie à la date à laquelle le juge statue, et non à la date de l'élection, ce qui permet à l'élu de régulariser sa situation pendant la procédure contentieuse.

La loi distingue les incompatibilités qui impliquent une démission d'office de celles pour lesquelles l'élu dispose d'un temps pour effectuer son choix.

Lorsque l'incompatibilité est postérieure à l'élection du maire et des adjoints, l'élu concerné doit choisir entre l'abandon ou la conservation de la fonction incompatible. S'il conserve celle-ci, il doit démissionner de son mandat. S'il ne le fait pas, le préfet doit le suspendre et le révoquer.

Le régime des incompatibilités a été revu par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (dite loi « Valls ») à compter des élections de 2014.

#### **Incompatibilités liées au cumul de mandats électifs**

- Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux suivants : conseiller régional, conseiller départemental, conseiller municipal (article L.46-1 du code électoral).

- Un président de conseil départemental ou de conseil régional ne peut cumuler ce mandat avec le mandat de maire (articles L.3122-3 et L.4133-3).

- Un député ou un sénateur ne peut pas cumuler son mandat avec l'exercice de plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller départemental, conseiller municipal d'une commune d'au moins 1 000 habitants (le seuil était auparavant fixé à 3 500 habitants) (articles L.O.141 et L.O.297 du code électoral).

- Un représentant au Parlement européen ne peut pas cumuler son mandat avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux suivants : conseiller régional, conseiller départemental, conseiller municipal d'une commune d'au moins 1 000 habitants (le seuil était auparavant fixé à 3 500 habitants) (article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977).

- En outre, à compter du premier renouvellement des assemblées concernées suivant le 31 mars 2017 :

Les membres du conseil municipal ou du bureau d'un EPCI exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne pourront recevoir ou conserver de délégation (articles L.2122-18 et 5211-9).

Un député, un sénateur ou un parlementaire européen ne pourra plus cumuler son mandat avec les fonctions de maire, de maire délégué et d'adjoint au maire ; de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ; de président et de vice-président de conseil départemental ; de président et de vice-président de conseil régional ; de président et de vice-président d'un syndicat mixte ; de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi (loi organique n° 2014-125 et loi n° 2014-126 du 14 février 2014).

#### **Incompatibilités liées aux activités professionnelles**

- La fonction de maire est incompatible avec celles de membre de la Commission européenne, membre du directoire de la Banque centrale européenne ou membre du conseil de la politique monétaire de la Banque de France (article L.2122-4).

Les incompatibilités suivantes concernent également les présidents et vice-présidents d'EPCI (article L.5211-2).



- Afin que soit respecté le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, l'article L.2122-5 dispose que « *les agents des administrations ayant à connaître de la comptabilité communale, de l'assiette, du recouvrement ou du contrôle de tous impôts et taxes ne peuvent être maires ou adjoints, ni en exercer même temporairement les fonctions, dans toutes les communes qui, dans leur département de résidence administrative, sont situées dans le ressort de leur service d'affectation.*

*La même incompatibilité est opposable dans toutes les communes du département où ils sont affectés aux comptables supérieurs du Trésor et aux chefs de services départementaux des administrations mentionnées au premier alinéa.*

*Elle est également opposable dans toutes les communes de la région ou des régions où ils sont affectés aux directeurs régionaux des finances publiques et aux chefs de services régionaux des administrations mentionnées au premier alinéa ».*

Exercent donc des fonctions incompatibles :

- Les huissiers du Trésor dans les communes de leur ressort d'affectation (CE, 10 juillet 1992, n° 127109).

- Les contrôleurs divisionnaires des impôts (CE, 4 avril 1997, n°177443).

- Les géomètres principaux du cadastre (CE, 26 février 1990, n° 108270).

- Les agents salariés du maire, en tant qu'employeur privé, ne peuvent être adjoints dans le cas où cette activité salariée est directement liée à l'exercice du mandat de maire (article L.2122-6).

Ainsi l'attaché parlementaire d'un député-maire qui a la qualité d'agent salarié du maire se trouve dans la situation d'incompatibilité sus évoquée (CE, 21 octobre 1992, n° 125211 ; CE, 15 janvier 1997, n° 177015).

- L'activité de sapeur-pompier volontaire est également incompatible avec l'exercice, dans la même commune, des fonctions de maire dans une commune de 3 500 habitants et plus ou d'adjoint au maire dans une commune de plus de 5 000 habitants (article L.2122-5-1).

### Les inéligibilités

L'inéligibilité s'apprécie au jour de l'élection.

Lorsque l'inéligibilité est due à une cause survenue postérieurement à l'élection du maire et des adjoints, le préfet prononce la démission d'office de l'élu concerné (article L.236 du code électoral), sauf réclamation au tribunal administratif dans les 10 jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'Etat.

### La révocation

L'article L.2122-16 précise que « *la révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux* ».

### Les citoyens de l'Union européenne

Même s'ils disposent du droit de vote et d'éligibilité, les citoyens de l'Union Européenne qui n'ont donc pas la nationalité française ne peuvent être élus maire ou adjoint, ni en exercer même temporairement les fonctions (article LO.2122-4-1). La décision du 20 mai 1998 du Conseil Constitutionnel (n° 98-400 DC) précise en ce sens qu'un conseiller municipal ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, autre que la France, ne peut ni remplacer le maire dans la plénitude de ses fonctions en cas d'empêchement de celui-ci, ni se voir confier par le maire des délégations de fonction.

### L'âge du maire

Le maire doit être âgé de 18 ans révolus (article L.2122-4). Les adjoints doivent également remplir cette condition d'âge, tout comme l'ensemble des conseillers municipaux (article L.228 du code électoral).

## Complément de lecture

---

Pour une information plus détaillée sur les inéligibilités et les incompatibilités, nous vous renvoyons aux questions n° 7 : « Qui peut-être considéré comme inéligible ? » et n° 8 : « Quelles sont les situations ou les fonctions incompatibles avec le mandat municipal ? » du Conseil en Diagonale n°11 consacré aux « Elections municipales et communautaires », et à la question n° 19 : « Quel est le sort du conseiller municipal qui se retrouve en situation d'inéligibilité ou d'incompatibilité postérieurement à son élection ? » du Conseil en diagonale n° 5 relatif au « Statut de l élu local ».

Ces documents sont également disponibles sur la base de données documentaires de notre site [www.atd31.fr](http://www.atd31.fr).



## 2- QUELLES SONT LES MODALITES DE CONVOCATION ET D'ELECTION DU MAIRE ET DES ADJOINTS ?

---

Les règles à suivre sont identiques tant pour l'élection du maire que pour celle des adjoints en ce qui concerne la convocation, l'appréciation du quorum et l'organisation du scrutin.

### La convocation

Le maire sortant, même s'il n'est pas réélu, est chargé d'adresser la convocation pour l'élection de la nouvelle municipalité. En effet, le maire sortant reste en fonction jusqu'à l'ouverture de la première séance du nouveau conseil (CE, 16 janvier 1998, n° 188892).

Selon l'article L.2121-7, lors du renouvellement général des conseillers municipaux, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet : cela signifie que la première réunion peut se tenir dans ces délais après le premier tour si l'élection a été acquise lors de celui-ci.

Le conseil peut être convoqué dans un délai de trois jours francs quelle que soit la taille de la commune (CE, 28 décembre 2001, n° 237214).

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le délai de convocation est de 5 jours francs hors cas d'urgence où il est ramené à 3 jours francs, (cf. [question n° 17](#) : « *Quelles sont les règles de convocation de l'assemblée délibérante ?* »).

Une convocation du conseil municipal en urgence est possible si elle est justifiée. Le délai ne peut être toutefois inférieur à un jour franc (articles L.2121-11 et L.2121-12). La notion d'urgence doit être entendue strictement :

- *Les motifs allégués pour justifier le recours à cette procédure exceptionnelle en matière électorale et tirés de ce que deux conseillers étaient dans l'obligation de se déplacer le lendemain ne sont pas de nature à justifier en l'espèce l'abrégement du délai normal de convocation.* (CE, 31 décembre 1976, n° 01912).
- Le délai minimum d'un jour franc, applicable en raison de l'urgence résultant de la proximité des élections régionales a été admis (CE, 20 mai 1994, n° 147556).

Enfin dès l'ouverture de la séance, le maire doit rendre compte à l'assemblée des motifs et des mobiles qui justifient de la convocation en urgence.

Il convient de noter que dans le cas particulier d'une commune de 1 000 habitants et plus, lorsqu'une convocation a été adressée dans les délais réglementaires et qu'avant la tenue de la séance, l'un des conseillers municipaux convoqués a démissionné, le suivant de liste est appelé à le remplacer, doit participer à la séance et est convoqué à cette fin sans conditions de délai (CE, 25 juillet 1986, n° 67767).

### La présidence de la séance

Le maire sortant procède à l'appel des conseillers élus, il les déclare installés dans leurs fonctions. Il passe ensuite la présidence de la séance au doyen d'âge (article L.2122-8).

Si la séance est présidée, non pas par le doyen d'âge, mais par le conseiller municipal, premier inscrit dans l'ordre du tableau, la procédure est irrégulière mais l'élection du maire n'est pas viciée pour autant (CE, 13 juillet 1966, Auzances).

Si le doyen d'âge refuse de présider ou s'il est empêché, le conseiller venant immédiatement après lui par rang d'âge peut présider légalement la séance à la condition qu'il n'y ait pas de manœuvre.

### Election publique ou à huis clos ?

Les séances des conseils municipaux sont publiques (article L.2121-18). Ainsi le maire et les adjoints sont élus en séance publique, si le huis clos n'a pas été décidé par l'assemblée.

En effet, le même article L.2121-18 prévoit que « *sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos* ».

Si ce formalisme n'est pas respecté, l'élection du maire et des adjoints peut être annulée (CE, 18 janvier 1967, n° 67478).

### Appréciation du quorum

Le conseil ne peut délibérer valablement que si la majorité de ses membres en exercice est présente au moment où la séance est déclarée ouverte (article L.2121-17).

La présence effective de tous les membres en exercice lors de cette réunion n'est donc pas obligatoire (CE, 25 juillet 1986, n° 67767). Toutefois, pour le calcul du quorum, seuls comptent les conseillers municipaux qui sont présents physiquement, les élus qui ont donné procuration ne sont donc pas comptabilisés.

Lorsque le quorum n'est pas atteint suite à une première convocation, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Les délibérations qui sont alors prises, sont valables quel que soit le nombre de membres absents.

Enfin, le Conseil d'Etat a apporté les précisions suivantes dans les circonstances précises où des conseillers municipaux se sont retirés au cours de la séance : « *à supposer même qu'ils n'aient pas pu participer à l'élection du maire, cette circonstance ne saurait entacher cette élection d'irrégularité dès lors qu'il résulte de l'instruction, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté par la requérante, que la règle de quorum ci-dessus rappelée était respectée lorsque le doyen d'âge a pris la présidence pour faire procéder à ladite élection* » (CE, 26 octobre 1988, n° 91940).

### FICHE TECHNIQUE N° 3

## LES DIFFERENTES ETAPES DU VOTE POUR L'ELECTION DU MAIRE ET DES ADJOINTS

#### Le protocole

Les conseillers municipaux se placent où ils le souhaitent dans la salle de l'assemblée délibérante ; il n'y a aucun protocole à respecter.

Toutefois, si des difficultés surviennent le président de séance peut fixer, provisoirement, les conditions d'installation des conseillers municipaux, en se référant notamment à l'ordre alphabétique des élus.

#### Les candidatures

Pour l'élection du maire, les candidatures ne sont pas obligatoires. Ainsi, un conseiller peut déclarer sa candidature pour cette fonction et être élu, de même un conseiller peut être élu maire alors qu'il ne s'est pas porté candidat (CE, 23 janvier 1984, n° 52050).

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose :

- à un futur maire ou adjoint d'être présent au moment de son élection (point 3.1 de la circulaire du 13 mars 2014).
- à un candidat tête de liste de se présenter comme candidat à l'élection du maire (CE, 28 décembre 2001, n° 237214,).

#### Le matériel du vote

L'urne comme les isolements ne sont pas obligatoires : « l'absence d'isolements et d'urnes, n'est pas, par elle-même de nature à vicier la sincérité du scrutin » (CE, 10 janvier 1990, n° 108849).

Par contre l'élection est annulée si les conditions de déroulement du scrutin ont permis de connaître le sens du vote d'au moins un conseiller (CE, 29 décembre 1989, n° 108922).

L'utilisation d'enveloppes et de bulletins déjà imprimés n'est pas non plus obligatoire : « que, pour soutenir que le secret du vote a été violé lors de l'élection du maire et des adjoints du Pré-Saint-Gervais, à laquelle il a été procédé le 19 mars 1989, M. XX... se borne à faire valoir que les conseillers municipaux ont rédigé eux-mêmes leurs bulletins de vote et qu'ils les ont ensuite introduits sans enveloppe dans l'urne ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'interdisent aux conseillers municipaux de rédiger eux-mêmes leurs bulletins de vote pour l'élection du maire et des adjoints, ni ne les obligent à déposer ces bulletins dans l'urne sous enveloppe ; qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'en l'espèce, les modalités de vote utilisées aient conduit à méconnaître le secret du vote » (CE, 2 mars 1990, n° 109195).

Le juge a précisé plus récemment « qu'aucun texte législatif ou réglementaire ni aucun principe général n'interdit l'usage de bulletins manuscrits » lors de l'élection du maire et des adjoints (CE, 30 juillet 2003, n° 249993).

#### L'élection du maire

L'article L.2122-7 rend obligatoire le scrutin secret pour l'élection du maire.

Celle-ci est acquise à la majorité absolue ; la majorité absolue se calcule en prenant en considération le nombre de suffrages exprimés et non l'effectif légal du conseil municipal. Le juge précise que les bulletins blancs ou nuls ne sont pas pris en compte pour la détermination des suffrages exprimés (CE, 10 décembre 2001, n° 235027).

Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour ; l'élection a alors lieu à la majorité relative. Cela signifie que le conseiller qui a obtenu le plus grand nombre de voix est proclamé élu.

S'il y a égalité de voix après le troisième tour, l'article L.2122-7 indique que le candidat le plus âgé est élu.

Dès la proclamation de son élection le maire prend ses fonctions et préside la séance, sans qu'il soit nécessaire qu'il prête serment.

Si le conseiller municipal qui a été élu maire refuse cette élection, il doit le signaler avant la fin de la séance. Auquel cas, un autre tour de scrutin peut être organisé. Par contre, si le refus est intervenu après la levée de la séance, le conseil doit être à nouveau convoqué selon les règles de forme et de délai inhérents à toute convocation (CE, 8 décembre 1954, n°27564).

De plus le conseiller municipal devra faire part de sa démission en bonne et due forme.

### L'élection des adjoints

Le conseil doit délibérer sur le nombre d'adjoints : celui-ci ne peut excéder 30% de l'effectif légal du conseil municipal (article L.2122-2).

L'arrondi se fait à l'entier inférieur, car tout dépassement est sanctionné : l'élection du cinquième adjoint est annulé car le conseil municipal, qui comptait quinze membres ne pouvait élire que 4,5 adjoints soit 4 adjoints (arrondi à l'entier inférieur) (CE, 2 mars 1990, n° 109804).

L'adoption de cette délibération ou de toute délibération par le conseil municipal n'est pas subordonnée à l'intervention d'un vote formel ou d'une discussion préalable dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers a pu être constatée par le maire ou le président de séance (CE, 6 décembre 1983, n° 51417).

Enfin, il importe de préciser que la municipalité doit comporter au moins un adjoint (article L.2122-1).

**Dans les communes de moins de 1 000 habitants** les adjoints sont élus dans les mêmes formes que celles mises en œuvre pour le maire et détaillées plus haut (article L.2122-7-1).

**Dans les communes de 1 000 habitants et plus** les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue sans panachage ni vote préférentiel.

De plus les listes doivent respecter le principe de parité, en présentant un écart qui ne peut être supérieur à un entre le nombre des candidats de chaque sexe (article L.2122-7-2).

#### Exemple :

*S'il y a 7 adjoints à élire, il faudra une liste comportant 4 hommes et 3 femmes, ou 4 femmes et 3 hommes. Les listes peuvent être incomplètes mais ne pas proposer plus de candidats que d'adjoints à élire.*

L'ordre de présentation des candidats doit apparaître clairement.

L'alternance homme/femme n'est pas obligatoire, ainsi le 1<sup>er</sup> adjoint n'est pas forcément du sexe opposé au maire.

Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus.

Enfin, en cas d'élection d'un seul adjoint, celle-ci se déroule selon les règles prévues pour l'élection du maire.

### La publicité des résultats

Les élections du maire et des adjoints sont rendues publiques, par voie d'affiche, dans les vingt quatre heures, à la porte de la mairie (article L.2122-12). Seules les nominations doivent être affichées : la publicité ne concerne pas les résultats détaillés des scrutins.

Un exemplaire du procès-verbal est, après signature, aussitôt envoyé au sous-préfet ou au préfet, lesquels en constatent la réception sur un registre et en donne récépissé (article R.118 du code électoral).

### 3- QUELLES SONT LES REGLES DE DETERMINATION DE L'ORDRE DU TABLEAU ?

---

Les membres du conseil municipal sont classés par ordre dans un tableau.

Conformément aux dispositions de l'article L.2121-1, « *après le maire, prennent rang, dans l'ordre du tableau, les adjoints puis les conseillers municipaux* ».

Le tableau indique :

- les noms, prénoms et date de naissance des conseillers,
- la date de leur élection,
- le nombre de suffrages qu'ils ont obtenus.

D'autres mentions telles que la profession et la nationalité (notamment pour les conseillers ressortissants d'un Etat membre de l'Union Européenne) peuvent figurer sur le tableau, ainsi que des informations relatives à l'appartenance politique des élus et à la nature de leurs mandats et fonctions électives selon la circulaire du 13 mars 2008.

Celle-ci ajoute qu'il est recommandé de ne pas faire figurer l'adresse ou le numéro de téléphone des conseillers sur ce document, car ces informations ne sont pas communicables aux tiers.

Le tableau est transmis au préfet au plus tard à 18 heures le lundi suivant l'élection du maire et des adjoints (article R.2121-2). Est également adressée au préfet, dans les mêmes délais, la liste des conseillers communautaires des communes de moins de 1 000 habitants.

Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie afin que chacun puisse en prendre communication ou copie.

#### Dans les communes de moins de 1 000 habitants

##### La détermination de l'ordre des adjoints

L'élection des adjoints peut se faire soit par scrutin uninominal, soit par scrutin de liste.

Après un scrutin uninominal, l'adjoint élu en premier prend le premier rang, l'adjoint élu en second, le second rang...

Après un scrutin de liste, comme prévu pour les communes de 1 000 habitants et plus (voir ci-après), les adjoints prennent le rang correspondant à la place qu'ils occupaient sur la liste : le premier de la liste sera le premier adjoint, le deuxième de la liste sera le deuxième adjoint...

##### La détermination de l'ordre des conseillers municipaux

L'article L.2121-1 apporte les précisions suivantes quant à la détermination de l'ordre du tableau. Celui-ci est déterminé :

- « *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 la priorité d'âge* ».

Ainsi les conseillers municipaux proclamés élus au premier tour prennent rang avant ceux élus au second tour.

#### Dans les communes de 1 000 habitants et plus

##### La détermination de l'ordre des adjoints

Les adjoints prennent rang selon l'ordre de présentation sur la liste (article L.2121-1). C'est pourquoi l'ordre de présentation des candidats doit apparaître clairement (cf. [Fiche technique n° 3](#) : « *Les différentes étapes du vote pour l'élection du maire et des adjoints* »).



### **La détermination de l'ordre des conseillers municipaux**

Il convient de se référer aux dispositions de l'article L.2121-1 évoquées ci-dessus.

Chaque élu le même jour est réputé élu avec le nombre de voix recueillies par la liste sur laquelle il a figuré.

Pour les conseillers appartenant à une même liste, l'ordre du tableau est donc déterminé par l'âge des candidats et non par leur rang de présentation sur la liste (CE, 25 mai 1988, n° 56575).

### **Complément de lecture**

---

#### **Modification de l'ordre du tableau lorsqu'un nouvel adjoint est désigné en cas de vacance**

L'article L.2122-10 précise :

- qu'il est procédé à une nouvelle élection des adjoints lorsqu'il y a une nouvelle élection du maire,
- qu'il peut être procédé à une nouvelle élection des adjoints, sur décision du conseil municipal, quand il y a eu une élection partielle.

Afin de ne pas déstabiliser les conseils municipaux par une modification de l'ordre du tableau, ce même article note que lorsqu'il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un nouvel adjoint, « *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* ».

Si le conseil municipal ne prend pas cette décision, les adjoints d'un rang inférieur se retrouvent automatiquement promus au rang supérieur. Le dernier adjoint nouvellement élu prend donc rang après tous les autres (CE, 3 juin 2005, n° 271224).

Aucune disposition n'impose de remplacer un adjoint ayant cessé ses fonctions par un nouvel adjoint de même sexe. Cette procédure peut ainsi conduire à un écart supérieur à 1 entre les adjoints de chaque sexe (circulaire du 13 mars 2014).

## 4- COMMENT CONTESTER L'ELECTION DU MAIRE ET DES ADJOINTS ?

---

L'article L.2122-13 prévoit que « *l'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal* ».

### Qui peut contester l'élection et dans quels délais ?

Peuvent intenter un recours contre l'élection :

- Tout électeur et toute personne éligible dans un délai de cinq jours après les vingt quatre heures qui suivent l'élection (articles L.248 du code électoral et D.2122-2).
- Le préfet : il dispose d'un délai de quinze jours à partir de la date de réception du procès-verbal de l'élection à la préfecture (article R.119 du code électoral).

### L'enregistrement du recours et le délai pour statuer

L'article R.119 du code électoral fixe les conditions d'enregistrement des recours :

*« Les réclamations contre les opérations électorales doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine d'irrecevabilité, au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection, à la sous-préfecture ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet qui les fait enregistrer au greffe du tribunal administratif. Les protestations peuvent également être déposées directement au greffe du tribunal administratif dans le même délai.*

*Dans l'un et l'autre cas, la notification est faite, dans les trois jours de l'enregistrement de la protestation, aux conseillers dont l'élection est contestée qui sont avisés en même temps qu'ils ont cinq jours pour tout délai à l'effet de déposer leurs défenses au greffe (bureau central ou greffe annexe) du tribunal administratif et de faire connaître s'ils entendent ou non user du droit de présenter des observations orales.*

*Il est donné récépissé, soit des protestations, soit des défenses déposées au greffe ».*

Le tribunal administratif prononce sa décision (article R.120 du code électoral) :

- dans le délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe.
- dans le délai de trois mois en cas de renouvellement général.

S'il intervient une décision ordonnant une preuve, le tribunal administratif doit statuer définitivement dans le mois à partir de cette décision.

Si le tribunal ne statue pas dans les délais fixés ci-dessus, il est dessaisi. Le greffier en informe le préfet et les parties intéressées en leur précisant qu'ils disposent d'un délai d'un mois pour se pourvoir devant le Conseil d'Etat (article R.121 du code électoral).

Le recours doit être déposé au Conseil d'Etat dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision du tribunal administratif (article R.123 du code électoral).

Le Conseil d'Etat statue dans un délai de six mois (article L.250-1 du code électoral) ou de trois mois si le tribunal administratif a prononcé la suspension des fonctions pour manœuvres dans le déroulement du scrutin.

### Le sort des élus dont l'élection est contestée

Les conseillers municipaux proclamés restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations (article L.250 du code électoral).

Le tribunal administratif peut, en cas d'annulation d'une élection pour manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ou irrégularités dans le déroulement du scrutin, décider, nonobstant appel, la suspension du mandat de celui ou de ceux dont l'élection a été annulée (article L.250-1 du code électoral).

L'élu continue à exercer ses fonctions jusqu'à la notification du jugement définitif prononçant l'annulation de son élection comme maire ou adjoint (CE, 2 décembre 1983, n° 43541).

L'article L.2122-14 précise que « *lorsque l'élection du maire ou des adjoints est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine* ». A noter que l'annulation de l'élection du maire n'entraîne pas celle des adjoints, mais implique une nouvelle élection de l'ensemble de la municipalité (CE, 7 mars 1980, n<sup>os</sup> 16577 et 16650).

## 5- QUELLES DELEGATIONS PEUVENT ETRE ATTRIBUEES AUX ELUS MUNICIPAUX OU COMMUNAUTAIRES ?

---

Selon l'article L.2122-18, le maire peut déléguer une partie de ses fonctions aux adjoints et aux conseillers municipaux sous certaines conditions.

Le maire partage alors une partie de ses attributions afin d'alléger ses propres charges. Ces dispositions sont transposables aux EPCI. Ainsi, le président peut déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents et aux conseillers communautaires sous certaines conditions (article L.5211-9).

### La délégation de fonction et la délégation de signature

La délégation de fonction constitue un mécanisme particulier de fonctionnement de l'exécutif des collectivités territoriales.

La doctrine administrative et la jurisprudence assimilent la délégation de fonction à la délégation de signature, bien qu'elle puisse courir, au-delà de la simple signature, le suivi des dossiers dans les matières déléguées (CE, 2 février 1951, Préfet de Marne).

Aussi, lorsque le maire ou le président souhaite donner délégation de fonction sans délégation de signature, l'arrêté de délégation devra le préciser.

### Les conditions de fond de la délégation de fonction

La délégation est attribuée par arrêté comme le prévoit l'article L.2122-18 pour la commune et l'article L.5211-9 pour l'EPCI.

Cet arrêté doit clairement fixer l'objet de la délégation et le délégataire. Il doit être publié et retranscrit sur le registre des arrêtés.

Le maire peut déléguer « *tout ou partie de ses fonctions* ». Cela signifie que la délégation peut porter sur un objet spécial ou être limitée à une question particulière. L'arrêté de délégation doit indiquer qu'il s'agit d'une délégation et expliquer avec clarté et précision la nature et l'étendue des pouvoirs qui font l'objet de la délégation (CE, 1<sup>er</sup> février 1989, n° 82231).

Les formules suivantes ont été jugées imprécises et sanctionnées par le juge :

- Le maire ayant donné délégation à un conseiller municipal pour « *remplir les fonctions d'état civil, délivrer les alignements et permissions de bâtir sur les rues, places et autres voies communales* » (CE, 12 mars 1975, n° 93439).
- L'arrêté du maire qui donne délégation à madame Z, adjoint au maire, pour « *signer toutes pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville* » (CE, 18 février 1998, n° 152572).

### Le droit de priorité des adjoints et des vice-présidents

Le maire et le président peuvent déléguer une partie de leurs fonctions aux adjoints et vice-présidents. Ils peuvent également les déléguer respectivement aux conseillers municipaux ou communautaires en respectant les conditions suivantes (articles L.2122-18 et L.5211-9) :

- en l'absence des adjoints ou vice-présidents ;
- en cas d'empêchement des adjoints ou vice-présidents ;
- si tous les adjoints ou vice-présidents sont titulaires d'une délégation.

Ainsi, sous réserve de respecter le droit de priorité reconnu aux adjoints et aux vice-présidents, le maire et le président peuvent accorder légalement des délégations à des conseillers municipaux et communautaires.

Il convient de préciser que le maire ne peut attribuer simultanément la même délégation à plusieurs adjoints ou conseillers municipaux sans établir un ordre de priorité entre eux (CAA Bordeaux, 28 mai 2002, n° 98BX00268).

Le maire n'est pas lié par l'ordre du tableau pour l'attribution de délégations aux adjoints (CE, 2 février 1934) : le maire est libre dans ce choix de délégations.

A noter que les fonctions d'état civil et de police judiciaire ne peuvent en aucun cas être déléguées aux adjoints, puisque ces dernières leur sont automatiquement attribuées par les articles L.2122-31 et L.2122-32.

### Les conséquences de la délégation de fonction

La délégation de fonction n'a pas pour effet de priver l'exécutif de ses pouvoirs en la matière déléguée. En effet, selon les articles L.2122-18 et L.5211-9 précité, le maire ou le président délègue sous sa surveillance et sa responsabilité certaines de ses fonctions.

Cela signifie qu'il demeure libre d'exercer les attributions qu'il a déléguées et qu'il doit contrôler et surveiller la façon dont les délégataires, remplissent les fonctions qui leur sont déléguées (CAA Nancy, 22 janvier 2004, n° 98NC00641 ; Rép. Min. n° 12074, JO AN du 3 juillet 1989).

Une mauvaise exécution des fonctions déléguées peut entraîner le retrait de la délégation

En matière de responsabilité pénale, la cour de cassation estime qu'un adjoint engage sa responsabilité pénale pour les infractions qu'il commet dans l'exercice d'une fonction déléguée par le maire, dès lors qu'il dispose de la compétence, des pouvoirs et des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ainsi, la cour de cassation retient la responsabilité pénale pour tapage nocturne d'un adjoint, titulaire d'une délégation du maire, qui organise chaque année la fête locale et surveille les émissions acoustiques à l'aide d'un appareil approprié (Cass. Crim., 4 septembre 2007, n° 07-80072).

### La signature des actes par délégation

Lorsque l'élu signe des documents en vertu de la délégation qu'il a reçue, sa signature doit être assortie de la mention de ses noms, prénoms et qualité. La qualité est définie par la mention suivante : « l'adjoint délégué » ou « par délégation du maire » (Rép. Min. n° 2445, JO Sénat du 24 janvier 2008) pour la commune, et par la mention « le vice-président délégué » ou « par délégation du président » pour l'EPCI.

### Complément de lecture

---

#### Indemnités

L'octroi des indemnités de fonction est lié à l'exercice effectif des fonctions (article L.2123-20).

Sur ces questions d'indemnités, voir [la question n° 2 : « Tous les élus locaux ont-ils droit à des indemnités de fonction ? »](#) du *Conseil en diagonale* n° 5 relatif au « Statut de l'élu local ».

#### Conseillers qui ne sont pas de nationalité française :

L'article L.O.2122-4-1 indique que le conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ne peut être élu maire ou adjoint, ni en exercer même temporairement les fonctions.

Ce conseiller municipal ne peut donc remplacer le maire dans la plénitude de ses fonctions en cas d'empêchement de celui-ci. De plus le maire ne peut pas lui attribuer des délégations de fonction. Par contre ce conseiller peut être délégué dans un syndicat ou conseiller communautaire dans un EPCI, sans qu'il puisse toutefois être élu président ou vice président de l'établissement (Cons. Constit., 20 mai 1998, n° 98-400 DC ; Rép. Min. n° 67420, JO AN du 4 mars 2002).

**FICHE TECHNIQUE N° 4**  
**MODELE D'ARRETE DE DELEGATION AUX ELUS**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE**

**COMMUNE DE .....**  
**OU**  
**COMMUNAUTE DE .....**

Le Maire (*ou le Président*),

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.2122-18 (*pour les communes*),

ou

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.5211-9 (*pour les EPCI*),

Vu la délibération du conseil municipal (*ou communautaire*) en date du ....., fixant à ..... le nombre des adjoints au maire (*ou vice-présidents*),

Vu le procès-verbal de l'élection et de l'installation de M. (*ou Mme*) ..... en qualité de premier (*second...*) adjoint au maire (*ou vice-président*), en date du .....

Considérant qu'il est nécessaire pour la bonne administration de la commune de déléguer à M. (*ou Mme*) ..... adjoint au maire (*ou vice-président*), les attributions suivantes relatives à/au ..... (*citer un domaine de compétences*).

**ARRETE**

**Article 1<sup>er</sup> :**

A compter du ....., M. (*ou Mme*) ..... adjoint au maire (*ou conseiller municipal, ou vice-président, ou conseiller communautaire*) est délégué(e) pour intervenir dans les domaines suivants : .....

Il exercera les fonctions suivantes :

- Etude et suivi .....
- Elaboration des dossiers de .....

Pour exemples :

Bâtiments municipaux :

- aménagement, entretien et nettoyage,
- gestion des salles municipales,
- sécurité.

Police municipale :

- circulation, stationnement,
- sécurité, signalisation,
- divagation des chiens et des chats,
- prévention de la salubrité publique,
- prévention des bruits de voisinage,
- immeuble menaçant ruine.

Voirie :

- aménagement, entretien et nettoyage de la voirie communale (voies communales et chemins ruraux).

Espaces municipaux :

- aménagement, entretien et nettoyage des espaces publics ou privés communaux (terrain de sport, espaces verts).

Cimetière et affaires funéraires :

- aménagement, entretien et nettoyage du cimetière,
- octroi des concessions funéraires et toutes décisions en matière de sépulture.

Urbanisme :

- droit de préemption urbain,
- ZAC,
- certificat d'urbanisme,
- permis de construire,
- terrains de camping,
- permis de démolir ...

Finances :

- préparation du budget et des comptes administratifs.
- signature des titres de recettes, mandats de paiement, des bordereaux...

Affaires culturelles :

- relation avec les associations de la commune ayant pour objet l'animation culturelle,
- promotion de la culture dans la commune (cinéma, théâtre, danse, chant, peinture ...).

Affaires sportives :

- relation avec les associations de la commune ayant pour objet l'animation sportive,
- promotion du sport dans la commune (organisation de tournois ou de manifestations sportives ...).

**Article 2 :**

L'adjoint délégué assurera l'instruction et le suivi des dossiers relevant de sa compétence et pourra signer (ou ne pourra pas signer) tous les documents y ayant droit.

**Article 3 :**

Aucun engagement de dépense ne sera effectué sans l'aval et la signature de Monsieur le Maire. L'adjoint n'aura aucune autorité sur le personnel des services.

**Article 4 :**

Le directeur général des services est chargé de l'application du présent arrêté qui sera affiché en mairie, notifié à l'intéressé et transmis à Monsieur le Préfet de la Haute-Garonne.

Fait à ..... , le .....  
Le Maire (ou le Président),

## 6- QUELLES DELEGATIONS PEUVENT ETRE ATTRIBUEES AUX AGENTS DE LA COLLECTIVITE ?

---

Le code général des collectivités territoriales permet au maire de donner délégation de signature aux élus du conseil municipal (cf. [question n° 7 : « Quelles sont les délégations que le maire reçoit du conseil municipal ? »](#)) comme aux agents municipaux.

Cette délégation diffère selon la fonction de l'agent d'une part et selon les domaines concernés d'autre part.

### La délégation générale prévue par l'article L.2122-19

Aux termes de l'article L.2122-19, le maire peut donner délégation de signature sous sa surveillance et sa responsabilité :

- Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ;
- Au directeur général et au directeur des services techniques;
- Aux responsables de services communaux.

Cette liste est exhaustive et les autres agents municipaux ne peuvent pas recevoir délégation de signature du maire sur le fondement de cet article (Rép. Min. n° 22982, JO Sénat du 28 septembre 2000), au risque que cette délégation soit illégale (CE, 24 janvier 1994, n° 141143 ; CAA Bordeaux, 17 mai 2005, n° 01BX00987).

Ces délégations ont un caractère nominatif et peuvent être données en toute matière : elles peuvent donc porter sur les attributions que le maire exerce aussi bien en tant que chef de l'administration communale qu'en tant qu'autorité de police administrative ou agent de l'Etat (CE, 27 mai 1994, n° 135410).

### Les délégations spéciales

Dans certains domaines particuliers, la catégorie d'agent pouvant recevoir délégation de signature du maire est élargie.

#### Les délégations spéciales de l'article R.2122-8

L'article R.2122-8 prévoit que le maire peut donner délégation :

- A un ou plusieurs agents communaux pour l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres des délibérations et des arrêtés municipaux, la délivrance des expéditions de ces registres, la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet et la légalisation des signatures.
- A un ou plusieurs fonctionnaires de catégorie A pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement.

#### Les délégations d'officier de l'état civil

L'article R.2122-10 indique que le maire peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune, les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour :

- La réalisation de l'audition commune ou des entretiens séparés, préalables au mariage ou à sa transcription, la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants sans vie, de reconnaissance d'enfants, de déclaration parentale conjointe de changement de nom de l'enfant, du consentement de l'enfant de plus de treize ans à son changement de nom, du consentement d'un enfant majeur à la modification de son nom en cas de changement de filiation.
- La transcription, la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres de l'état civil.
- Dresser tout acte relatif aux déclarations ci-dessus.



Les actes ainsi dressés comportent la seule signature du fonctionnaire municipal délégué. Le ou les fonctionnaires titulaires de la commune délégués pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l'état civil peuvent valablement délivrer toutes copies et extraits, quelle que soit la nature des actes.

### **Les délégations en matière d'urbanisme**

L'article L.423-1 du code de l'urbanisme indique que pour l'instruction des dossiers d'autorisation ou de déclaration d'urbanisme, le maire, peut déléguer sa signature aux agents chargés de l'instruction des demandes.

### **Les délégations en matière funéraire**

L'article L.2213-14 indique qu'afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et dans tous les cas lorsqu'il y a crémation, ainsi que les opérations d'exhumation à l'exclusion de celles réalisées par les communes pour la reprise des concessions et des sépultures échues ou abandonnées, de réinhumation et de translation de corps s'effectuent :

- Dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins.
- Dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire.

Cet article L.2213-14 permet au maire de déléguer des mesures qui relèvent de son pouvoir de police administrative et prévoit que seules les mesures de police peuvent être déléguées. Les autorisations funéraires (autorisations de conservation, de transport après mise en bière, etc.) doivent, quant à elles, être signées par le maire qui agit en tant que représentant de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle ces autorisations ne peuvent être déléguées aux agents de police municipale, mais peuvent l'être, par exemple au directeur général des services sur le fondement de l'article L.2122-19 susvisé.

## **Les modalités et effets juridiques de la délégation de signature**

### **La forme**

La délégation n'est possible que si un texte l'a expressément autorisée.

Elle revêt la forme d'un arrêté qui doit précisément indiquer les modalités, le bénéficiaire et l'étendue.

Il convient de préciser que la délégation de signature permet au maire de conserver sa compétence dans les matières qui ont fait l'objet d'une délégation. Il peut à tout moment exercer lui-même la compétence transférée en « évoquant » une affaire. Il ne peut pas donner l'ordre de signer une décision mais il peut le faire lui-même.

### **La publicité**

L'arrêté attribuant une délégation doit être publié de façon régulière et suffisante pour être opposable aux administrés.

Un affichage à la mairie est nécessaire. De plus, une publication dans un recueil des actes administratifs est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants (article L.2122-29).

Ont été reconnues insuffisantes, donc irrégulières, les publicités suivantes :

- Un arrêté uniquement publié dans la « lettre d'information » de la commune, alors et surtout que cette publication ne mentionnait ni la date, ni le contenu exact de la délégation (CE, 1<sup>er</sup> décembre 1993, n° 128953 – CAA Bordeaux, 28 janvier 2008, n° 05BX01838).

- Un arrêté publié « en substance » c'est-à-dire non intégralement, dans la lettre d'information de la commune, constituant un simple supplément au bulletin municipal (CE, 21 juillet 1995, n°117690).
- Un arrêté qui n'a pas été régulièrement publié au recueil des actes administratifs alors qu'il a une périodicité au moins trimestrielle comme le prévoient les dispositions des articles L.2122-29 et R.2121-10 pour les communes de plus de 3 500 habitants (CAA Paris, 9 octobre 2006, n° 03PA01008).

Le juge examine que la preuve de la publicité appartient à la commune (CAA Bordeaux, 16 mai 2007, n° 04BX00885). Il précise que « *si la commune a produit l'arrêté en date du 20 mars 2001 par lequel le maire a donné délégation à M. L., adjoint chargé de l'urbanisme, elle ne justifie pas avoir procédé à sa publicité ; que, par suite, la décision attaquée doit être regardée comme ayant été prise par une autorité incompétente* ».

Les arrêtés portant délégation doivent en outre être transmis :

- Au préfet (ou sous-préfet) pour le contrôle de légalité.
- Au procureur de la République s'il s'agit d'une délégation donnée à certains fonctionnaires pour les fonctions que le maire exerce comme officier de l'état civil pour la réception des déclarations de naissance, de décès, de reconnaissance d'enfant naturel, etc. (cf. supra article R.2122-10).
- Enfin, au comptable municipal, chargé de vérifier le caractère libératoire du mandat de paiement qui lui a été transmis.

### **Le retrait de la délégation**

La délégation de signature peut être retirée par le maire à tout moment puisqu'il s'agit d'une question de confiance et de convenance personnelle, notamment pour des motifs tirés de l'intérêt du service (article L.2122-20 du CGCT).

### **Complément de lecture**

---

#### **Les délégations du président de l'EPCI aux agents communautaires**

L'article L.5211-9 permet au président de l'EPCI de donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature aux agents communautaires suivants :

- Au directeur général des services.
- Au directeur général adjoint des services.
- Au directeur général des services techniques.
- Au directeur des services techniques et des responsables de service.



**FICHE TECHNIQUE N° 5**

**MODELE D'ARRETE DE DELEGATION DE SIGNATURE A CERTAINS AGENTS DE LA COLLECTIVITE**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE**

**COMMUNE DE .....**  
**OU**  
**COMMUNAUTE DE .....**

Le Maire/Président,

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment son article R.2122-8 (*pour les communes*),

ou

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.5211-1 (*pour les EPCI*),

Considérant que pour permettre une bonne administration de l'activité communale (*ou intercommunale*) et plus précisément dans le domaine de ....., il est nécessaire de prévoir une délégation de signature à M. (*ou Mme*) ..... (*préciser le grade et la fonction*).

**ARRETE**

**Article 1<sup>er</sup> :**

Il est donné délégation de signature à M. (*ou Mme*) ..... (*préciser le grade et la fonction*), en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints pour :

*Exemples*

- La certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement.
- la délivrance des expéditions du registre des délibérations et des arrêtés municipaux et la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet.
- la légalisation des signatures, etc.

**Article 2 :**

Le présent arrêté sera inscrit au registre des arrêtés de la commune (*et éventuellement : au recueil des actes administratifs de la commune*), et copie en sera adressée à M. (*ou Mme*) ..... le sous-préfet (*ou : le préfet*).

Fait à ....., le .....

Le Maire (*ou Président*),



**FICHE TECHNIQUE N° 6**

**MODELE D'ARRETE DE DELEGATION DE SIGNATURE AU DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE**

**COMMUNE DE .....  
OU  
COMMUNAUTE DE .....**

Le Maire (*ou le Président*),

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.2122-19 (*pour les communes*),

ou

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.5211-1 (*pour les EPCI*),

Considérant que pour permettre bonne administration de l'activité communale (*ou intercommunale*) et plus précisément dans le domaine de ....., il est nécessaire de prévoir une délégation de signature à M. (*ou Mme*) ....., Directeur (*ou Directrice*) général(e) des services communaux.

**ARRETE**

**Article 1<sup>er</sup> :**

Délégation permanente est donnée à M. (*ou Mme*) ....., Directeur (*ou Directrice*) général(e) des services de la commune, à l'effet de signer tous actes, à l'exclusion ..... des arrêtés ....., (*ou : des contrats ..... ; ou : des actes concernant la représentation de la commune en justice ..... ; ou encore : des décisions que le maire prend par délégation de conseil municipal .....*).

**Article 2 :**

Délégation est donnée à M. (*ou Mme*) ....., Directeur (*Directrice*) général(e) adjoint des services de la commune, à l'effet de signer, en cas d'absence ou d'empêchement de M. (*ou Mme*) ....., Directeur (*ou Directrice*) général(e) des services, les actes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>.

**Article 3 :**

Le présent arrêté sera inscrit au registre des arrêtés de la commune (*et éventuellement : au recueil des actes administratifs de la commune*), et copie en sera adressée à M. (*ou : Mme*) le sous-préfet (*ou : le préfet*).

Fait à ....., le .....  
Le Maire ou Président,



## 7- QUELLES SONT LES DELEGATIONS QUE LE MAIRE RECOIT DU CONSEIL MUNICIPAL ?

---

Au titre de l'article L.2122-22, le maire peut recevoir délégation du conseil municipal. Cette fiche présente l'étendue de cette délégation et dans quelles formes elle doit être attribuée au maire.

### L'étendue de la délégation

L'article L.2122-22 permet au conseil municipal de déléguer certaines de ses compétences au maire (voir en annexe, l'intégralité de cet article).

Ces délégations permettent plus de réactivité dans la gestion des affaires courantes de la commune, sans avoir à convoquer systématiquement le conseil municipal pour délibérer.

Le conseil municipal peut choisir parmi une liste de 24 matières qui peuvent être déléguées.

### Le formalisme de la délibération portant délégation

La délégation du conseil municipal est soumise aux règles normales qui s'appliquent aux délibérations du conseil municipal. Toutefois, elles doivent respecter un certain nombre de règles de fond et de forme.

Les délégations peuvent être accordées en une ou plusieurs fois par des délibérations successives.

Le conseil municipal doit délibérer pour définir avec précision les domaines délégués : il est donc exclu de reproduire les termes de l'article L.2122-22 précité mot pour mot.

Il revient en effet à l'assemblée délibérante de fixer notamment les limites de cette délégation lorsqu'elles sont requises notamment pour les points suivants :

Point 2 :

- fixation des tarifs et des droits

Point 3 :

- réalisation des emprunts

Point 15 :

- exercice du DPU

Point 16 :

- action en justice

Point 17 :

- accidents des véhicules municipaux

Point 20 :

- lignes de trésorerie

Point 21 :

- droit de préemption commercial

Si les précisions exigées ne sont pas apportées, la délégation est illégale comme les décisions prises sur son fondement (CAA Bordeaux, 31 octobre 2008, n° 07BX00784).

Ainsi, le conseil municipal peut notamment autoriser le maire à fixer les tarifs d'utilisation du domaine public selon un barème par catégorie comme les terrasses de café (point 2).

S'agissant des emprunts délégués, il peut définir le type d'emprunt, sa durée, son système de taux, ou d'amortissement (point 3).

La délégation en matière de droit de préemption (point 15) peut être limitée dans sa durée, sa zone géographique, et à un montant maximum.

Enfin, pour les actions en justice, le juge judiciaire sanctionne le maire qui se constitue partie civile au motif que la délégation du conseil municipal ne définit pas précisément les actions en justice déléguées (Cass. Crim., 25 juin 2013, n° 12-84696, point 16). Le conseil municipal doit ainsi préciser les actions en justice qu'il délègue au maire.



### **Le régime de la délégation**

La durée de la délégation est limitée à la durée du mandat de maire. Par conséquent, si un maire venait à décéder, démissionner ou être remplacé en cours de mandat, le conseil municipal devrait délibérer expressément pour attribuer une délégation au nouveau maire.

Jusqu'à présent, la jurisprudence tendait à considérer que le conseil municipal ne pouvait pas prendre de décisions dans les matières qu'il avait déléguées au maire (CE, 21 janvier 1983, n° 37308 ; CAA Lyon, 17 janvier 2008, n° 07LY00142). Toutefois, le Conseil d'Etat a adopté une position différente en jugeant que, s'agissant des délégations consenties par un conseil général à sa commission permanente, celles-ci ne constituent pas des délégations de pouvoir et elles ne dessaisissent pas le conseil des attributions qu'il a déléguées (CE, 2 mars 2010, n° 325255).

Les analogies étant nombreuses entre une telle situation et celles caractérisant les relations entre le conseil municipal et le maire en termes de délégations, il ne peut être exclu que la position du Conseil d'Etat soit amenée à évoluer (Rép. Min. n° 13728, JO Sénat du 26 août 2010).

### **La subdélégation et la fin de la délégation**

Les délégations consenties au maire peuvent être subdéléguées à un adjoint ou à un conseiller municipal (article L.2122-23). Cette subdélégation n'est possible que si le conseil municipal ne s'y est pas opposé ou l'a expressément autorisé (CE, 6 décembre 1986).

Toutefois, ce dernier peut aussi interdire expressément cette pratique.

Lorsque le maire est empêché, le conseil municipal redevient compétent, ce qui met automatiquement entre parenthèses les délégations consenties au maire et les subdélégations que le maire a lui-même attribuées. Pour éviter une telle situation, le conseil municipal peut organiser l'absence du maire.

Ainsi, le conseil municipal peut prévoir cette absence en précisant par exemple qu'en cas d'empêchement du maire, les délégations du conseil municipal sont prises dans les conditions fixées par l'article L.2122-17 qui prévoit la suppléance du maire (CAA Paris, 14 avril 2011, n° 09PA04575). C'est donc l'adjoint dans l'ordre des nominations et, à défaut, le conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau qui poursuivra ces délégations. Toutefois, l'élu suppléant ne peut intervenir à la place du maire que pour expédier les affaires courantes.

Le conseil municipal peut aussi décider qu'un élu nommément désigné poursuivra les délégations consenties en l'absence du maire. Dans ce cas, cet élu aura des pouvoirs élargis par rapport à la suppléance puisqu'il peut gérer pleinement les délégations du conseil municipal comme il l'entend.

Il convient de préciser que le conseil municipal ne peut plus exercer les délégations qu'il a accordées.

Toutefois, il retrouve ses compétences si les délégations ont été abrogées (CE, 5 décembre 2005, n° 270948). Il en est de même lorsque le maire est empêché et que le conseil municipal n'a pas organisé son absence.

Le conseil municipal est cependant libre de mettre fin à tout moment aux délégations qu'il a consenties au maire (article L.2122-23). Dans ce cas, les subdélégations données par le maire aux adjoints et conseillers municipaux sont retirées en même temps que les siennes.

## L'obligation d'information du maire

Le maire doit rendre compte à chacune des séances obligatoires du conseil municipal des décisions qu'il a prises en application des délégations qu'il a reçu (article L.2122-23). La jurisprudence administrative peut être amenée à sanctionner l'inaccomplissement de cette obligation et délivrer au maire une injonction de rendre compte au conseil municipal dans le délai qu'il prescrit (TA Strasbourg, 20 août 1997, Masson/Ville de Metz).

## Annexe

---

L'article L.2122-22 précise que le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

« 1° *D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux,*

2° *De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal,*

3° *De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L.1618-2 et au a de l'article L.2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires,*

4° *De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget,*

5° *De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans,*

6° *De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes,*

7° *De créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux,*

8° *De prononcer la délivrance et reprise des concessions dans les cimetières,*

9° *D'accepter les dons et legs qui ne sont pas grevés ni de conditions ni de charges,*

10° *De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros,*

11° *De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts,*

12° *De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes,*

13° *De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement,*

14° *De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme,*

15° *D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L.213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal,*

16° *D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal,*

17° *De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal,*

18° *De donner, en application de l'article L.324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local,*

19° *De signer la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L.332-11-2 du même code précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux,*

- 20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal,*
- 21° D'exercer, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L.214-1 du code de l'urbanisme,*
- 22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L.240-1 à L.240-3 du code de l'urbanisme,*
- 23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L.523-4 et L.523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune,*
- 24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ».*

**FICHE TECHNIQUE N° 7**

**MODELE DE DELIBERATION DE DELEGATION DU CONSEIL MUNICIPAL AU MAIRE**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE**

**COMMUNE DE .....**

L'An ....., le .....

Le conseil municipal de la commune de ..... dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire à la mairie, sous la présidence de ....., Maire.

Etaient présents :

Etaient absents :

Etaient excusés :

Le maire expose à l'assemblée que, selon l'article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal peut déléguer une partie de ses compétences au maire.

Il est donc proposé que le conseil municipal délègue au maire, pour la durée du présent mandat, les attributions suivantes :

1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux,

2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal (**à préciser par le conseil municipal**),

3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L.1618-2 et au a de l'article L.2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires (**à préciser par le conseil municipal**),

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget,

5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans,

6° De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes,

7° De créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux,

8° De prononcer la délivrance et reprise des concessions dans les cimetières,

9° D'accepter les dons et legs qui ne sont pas grevés ni de conditions ni de charges,

10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros,

11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts,

- 12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (*domaines*), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes,
- 13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement,
- 14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme,
- 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L.213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal (**à préciser par le conseil municipal**),
- 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal (**à préciser par le conseil municipal**),
- 17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal (**à préciser par le conseil municipal**),
- 18° De donner, en application de l'article L.324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local,
- 19° De signer la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L.332-11-2 du même code précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux,
- 20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal (**à préciser par le conseil municipal**),
- 21° D'exercer, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L.214-1 du code de l'urbanisme (**à préciser par le conseil municipal**),
- 22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L.240-1 à L.240-3 du code de l'urbanisme,
- 23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L.523-4 et L.523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune,
- 24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre (**à préciser par le conseil municipal**).

**A préciser selon votre choix :**

Les décisions prises au titre des n<sup>os</sup> ..... (énumérer les points concernés) peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal par délégation du maire.

Les décisions relatives aux matières faisant l'objet de cette délégation (ou des points énumérés) sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal (ou par un élu nommé désigné, ou par un élu dans le cadre de la suppléance prévue par l'article L.2122-17 du code général des collectivités territoriales).

Le conseil municipal, après avoir délibéré,

DECIDE d'adopter les dispositions précitées.

ADOPTE à l'unanimité des membres

ou

à ..... voix pour

à ..... voix contre

à ..... abstentions

## FICHE TECHNIQUE N° 8

### LES DELEGATIONS EN MATIERE DE MARCHES PUBLICS

Le conseil municipal peut déléguer au maire la charge de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords cadre ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget (article L.2122-22 4°).

Lorsque le maire reçoit une telle délégation, il peut la subdéléguer en partie aux élus ou à certains agents sous certaines conditions.

#### **La délégation du conseil municipal en matière de marchés publics au maire**

Lorsque le maire reçoit délégation en matière de marchés publics, il devient seul compétent pour décider de la conclusion de tous les marchés et accords-cadres, c'est-à-dire de tous montants, quels que soient leur objet (marchés de fournitures, marchés de services et marchés de travaux) et la procédure de passation applicable, sous la seule réserve que les crédits figurent bien au budget.

Il est également compétent pour décider seul de tout ce qui a trait à l'exécution et au règlement des marchés et accords-cadres et pour conclure tous les avenants de ces derniers, quelle que soit leur importance, dès lors que les crédits sont inscrits au budget.

Pour cette délégation, le conseil municipal n'est pas obligé d'en préciser les limites comme pour d'autres matières déléguables telles que le droit de préemption (article L.2122-22 21°) ou la réalisation d'opérations financières (article L.2122-22 3°). En effet, le législateur a entendu permettre de conférer au maire la compétence la plus étendue possible, sauf si l'assemblée délibérante en décide autrement. Cette dernière conserve le droit de décider souverainement de l'étendue de la compétence qu'elle entend déléguer (Rép. Min. n° 15815, JO AN du 36 mars 2013).

Ainsi, la délégation attribuée au maire peut ne pas être totale mais seulement partielle si le conseil municipal souhaite conserver une partie de ses pouvoirs pour certains marchés en considération de leur objet et/ou montant.

A titre d'exemple, le conseil municipal peut encadrer cette délégation de la manière suivante :

- En déléguant uniquement la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de fournitures et de services d'un montant inférieur à 15 000 € HT. Dans ce cas, le conseil municipal conserve sa compétence pour la conclusion des marchés de fournitures et de services supérieurs à ce montant et pour tous les marchés de travaux. Il peut choisir comme seuil le montant qu'il souhaite.
- En apportant une modulation sur la délégation des avenants. L'assemblée délibérante peut choisir par exemple d'exclure de la délégation tous les avenants (Rép. Min. n° 10018, JO Sénat du 5 août 2010) ou autoriser seulement ceux qui n'entraînent pas une augmentation supérieure à 5 % du montant du contrat initial.

Une fois que l'assemblée délibérante attribue des délégations au maire, elle devient incompétente pour intervenir ou prendre des décisions dans le domaine délégué (cf. [question n° 7](#) : « *Quelles sont les délégations que le maire reçoit du conseil municipal ?* »).

En revanche, le maire doit informer le conseil municipal des décisions prises en application de cette délégation au moins une fois par trimestre (articles L.2122-23 et L.2121-7).

### La subdélégation du maire aux élus

Le maire peut subdéléguer à des adjoints ou à des conseillers municipaux, les attributions qui lui ont été déléguées par le conseil municipal sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation (articles L.2122-18 et L.2122-23).

La subdélégation du maire devra être plus précise que celle attribuée par le conseil municipal au maire en application de l'article L.2122-22 4° (Rép. Min. n° 15815, JO AN du 26 mars 2013). En effet, le maire ne peut subdéléguer qu'une partie des délégations qu'il a reçues du conseil municipal et, à l'inverse de l'assemblée délibérante, il conserve la possibilité d'intervenir dans les domaines délégués.

### La subdélégation du maire aux agents

Le maire peut également subdéléguer ses attributions aux personnes désignées à l'article L.2122-19 (directeurs et responsables). Toutefois, pour qu'il puisse en bénéficier, le conseil municipal doit auparavant autoriser explicitement le maire, dans la délibération portant délégation à déléguer sa signature (CAA Nancy, 7 août 2003, n° 98NC01059).

Il convient de préciser que le maire peut également attribuer des délégations aux agents désignés par l'article L.2122-19 alors qu'il n'en aurait pas accordé aux adjoints ou aux conseillers municipaux.

Selon la doctrine administrative, seule doit être exclue la possibilité pour le maire de donner des délégations aux directeurs en ce qui concerne des matières pour lesquelles il aurait déjà donné délégation à un élu. De telles délégations équivaldraient en effet à un retrait des délégations données à ces élus. Or, un tel retrait, intervenant dans ces conditions indirectes ne répondraient pas aux règles de fond et de forme qui doivent être respectées au cas de retrait des délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux.

Ainsi, les personnes désignées à l'article L.2122-19 peuvent recevoir délégation de signature pour les marchés publics seulement si le maire ne l'a pas déjà subdélégué à un élu.

### Complément de lecture

---

Les dispositions de l'article L.2122-22 4° sont transposables aux présidents et membres de l'organe délibérant des EPCI, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du titre relatif aux EPCI (article L.5211-2).

L'article L.5211-10 dispose que le président d'un EPCI peut recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception de certains domaines strictement énoncés.

La passation, l'exécution et le règlement des marchés publics ne figurent pas dans la liste limitative de ces exceptions énumérées à l'article L.5211-10. Toutefois, la jurisprudence considère que les dispositions de l'article L.2122-22 4° précitées sont également applicables au président d'un EPCI (TA Nantes, 17 décembre 2002, n° 0201159).

## 8- QUELLES SONT LES DELEGATIONS QUE LE PRESIDENT DE L'EPCI RECOIT DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

---

Afin de faciliter le fonctionnement interne des EPCI, l'article L.5211-10 autorise l'organe délibérant à déléguer une partie de ses attributions. Le régime de ces délégations présente toutefois certaines spécificités au regard des délégations que le conseil municipal peut consentir au maire.

### Les bénéficiaires de la délégation

Comme le maire à l'égard du conseil municipal, le président peut bénéficier d'une délégation des attributions de l'organe délibérant de l'EPCI. Ces attributions peuvent d'ailleurs être incluses dans les délégations de signature données par le président au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service, sauf si l'organe délibérant en a décidé autrement dans la délibération délégrant ces attributions au président.

Les vice-présidents peuvent également recevoir délégation de l'organe délibérant, sous réserve qu'ils soient par ailleurs bénéficiaires d'une délégation de fonction de la part du Président en vertu de l'article L.5211-9.

Enfin, le bureau dans son ensemble (composé de manière collégiale du président, du ou des vice-présidents et d'éventuels autres membres) peut être délégataire de l'organe délibérant. Lorsqu'il statue par délégation, la doctrine ministérielle considère qu'il est soumis aux mêmes règles de fonctionnement que celui-ci. Il y a donc lieu de lui appliquer les mêmes règles de convocation et de tenue des séances (voir en ce sens à propos de la publicité des séances : Rép. min. n° 7027, JO Sénat du 5 mars 2009).

L'organe délibérant peut donc décider d'accorder certaines délégations au président, d'autres aux vice-présidents ayant reçu délégation et d'autres encore au bureau, statuant de manière collégiale. En revanche, une même délégation ne peut être donnée concurremment à ces différentes autorités.

### L'étendue de la délégation

L'article L.2122-22 qui énumère très précisément les attributions qui peuvent être déléguées par le conseil municipal au maire, n'est pas applicable aux EPCI. Le Conseil d'Etat estime en effet (CE, 17 décembre 2003, n° 258616), qu'il ressort de la comparaison des dispositions des articles L.2122-22 et L.5211-10 que les régimes de délégation des attributions de l'organe délibérant à l'organe exécutif, qu'elles définissent respectivement pour les communes et les EPCI, obéissent à des principes opposés : alors que le premier de ces articles interdit au maire de recevoir délégation du conseil municipal dans toute matière autre que les 24 qui y sont énumérées, le second article autorise, à l'inverse, l'organe délibérant à déléguer librement ses attributions dans toutes les matières autres que les sept qui y sont fixées.

C'est pourquoi, si les dispositions de l'article L.2122-22 peuvent éventuellement servir de référence, les organes délibérants des EPCI peuvent aller au-delà de ce qui est autorisé pour le conseil municipal, dès lors que les délégations ne portent pas sur les attributions suivantes relevant exclusivement des assemblées délibérantes :

- 1° le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
- 2° l'approbation du compte administratif ;
- 3° les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L.1612-15 ;



- 4° les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale;
- 5° l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;
- 6° la délégation de la gestion d'un service public ;
- 7° les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Outre ces matières, il apparaît également prudent d'y inclure les domaines pour lesquels une disposition législative prévoit expressément la compétence de l'organe délibérant : ils devraient également être exclusifs de toute délégation. C'est ainsi que le juge administratif a refusé que le conseil communautaire délègue ses attributions au bureau en matière de versement de fonds de concours (CAA Nantes 27 mai 2011, n° 10NT01822).

Enfin, outre le respect des matières exclues, l'organe délibérant doit définir avec précision les domaines délégués : il ne peut simplement indiquer qu'il délègue "une partie de ses attributions" sans préciser lesquelles (CE, 2 février 2000, n° 117920).

En revanche, le conseil d'État semble admettre que la délibération puisse prévoir une délégation sur toutes les affaires étrangères à celles exclues expressément par la loi de toute délégation (CE, 2 mars 2010, n° 325255). Cette position, dégagée pour les délégations à la commission permanente du conseil général, mérite toutefois d'être confirmée expressément par le Conseil d'État pour les EPCI.

### **Le régime de la délégation**

L'organe délibérant procède aux délégations par délibération : il est libre de les accorder ou de les refuser ; il peut également les accorder en une ou plusieurs fois par délibérations successives.

La délégation est consentie pour la durée du mandat, sauf pour les délégations relatives à la réalisation des emprunts et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts (comprenant les opérations de couverture des risques de taux et de change) qui prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement général des conseils municipaux. Cependant, l'assemblée délibérante conserve toujours le pouvoir de mettre fin aux délégations avant le terme du mandat si la bonne administration de l'établissement le commande. Les délégations s'éteignent également en cas de décès ou de démission du délégataire. De nouvelles délégations ne pourront être accordées que si l'organe délibérant en décide par une nouvelle délibération.

La subdélégation des attributions déléguées par le conseil au président est possible, mais seulement au profit des vice-présidents ayant reçu délégation de fonction du président dans les matières déléguées (Rép. min. n° 01237, JO Sénat du 25 octobre 2007). Le président conserve cependant la pleine responsabilité de l'exercice des attributions subdéléguées.

En vertu de l'article L.2122-23, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L.5211-2, les décisions prises par délégation sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils portant sur les mêmes objets.

Sont donc applicables aux décisions prises par délégation, les règles relatives :

- A l'inscription au registre des délibérations.
- A la transmission au préfet des délibérations.
- A la publicité et à la notification des décisions.
- A l'exécution des délibérations.
- Aux différents recours contentieux.

Enfin, lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président est tenu de rendre compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

**FICHE TECHNIQUE N° 9**

**MODELE DE DELIBERATION DE DELEGATION DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE AU  
PRESIDENT OU AU BUREAU**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE**

**COMMUNAUTE DE .....**

L'An ....., le .....

Le conseil communautaire de la communauté de ..... dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire à la ..... (*lieu et adresse*), sous la présidence de ....., Président.

Etaients présents :

Etaients absents :

Etaients excusés :

Le président expose à l'assemblée que, selon les articles L.2122-22, L.2122-23, L.5211-1 et L.5211-2 du code général des collectivités territoriales, l'assemblée délibérante d'un établissement public de coopération intercommunale peut déléguer une partie de ses compétences à son président (*ou aux membres du bureau*).

Il est donc proposé que le conseil communautaire délègue au président (*ou vice-président*), pour la durée du présent mandat, les attributions suivantes :

- 1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances,
- 2° De l'approbation du compte administratif,
- 3° Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L.1612-15,
- 4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale,
- 5° De l'adhésion de l'établissement à un établissement public,
- 6° De la délégation de la gestion d'un service public,
- 7° Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Cette liste n'est pas exhaustive, vous pouvez rajouter d'autres délégations.

M. (*ou Mme*) ..... rendra compte des décisions relatives aux matières faisant l'objet de cette délégation.

Le conseil communautaire, après avoir délibéré,

DECIDE d'adopter les dispositions précitées.

ADOPTÉ à l'unanimité des membres

ou

à ..... voix pour

à ..... voix contre

à ..... abstentions

## DEUXIEME PARTIE

### LE FONCTIONNEMENT DEMOCRATIQUE DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE

9 – Un conseiller municipal peut-il voter par procuration ?

*Fiche technique n° 10 : Le système de la suppléance*

10 – Est-il obligatoire d'adopter un règlement intérieur ?

11 – Comment favoriser l'information et la participation des conseillers municipaux ?

*Fiche technique n° 11 : Le droit à l'information des conseillers municipaux*

12 – Quels sont les modes de constitution des organes infra-communaux ?

13 – Quels sont les modes d'élection et de désignation des représentants dans les organismes extérieurs ?

14 – Comment retirer les délégations de fonction attribuées aux élus ?

15 – Comment démissionner ?



## 9- UN CONSEILLER MUNICIPAL PEUT-IL VOTER PAR PROCURATION ?

Ce sont les dispositions de l'article L.2121-20 qui permettent à un conseiller empêché d'assister à une séance du conseil municipal (le mandant), de « *donner à un collègue de son choix [le mandataire] pouvoir écrit de voter en son nom* ».

### L'empêchement du mandant

La délégation de vote est possible dans le cas où un conseiller est empêché d'assister à une séance.

L'appréciation de l'existence de l'empêchement relève du seul conseiller concerné (déplacement professionnel, obligation familiale, congés, maladie, ...).

Dès lors, le contrôle contentieux ne portera pas sur les motifs, la réalité ou la nature de l'empêchement, mais uniquement sur la régularité formelle de la procuration. C'est ainsi que peuvent faire l'objet d'un contrôle :

- L'existence matérielle des pouvoirs écrits (CE, 10 mars 1976, n° 88946).
- Le caractère suffisant des mentions portées sur les pouvoirs (TA Lille, 9 février 1993, Barbier c/ commune d'Annezin : en l'espèce, les procurations litigieuses ne comportaient de la part du mandant ni la désignation du mandataire, ni l'indication de la ou des séances pour lesquelles le mandat était donné).
- L'existence de la maladie invoquée pour justifier une délégation à plus de trois séances successives.

Toutefois, ces irrégularités formelles ne seront de nature à conduire à l'annulation des décisions que si le juge estime, compte tenu notamment du faible écart de voix, que le vote du mandataire dépourvu d'un pouvoir régulier a eu une incidence sur le résultat du scrutin (cf. CE n° 88946 : si des membres du conseil municipal avaient voté au nom de deux collègues absents sans avoir justifié qu'ils en avaient reçu des pouvoirs écrits, le juge a estimé que ces deux votes étaient restés sans influence sur le résultat du scrutin et que la délibération adoptée n'était pas entachée d'irrégularité ; TA Lille, 9 février 1993 : « *eu égard au faible écart de voix constaté [en l'occurrence 15 voix pour et 14 voix contre], une telle irrégularité a eu pour effet d'entacher d'illégalité la procédure d'adoption de la délibération contestée* », entraînant ainsi son annulation).

### Le mandataire

Le conseiller empêché peut donner procuration « *à un collègue de son choix* », c'est-à-dire à tout autre membre du conseil municipal. Il peut donc s'agir du maire, d'un adjoint, d'un conseiller municipal de la majorité ou de l'opposition.

Un mandataire ne peut être porteur que d'une procuration.

Le mandataire devra remettre la procuration au maire (ou, en son absence, au président de séance) en début de séance. Il n'est pas tenu de respecter une consigne de vote

### Les caractéristiques de la procuration

#### La forme et objet de la procuration

La procuration doit prendre la forme d'un « *pouvoir écrit* » (cf. article L.2121-20) et comporter la désignation du mandataire et l'indication de la ou les séances pour lesquelles elle est donnée (TA Lille 1993 susvisé).

Elle est applicable quel que soit l'objet de la séance, y compris lorsque le conseil municipal est appelé à élire le maire et les adjoints (CE, 11 juin 1958, commune des Abymes).

Les procurations n'ont pas à être annexées aux délibérations du conseil (CE, 5 octobre 1966, Pergola ; CAA Nantes, 28 décembre 2010, n° 09NT01400). Le procès-verbal doit simplement en faire mention, et indiquer le nom du mandant et la date de la procuration.

**La date d'établissement**

Il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire qui fixe le délai de dépôt de la procuration.

Elle est généralement établie avant le début de la séance, au moment où le conseiller qui sera absent le jour de la réunion s'aperçoit qu'il sera empêché.

Toutefois, rien ne s'oppose à ce que le pouvoir soit rédigé en cours de séance, si le conseiller qui l'établit ne peut assister à la fin des débats. Lorsqu'il existe, « *il faut se reporter au règlement intérieur du conseil municipal concerné pour savoir si un délai a été fixé et s'il est possible de donner mandat de vote à un conseiller en cours de séance. En tout état de cause, le président de la séance doit pouvoir authentifier avec certitude l'auteur de la procuration* » (Rép. Min. n° 1540, JO Sénat du 11 octobre 2012).

**La durée et la révocabilité de la procuration**

La procuration est valable pour trois séances consécutives.

Toutefois, en cas de maladie dûment constatée, le mandat peut être renouvelé autant de fois que nécessaire. L'état de maladie est constaté par un médecin. Le certificat médical sera joint à la procuration.

La délégation est « *toujours révocable* ». Elle peut donc être annulée à tout moment, par révocation expresse signée du mandant.

Un cas particulier se présente toutefois : celui où le conseiller empêché vient finalement assister à la séance pour laquelle il a donné procuration à l'un de ses collègues et cela, sans révoquer la délégation.

Le juge administratif a, sur ce point, adopté une position quelque peu contradictoire.

- En effet, le Conseil d'Etat a d'abord estimé qu'en pareille hypothèse, « *aucune disposition législative ou réglementaire lui [le conseiller empêché finalement présent] fait obligation de résilier la délégation et de voter personnellement ; qu'ainsi la participation de son mandataire au scrutin [...] n'est pas entaché d'irrégularité* » (CE, 16 janvier 1987, n° 77055).

- En revanche, la cour administrative d'appel de Bordeaux en a jugé différemment, considérant que la présence du conseiller empêché faisait obstacle au vote du conseiller qui en avait reçu procuration (CAA Bordeaux, 25 mars 2008, n° 06BX00274). Dans cette affaire, une conseillère municipale avait informé par courrier, la maire de la commune qu'elle ne pourrait assister à la totalité de la réunion du conseil municipal et qu'elle avait donné à cet effet pouvoir écrit à un autre élu pour lui déléguer son vote ; l'intéressée avait indiqué dans ce même courrier qu'elle escomptait toutefois participer activement à la délibération pendant le temps de sa présence ; se fondant sur l'existence de ce pouvoir écrit, la maire a interdit à cette conseillère de participer à quelque délibération que ce soit et l'a obligée à demeurer du côté du public lors de la séance. Le juge a considéré qu'« *eu égard au contenu non équivoque du courrier susmentionné, la maire ne pouvait ignorer la volonté de cette élue de remplir pleinement ses fonctions pendant sa présence en séance ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'obligeait l'intéressée à procéder à une révocation expresse de son pouvoir pour ce faire ; que l'obstacle ainsi mis à la participation aux débats de cette élue pendant le temps de sa présence a été de nature à entacher d'illégalité la délibération litigieuse, alors même que l'intéressée avait quitté la séance au moment où le vote portant sur l'approbation de la carte communale a eu lieu et que l'élu ayant reçu délégation avait pu voter en son nom* ».

Modèle de mandat

La délégation de vote peut être rédigée de la manière suivante

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

*Fait à ....., le .....*  
*Signature*





## FICHE TECHNIQUE N° 10

### LE SYSTEME DE LA SUPPLEANCE

La suppléance permet à un élu titulaire d'être remplacé par un autre élu lors d'une absence ponctuelle.

Cette fiche récapitule la procédure de suppléance au sein du conseil municipal et du conseil communautaire.

#### La suppléance du maire

En cas d'empêchement du maire, l'article L.2122-17 organise sa suppléance afin d'éviter toute carence dans l'administration communale : « *En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau* ». La suppléance dure tant que persiste la cause qui empêche le maire d'exercer lui-même ses fonctions.

#### La notion d'absence

La notion d'absence a été posée par le Commissaire du gouvernement Riboulet (concl. CE du 22 décembre 1911, Legrand, Rec. Lebon p. 1222) qui précise que « *l'absence ne motivera la suppléance de droit que dans les strictes limites où elle constitue un empêchement à l'exercice, par le maire, des fonctions municipales* ».

La notion d'absence, se définit donc comme étant une situation d'éloignement momentanée du maire ne lui permettant pas d'exercer convenablement ses fonctions.

Un autre arrêt du Conseil d'Etat précise qu'il faut prendre en compte la situation de la commune et l'éloignement du maire. L'absence n'est déclarée que si le maire ne peut pas être joint facilement ou si, en tout état de cause, son éloignement ne lui permet pas d'agir par lui-même (CE, 18 mars 1996, n° 140860).

#### Les pouvoirs du suppléant

Le suppléant ne peut remplacer le maire que pour des actions qui sont indispensables à la bonne marche de l'administration et qui ne peuvent pas attendre l'intervention du maire. On dit que le suppléant ne peut qu'expédier les affaires courantes (CE, 20 janvier 1926, Lajous). Cela signifie que l'adjoint suppléant, a, dans ce cas, une compétence générale opposée aux compétences limitées qui peuvent lui être accordées en vertu d'un arrêté de délégation assistance, par lequel le maire « se décharge » de certaines de ses fonctions pour alléger sa tâche (cf. [question n° 5](#) : « *Quelles délégations peuvent être attribuées aux élus municipaux ou communautaires ?* »).

A titre d'exemple le juge administratif a ainsi précisé que « *dans le cas où le maire est empêché, des conventions par lesquelles la commune accorde sa garantie à des emprunts contractés par une société d'économie mixte sont compétemment signées par le premier adjoint, agissant en qualité de suppléant du maire empêché, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le deuxième adjoint bénéficie d'une délégation de signature pour signer les conventions relatives aux emprunts* » (CE, 19 mai 2000, n° 208542).

De façon générale, l'adjoint remplace le maire tant comme agent de la commune que comme agent de l'Etat (CE, 18 juin 1969, n°s 73426 et 73426.).

Il a notamment compétence pour convoquer le conseil municipal (CE, 25 juillet 1986, n° 67767) et pour modifier l'ordre du jour du conseil municipal qu'il préside (CAA Douai, 30 décembre 2003, n° 02DA00178).

### **La signature des actes dans le cadre de la suppléance**

Lorsque l'adjoint signe des documents en vertu de la suppléance, il doit indiquer en apposant sa signature la mention suivante : « Pour le maire empêché, décédé, révoqué ou démissionnaire. L'adjoint ».

### **La suppléance d'un membre du conseil municipal**

Un conseiller municipal peut donner procuration à un autre membre de l'assemblée (cf. [question n° 9](#) : « *Un conseiller municipal peut-il voter par procuration ?* »).

### **La suppléance d'un conseiller communautaire**

#### **Les communes qui disposent d'un seul conseiller communautaire**

Seules les communes qui ne possèdent qu'un seul conseiller communautaire dans une communauté de communes ou d'agglomération bénéficient d'un suppléant.

La désignation d'un suppléant pour les communautés urbaines n'est pas prévue par la loi.

Le conseiller suppléant :

- Assiste aux réunions du conseil communautaire à la place du conseiller titulaire lorsque celui-ci est empêché temporairement.
- Peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence dès lors que le conseiller titulaire en a avisé le président de l'établissement public.
- Est systématiquement destinataire des convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants : le conseiller suppléant est le premier membre du conseil municipal suivant dans l'ordre du tableau n'exerçant pas de mandat communautaire, soit le 1<sup>er</sup> adjoint (article L.5211-6).

Dans les communes de 1 000 habitants et plus : le conseiller suppléant est le premier conseiller municipal de même sexe qui n'exerce pas de mandat communautaire (article L.5211-6).

#### **Les communes qui disposent de plusieurs conseillers communautaires**

Lorsque la commune dispose de plusieurs conseillers communautaires, la suppléance est assurée par un autre membre du conseil communautaire auquel le conseiller titulaire aura donné procuration.

Il peut s'agir d'un conseiller communautaire élu dans une autre commune membre de l'EPCI (CE, 24 septembre 1990, n° 109495).

## 10- EST-IL OBLIGATOIRE D'ADOPTER UN REGLEMENT INTERIEUR ?

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation (article L.2121-8).

La jurisprudence a donné aux termes de cet article une portée absolue. Le Conseil d'Etat a en effet jugé que les conseils municipaux sont tenus d'adopter les dispositions prévues par l'article L.2121-8 (CE, 12 juillet 1995, n° 155495 et CE, 12 juillet 1995, n° 157092).

Une telle obligation s'impose aux EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants ou plus (article L.5211-1 alinéa 2).

Il est important de souligner qu'il s'agit là d'une compétence exclusive du conseil municipal qui a seul qualité pour élaborer, puis adopter le règlement intérieur.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, si cette obligation n'existe pas, rien ne s'oppose en revanche à ce qu'un règlement intérieur soit établi. Il a été jugé que le conseil municipal apprécie librement dans ce cas l'opportunité d'établir un tel document (TA Toulouse, 15 juin 1987, Juris-Data n° 1987-051474).

### Le contenu du règlement

#### Les principes

Le contenu du règlement intérieur est fixé librement par le conseil municipal qui peut se doter de règles propres de fonctionnement interne, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Mais le contenu de ce règlement ne doit pas en vicier la nature. Le principe de base est qu'il ne doit, par définition, porter que sur des matières relevant d'un règlement intérieur de conseil municipal (CE, 28 janvier 1987, n° 83097) ; il doit véritablement s'agir des seules mesures concernant le fonctionnement interne du conseil municipal (CE, 18 novembre 1987, n° 75312, pour la présentation des comptes-rendus des séances) ou qui ont pour objet de préciser les modalités de détail de ce fonctionnement (TA Toulouse, 15 juin 1987, susvisé).

#### Les dispositions obligatoires

Si le conseil municipal dispose, en la matière, d'une large autonomie, le CGCT, complété par la jurisprudence, lui imposent néanmoins l'obligation de fixer dans son règlement intérieur :

- Les conditions d'organisation du débat d'orientations budgétaires (article L.2312-1).
- Les conditions de consultation des projets de contrats ou de marchés (article L.2121-12).
- Les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales (article L.2121-19).
- Les modalités d'exercice du droit d'expression des élus minoritaires dans le bulletin municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus (article L.2121-27-1).
- Les modalités de présentation des comptes-rendus et des procès-verbaux des séances (CE n° 75312 susvisé).
- L'autorisation délivrée au maire de demander à toute personne qualifiée, même étrangère à l'administration, de donner des renseignements sur un ou plusieurs points faisant l'objet d'une délibération (CE, 10 février 1995, n° 147378).

#### Les dispositions facultatives

Doivent figurer dans le règlement intérieur toutes les règles de fonctionnement du conseil municipal, qu'elles soient prévues par les lois et règlements, ou qu'elles résultent de propositions de conseillers municipaux.

C'est ainsi que le règlement intérieur peut comporter des dispositions concernant :

**La tenue des séances** : à ce titre, peuvent être précisées les conditions dans lesquelles :

- le public ou la presse peut assister aux séances ;
- les conseillers peuvent prendre la parole ;

- les fonctionnaires municipaux peuvent assister aux séances et intervenir dans le cours du débat.

**L'organisation des débats** : pour l'examen de chaque affaire soumise à délibération, le règlement intérieur peut définir une procédure de présentation et de discussion :

- résumé oral du dossier ;
- limitation du temps de parole de chaque intervenant.

**L'organisation interne du conseil municipal** : dans ce cadre, le règlement intérieur peut définir la composition et le rôle des commissions municipales chargées d'étudier les dossiers avant leur inscription à l'ordre du jour (cf. [question n° 12 : « Quels sont les modes de constitution des organes infra-communaux ? »](#)). Il peut en préciser :

- les pouvoirs (uniquement consultatifs) ;
- les règles de fonctionnement interne ;
- les modalités selon lesquelles elles rendent leurs avis.

### Portée juridique et contrôle du règlement

Le règlement s'impose en premier lieu aux membres du conseil municipal. Il s'ajoute, en ce qui les concerne, au « *bloc de légalité* » (lois et règlements) que chaque délibération doit respecter.

Le règlement intérieur s'impose également au maire. C'est ainsi qu'il ne peut refuser d'enregistrer la création d'un groupe d'élus fait conformément au règlement (CAA Nantes, 1<sup>er</sup> mars 2001, n° 96-2868). Dès lors, le maire qui en méconnaît les dispositions commet une illégalité (CE, 23 mars 1994, n°100486, pour une demande de révision du règlement intérieur).

Par voie de conséquence également, la méconnaissance d'un article du règlement intérieur constitue une irrégularité substantielle qui entraîne l'illégalité de la délibération (CAA Versailles, 6 juillet 2006, n° 05VE01393 : annulation de la délibération adoptant le plan local d'urbanisme pour méconnaissance d'une des règles fixées par le règlement intérieur).

Le législateur a prévu un contrôle sur la légalité des dispositions du règlement intérieur puisque l'article L.2121-8 alinéa 2 indique que ce document peut être déféré devant le tribunal administratif. Tel est le cas lorsqu'il contient des dispositions contraires à la loi.

La délibération adoptant ou modifiant le règlement intérieur constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE Sect., 10 février 1995, n° 129168 ; CE n° 147378 susvisé).

Les dispositions du règlement intérieur ne forment pas un ensemble indivisible. Dès lors, est recevable la requête tendant à l'annulation partielle de certaines dispositions (CE n° 147378 susvisé).

## 11- COMMENT FAVORISER L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX ?

La participation des conseillers municipaux aux réunions du conseil municipal implique une information adéquate en amont.

C'est la raison pour laquelle la loi a mis en place divers « dispositifs » précisément destinés à garantir aux intéressés une information leur permettant de valablement se prononcer sur la délibération soumise à leur approbation.

Parallèlement à cela, les conseillers disposent d'un véritable droit à l'information qu'ils tirent non seulement de leur qualité d'élus, mais également de celle de citoyens (cf. [Fiche technique n° 11](#): « *Le droit à l'information des conseillers municipaux* »).

### L'ordre du jour

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

Dans toutes les communes, quelle que soit leur importance démographique, les convocations adressées par le maire aux conseillers municipaux doivent mentionner l'ordre du jour de la séance (article L.2121-10). Celui-ci doit être clair, précis et exhaustif.

Le maire peut bouleverser l'ordre d'examen des affaires mais il ne peut ajouter, en cours de séance une affaire à l'ordre du jour.

Le conseil ne peut délibérer sur des affaires non inscrites à l'ordre du jour. Il a en effet été jugé qu'une délibération prise sans que son objet ait été mentionné dans la convocation intervient au terme d'une procédure irrégulière et encourt l'annulation (TA Dijon, 29 janvier 1991, n° 88341, Juris-Data n° 1991-644292 ; CE, 27 mars 1991, n° 76036).

La loi impose par ailleurs, dans les communes de 3.500 habitants et plus, l'envoi d'une note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour (article L.2121-12).

Ce document doit comporter tous les éléments essentiels à l'analyse du projet de délibération soumis aux conseillers municipaux. La note doit fournir aux conseillers municipaux une information préalable suffisante, c'est-à-dire être suffisamment précise sur les motifs, les conditions et la portée de la décision que le conseil municipal est amené à prendre (CE, 6 octobre 2006, n° 270931 ; Rép. Min. n° 25404, JO Sénat du 15 mars 2007 : sur le contenu de la note de synthèse transmise aux élus municipaux sur les affaires soumises à délibération).

L'envoi de la note de synthèse constitue une formalité substantielle (CE, 14 décembre 2001, n° 226042 ; CAA Bordeaux, 21 décembre 2004, n° 03BX00302) qui ne peut être remplacée par la possibilité de consulter en mairie les documents relatifs à l'ordre du jour (CAA Nancy, 30 septembre 1999, n° 96NC00687).

Elle doit être adressée dans les mêmes délais que la convocation

Le juge considère que l'ordre du jour doit comporter l'objet de toute affaire sur laquelle le conseil municipal sera appelé à prendre une décision (CAA Lyon, 7 juillet 2005, n° 03LY01586 ; TA Amiens, 27 octobre 2009, n° 0820185). Les mentions portées à l'ordre du jour doivent l'être de manière suffisamment précise pour permettre aux conseillers de savoir quelles questions seront débattues par le conseil municipal (CE, 26 mars 1915, Canet).

La confection de l'ordre du jour appartient au maire qui, seul, représente la commune et convoque le conseil municipal<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> sauf cas où il a l'obligation de convoquer l'assemblée (cf. [question n° 16](#) : « *Quelles sont les règles de convocation de l'assemblée délibérante ?* »)

Cette liberté dans la fixation de l'ordre du jour doit néanmoins se concilier avec le droit de proposition dont disposent :

- Les conseillers municipaux : la jurisprudence reconnaît, en effet, aux conseillers municipaux, le droit de proposer au conseil municipal l'examen de toute affaire entrant dans le champ de compétences de celui-ci (CE, 22 juillet 1927, Bailleul ; CE, 10 février 1954, Cristofle ; CAA, 24 novembre 2008, n° 07MA02744 : « *le choix des questions portées à l'ordre du jour des séances du conseil municipal relève d'un pouvoir discrétionnaire du maire ; toutefois les conseillers municipaux tiennent notamment de leur mandat le droit de soumettre des propositions à l'assemblée dont ils sont membres ; lorsque le maire arrête l'ordre du jour des séances du conseil municipal [...] l'exercice discrétionnaire de sa compétence ne doit pas porter une atteinte excessive au droit de proposition des conseillers municipaux* »).

La demande d'inscription d'une affaire doit être adressée au maire avant l'envoi des convocations, dans des délais et des conditions pouvant être précisées par le règlement intérieur ou une délibération. Le maire doit apprécier l'opportunité de l'inscription d'une affaire sur la demande d'un conseiller municipal. Son refus doit être motivé mais une décision de refus, comme toute décision administrative, est susceptible de recours devant le tribunal administratif.

- Les électeurs : l'article 72-1 de la Constitution prévoit la possibilité pour les électeurs de chaque collectivité territoriale, par l'exercice du droit de pétition, de « *demandeur l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ».

Les conditions d'exercice de ce droit sont définies à l'article L.1112-16 : « *dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales [...] peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.*

*Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale [...]* ».

### Les questions orales

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

Les modalités de présentation et d'examen, ainsi que le délai de réponse par le maire, sont fixés par le règlement intérieur pour les communes de plus de 3 500 habitants ou, à défaut, par une délibération (article L.2121-19 et Rép. Min. n° 44364, JO AN du 16 décembre 1996). Lorsque le conseil municipal n'a pas fixé de procédure particulière relative aux questions orales dans un règlement intérieur ou par une délibération, cette circonstance ne fait néanmoins pas obstacle au droit des conseillers de poser des questions orales (Rép. Min. n° 61662, JO AN du 2 novembre 1992).

Le conseil municipal peut ainsi prévoir :

- que les questions orales feront l'objet d'une séance particulière ;
- que leur examen se tiendra à intervalles réguliers ;
- qu'elles devront être déposées dans un certain délai pour permettre au maire de préparer sa réponse. Un règlement intérieur peut ainsi valablement prévoir un dépôt des thèmes des questions orales au secrétaire de mairie vingt-quatre heures au moins avant la séance (TA Versailles, 8 décembre 1992, n° 925961, Juris-Data n° 1992-052198 : le juge a considéré qu'une telle disposition ne portait pas atteinte au droit d'expression des conseillers).

La direction des débats appartient au maire. Il apprécie donc l'opportunité de mettre la question à l'ordre du jour.

Le refus du maire de mettre en discussion une question non prévue à l'ordre du jour doit être justifié. Tel est le cas lorsque la question :

- ne se limite pas à une affaire d'intérêt strictement communal et concerne d'autres collectivités ou l'Etat ;
- a déjà été précédemment réglée par un vote du conseil (CE, 10 février 1954, Cristofle).

### Les communications ou débats au conseil municipal

A côté de l'information à proprement parler des conseillers municipaux, a été mise en place une information collective de l'assemblée délibérante sous forme de communications ou de débats.

#### Les débats

La loi impose que soient organisés des débats sur les orientations budgétaires (DOB – article L.2312-1) et sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement du plan local d'urbanisme (article L.123-9 du code de l'urbanisme).

#### Le débat d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L.2312-1, « dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur les évolutions et caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur [...] ».

Ce débat préalable, qui doit avoir lieu dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget, constitue une formalité substantielle et la délibération qui approuve le budget non précédée de ce débat est entachée d'illégalité (jurisprudence constante : TA Paris, 4 juillet 1997, M. Philippe Kaltenbach ; TA Versailles, 28 décembre 1993, n° 931159, Juris-Data n° 1993-051829).

Le débat s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales. Son organisation vise à rendre compte de la politique menée, des options budgétaires reflétant les choix politiques suivant les limites financières de la commune.

Il permet d'informer l'assemblée délibérante sur les évolutions prévisibles de sa situation financière, compte tenu des facteurs susceptibles de l'influencer.

Enfin, l'organisation de ce débat offre la possibilité à tous les élus de disposer d'informations sur les orientations financières, et d'exprimer leur point de vue sur les choix qui sont opérés. En retour, il permet au maire de connaître les propositions des conseillers sur les priorités de leurs choix budgétaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur. De façon corollaire, ce débat tend à éclairer les administrés puisque la séance du conseil municipal est publique.

Même si le débat d'orientation budgétaire ne revêt aucun caractère décisionnel, il doit être matérialisé par une délibération afin d'apporter la preuve qu'il a bien eu lieu. A cette occasion, le conseil municipal peut émettre un vœu mais il ne peut pas adopter un acte contraignant pour le maire qui, seul, a en charge de « préparer et de proposer le budget » (article L.2122-21) qui doit être adopté ultérieurement par l'assemblée délibérante.

#### Le débat sur le plan local d'urbanisme

Selon l'article L.123-9 du code de l'urbanisme, « un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux ou, en l'absence d'EPCI compétent en matière de PLU, du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. Dans le cas d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du plan local d'urbanisme ».



Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en état des continuités écologiques.

Il arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'EPCI ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (article L.123-1-3 du même code).

L'article L.123-9 n'impose aucune délibération, seulement un débat (CAA Lyon, 6 mars 2012, n° 11LY00890).

### **Les communications de documents**

Doivent notamment être communiqués au conseil municipal les rapports et documents suivants.

#### ***Les rapports sur les services publics de l'eau, de l'assainissement et des ordures ménagères***

Ces rapports sont présentés par le maire au conseil municipal (ou le président de l'EPCI à l'assemblée délibérante) au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné (article L.2224-5).

Ce rapport doit contenir un certain nombre d'indicateurs techniques et financiers définis par :

- les articles D.2224-1 et suivants,
- le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ;
- l'arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement.

Doit être joint au rapport la note établie chaque année par l'Agence de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention.

#### ***Le rapport sur l'exécution des délégations de service public***

Le délégataire produit chaque année avant le 1<sup>er</sup> juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, dont le contenu est précisé par l'article R.1411-7, son examen est mis à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte (article L.1411-3).

L'assemblée doit seulement « prendre acte » de cette communication : elle doit donner acte au maire ou au président que ce rapport lui a bien été remis. Si elle peut en discuter, elle n'a, juridiquement, ni à l'approuver, ni à le rejeter. En revanche, rien ne s'oppose à ce que le conseil donne son avis sur la situation, ou charge le maire de demander des précisions.

#### ***Une information sur les décisions prises par le maire au titre des délégations qui lui ont été consenties par l'assemblée***

Le maire doit informer le conseil municipal des actes qu'il a faits au titre des délégations qu'il lui a consenties (article L.2122-3).

#### ***Les rapports sur l'activité des EPCI***

L'article L.5211-39 alinéa 1<sup>er</sup> impose au président de l'EPCI d'adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant.

Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus. Le président de l'EPCI peut également être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier. Les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'EPCI.

***Le bilan des acquisitions et cessions des communes de plus de 2 000 habitants***

En application de l'article L.2241-1 alinéa 2, le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal.

Ce bilan doit être annexé au compte administratif de la commune.



## FICHE TECHNIQUE N° 11

## LE DROIT A L'INFORMATION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Les conseillers municipaux, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, disposent des mêmes droits en termes d'informations.

Le droit à l'information des élus municipaux est notamment consacré par le CGCT et revêt un double aspect puisque les intéressés en bénéficient non seulement du fait de l'exercice d'un mandat électif, mais également en raison de leur qualité d'administrés.

**Le droit à l'information du fait de l'exercice de fonctions électives**

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

A ce titre, les conseillers doivent obtenir communication des documents permettant d'éclairer leurs décisions lors des réunions de l'assemblée délibérante (cf. [question n° 11 : « Comment favoriser l'information et la participation des conseillers municipaux ? »](#)).

Outre l'ordre du jour qui doit obligatoirement être joint à toute convocation à une réunion du conseil municipal<sup>1</sup>, doivent également être communiqués aux conseillers municipaux (Rép. Min. n° 16001, JO Sénat du 13 mars 2011) :

- les projets de délibérations,
- ainsi que tous les documents préparatoires qui les accompagnent, c'est-à-dire les documents qui permettent d'apprécier le sens, la portée, la validité du projet, notamment les études financières, techniques, les études d'impact des projets, les rapports juridiques et administratifs (CE, 29 juin 1990, n° 68743).

La communication doit se faire en temps utile, c'est-à-dire dans un délai suffisant, de sorte que l'élu ait le temps nécessaire pour examiner des pièces communiquées ainsi qu'un temps de réflexion.

Par exemple, le juge a considéré que cette communication doit se faire avant la séance du conseil municipal, et non en cours de séance ou à son ouverture. Cela étant, la consultation par les conseillers des pièces et documents relatifs à une affaire mise à l'ordre du jour doit également pouvoir se faire, à leur demande, en cours de séance, même si le droit d'accès aux informations disponibles a pu être exercé avant le déroulement de cette séance (CE, 23 avril 1997, n° 151852 ; CAA de Paris, 3 juillet 2001, n° 98PA01434).

Si l'information sur les affaires inscrites à l'ordre du jour n'a pas été sollicitée par certains conseillers avant la séance, le maire doit malgré tout veiller à ce que chacun des membres du conseil soit, à sa demande, mis en mesure de prendre connaissance des dossiers et dispose d'indications suffisantes afin que la délibération soit prise valablement.

Lorsque le maire refuse de communiquer aux conseillers municipaux des documents qu'il aurait dû communiquer en vertu de l'article L.2121-13, cela a pour conséquence d'entacher d'illégalité les délibérations éventuellement prises.

**Le droit à l'information fondé sur la qualité d'administré**

Ce droit tire son fondement dans deux sources.

**Le CGCT**

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

<sup>1</sup> Le CGCT impose également qu'une « *note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération* » soit adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal, mais cette obligation ne concerne que les communes de plus de 3 500 habitants (article L.2121-12).

La communication de ces documents se fait dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée (cf. infra).

### **La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée sur l'accès aux documents administratifs**

Cette loi pose le principe selon lequel toute personne dispose d'un droit à l'information et peut, sauf exceptions<sup>2</sup>, librement accéder aux documents administratifs.

Sont considérés comme documents administratifs, « *quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme, leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, précisions et décisions* » (article 1<sup>er</sup>).

Le droit d'accès aux documents administratifs s'exerce de la même manière, quelle que soit la qualité du demandeur.

Cette communication s'exerce, au choix de l'intéressé et dans la limite des possibilités techniques de l'administration (article 4) :

- par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies moyennant le paiement d'un prix qui ne peut excéder le coût de la reproduction<sup>3</sup>,
- par courrier électronique et sans frais lorsque ce document est disponible sous forme électronique.

---

<sup>2</sup> En matière d'accès des citoyens aux documents administratifs, des restrictions sont cependant prévues, pour sauvegarder notamment le secret professionnel et l'intérêt public.

<sup>3</sup> L'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001 fixe les frais de reproduction des documents administratifs de la manière suivante :

- 0,18 € par page de format A4 en impression noir et blanc,
- 1,83 € pour une disquette,
- 2,75 € pour un cédérom.

Le prix des photocopies en format A3, en couleur, noir et blanc n'a, à notre connaissance, été fixé par aucun texte.

## 12- QUELS SONT LES MODES DE CONSTITUTION DES ORGANES INFRA-COMMUNAUX ?

Le CGCT contient divers outils permettant aux membres des assemblées délibérantes d'être informés et consultés sur les projets que l'exécutif de la collectivité entend soumettre à l'approbation du conseil.

Si certaines instances sont exclusivement composées d'élus, d'autres permettent d'associer les administrés.

En tout état de cause, ces dispositifs ont pour objet d'éclairer la décision des élus locaux.

### Les commissions composées d'élus

Le conseil municipal dispose d'une totale liberté pour mettre en place des commissions, la loi n'imposant que la création des commissions d'appel d'offres.

Ces instances sont uniquement composées de représentants de la commune

### Les commissions municipales

L'article L.2121-22 permet au conseil municipal de constituer des commissions d'instruction, « *chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres* ».

Ces commissions, exclusivement composées d'élus, peuvent avoir un caractère permanent, et sont dans ce cas constituées dès le début du mandat du conseil. Elles peuvent également être constituées pour une durée limitée à l'étude d'un dossier.

### Organisation des commissions

Le nombre de commissions est librement fixé par le conseil municipal, tout comme le nombre des membres qui les composent (cf. infra).

Le maire est président de droit de toute commission (article L.2121-22 alinéa 2).

Dès sa première réunion, la commission doit élire un vice-président ; celui-ci sera chargé de la convoquer et d'en présider les séances lorsque le maire sera absent ou empêché (article L.2121-22 alinéa 2).

La convocation des membres des commissions est faite par le maire (sauf absence ou empêchement de sa part – cf. supra).

La première convocation doit obligatoirement être faite par lui dans les huit jours qui suivent la nomination des membres de la commission, ou « *à plus bref délai* » sur la demande de la majorité de ceux-ci.

### Désignation des membres

Il appartient au conseil municipal de décider du nombre de conseillers siégeant au sein de chaque commission et de les désigner.

Le vote pour cette désignation a lieu à bulletin secret (CE, 29 juin 1994, n° 120000), sauf si le conseil en décide autrement, à l'unanimité (article L.2121-21).

Depuis la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, cette désignation peut également intervenir sans vote. En effet, « *si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture au maire* » (article L.2121-21 dernier alinéa).

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les commissions municipales doivent être composées de façon à respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale (article L.2121-22 dernier alinéa).

La loi ne fixant pas de méthode précise pour la répartition des sièges de chaque commission, il appartient au conseil municipal de rechercher la pondération politique qui « reflète le plus fidèlement la composition de l'assemblée délibérante et qui assure à chacune des tendances représentées en son sein la possibilité d'avoir au moins un représentant dans chaque commission, sans que les différentes tendances ne bénéficient nécessairement toujours d'un nombre de représentants strictement proportionnel au nombre de conseillers qui les composent » (CE, 26 septembre 2012, n° 345568).

Lorsque la commune dispose d'un règlement intérieur, le mode d'attribution doit y être mentionné. A défaut, cette désignation doit être effectuée à la représentation proportionnelle au plus fort reste (TA Caen, 12 juin 2005, n° 0401826) (cf. infra complément d'informations).

### **Modification de la composition**

Aucune disposition ne fixant la durée du mandat des membres des commissions, le juge considère qu' « en l'absence de disposition y dérogeant expressément et sauf le cas de la suppression de la commission, le mandat des membres des commissions ne prend fin, en principe, qu'en même temps que celui de conseiller municipal » (CAA Marseille, 31 décembre 2003, n° 00MA00631).

Le Conseil d'Etat est récemment venu apporter des précisions quant à l'évolution de la composition de ces commissions en cours de mandat. Il a ainsi considéré que « si les conseillers municipaux désignés par le conseil municipal pour siéger dans les commissions [...] ont vocation, tant qu'elles n'ont pas été supprimées [...] à en demeurer membres s'ils n'en ont pas démissionné, il est loisible au conseil, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, de décider, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, leur remplacement au sein de ces commissions ; que le conseil municipal a, par ailleurs, l'obligation de procéder à un tel remplacement lorsque la composition d'une commission n'assure plus le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein » (CE, 20 novembre 2013, n° 353890).

### **Compétences**

Ces instances sont des commissions d'étude. Elles émettent de simples avis et peuvent formuler des propositions mais ne disposent d'aucun pouvoir propre, le conseil municipal étant le seul compétent pour régler, par ses délibérations, les affaires de la commune (Rép. Min. n° 17142, JO Sénat du 29 mars 2012).

Le juge considère d'ailleurs que toute décision prise par de telles commissions sont des actes inexistantes (CE, 28 octobre 1932, Laffite).

La réponse ministérielle n° 20202 susvisée apporte également certaines indications quant aux modalités de fonctionnement des commissions municipales.

Elle prévoit qu' « aucune disposition législative ou réglementaire n'apporte de précisions sur l'organisation des travaux de ces commissions. Il revient au conseil municipal de fixer, le cas échéant dans son règlement intérieur, les règles de fonctionnement des commissions municipales. Sans que la consultation de ces commissions ne puisse lier le conseil municipal dans ses décisions, le règlement intérieur peut ainsi prévoir une consultation préalable obligatoire sauf décision contraire du conseil municipal, les conditions de transmission aux membres de la commission des informations nécessaires permettant d'éclairer leurs travaux, ou encore la nécessité de la remise d'un rapport qui sera communiqué au conseil municipal. Aucune disposition n'exclut à cet égard la possibilité de désignation d'un rapporteur, étant précisé qu'en application de l'article L.2122-22, le maire préside ces commissions qui désignent elles-mêmes un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché. En tout état de cause, dès lors que le règlement intérieur prévoit des dispositions particulières sur le fonctionnement des commissions municipales, la méconnaissance de ces dispositions, comme pour toutes les autres, constitue une irrégularité substantielle (CE, 31 juillet 1996, n° 132541). Il en est ainsi en cas de non-respect des articles du règlement intérieur prévoyant l'adoption des délibérations du conseil municipal après avis de la commission permanente (TA Nancy, 11 juin 2002, n° 0291) ».

## La commission d'appel d'offres et des jurys de concours

**La commission d'appel d'offres** (CAO) est un organe collégial qui intervient obligatoirement dans les procédures formalisées de marchés publics et facultativement dans les procédures adaptées.

Ce sont les dispositions de l'article 22 du code des marchés publics (CMP) qui, d'une part, imposent aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux de constituer une ou plusieurs CAO à caractère permanent, et, d'autre part, leur permettent de mettre en place une commission spécifique pour la passation d'un marché déterminé.

La CAO est composée des membres suivants :

COLLECTIVITES	COMPOSITION DE LA CAO
Communes de moins de 3 500 habitants	- le maire (président) ou son représentant ; - trois membres du conseil municipal
Communes de plus de 3 500 habitants	- le maire (président) ou son représentant ; - cinq membres du conseil municipal
EPCI ou syndicat mixte	- le président de l'EPCI ou du syndicat mixte (président de la CAO) ou son représentant ; - un nombre de membres égal à celui prévu pour la composition de la commission de la collectivité au nombre d'habitants le plus élevé

Les membres titulaires de la CAO sont élus au sein de la collectivité à la représentation proportionnelle au plus fort reste<sup>1</sup>. Il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants en nombre égal à celui des membres titulaires (sauf pour les EPCI et les syndicats mixtes dont l'organe délibérant comporte moins de cinq membres).

L'élection des membres de la CAO est votée au scrutin secret, sauf si la collectivité décide à l'unanimité de procéder au scrutin public.

L'élection des titulaires et des suppléants a lieu sur la même liste, sans panachage, ni vote préférentiel. Les listes peuvent comprendre moins de noms qu'il n'y a de sièges de titulaires et de suppléants à pourvoir.

En cas d'égalité des restes, le siège revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Si les listes en cause ont également recueilli le même nombre de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la CAO (article 23 du CMP) :

- un ou plusieurs membres des services techniques chargés de suivre l'exécution du marché ou, dans certains cas, d'en contrôler la conformité à la réglementation ;
- des personnalités désignés par le président de la commission en raison de leurs compétences dans la matière qui fait l'objet de la consultation ;
- lorsqu'ils y sont invités par le président de la commission, le comptable public et un représentant du service en charge de la concurrence relevant de la direction départementale de la protection des populations ou de la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Rappelons qu'en application de l'article L.2121-22, dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les CAO et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle

<sup>2</sup> Respectivement DDPP et DDCSPP



**Les jurys de concours** se composent des mêmes membres de droit que les CAO (article 24 du CMP) auquel le président peut adjoindre, avec voix délibérative, au plus cinq « *personnalités dont il estime que la participation présente un intérêt particulier au regard de l'objet du concours* ».

Lorsqu'une qualification professionnelle est exigée des candidats pour participer à un concours, au moins un tiers des membres du jury ont cette qualification ou une qualification équivalente.

Comme pour les CAO, le comptable public et un représentant du Directeur départemental de la protection des populations peuvent être invités à participer aux réunions des collectivités territoriales avec voix consultative seulement, de même que les agents communaux compétents dans le domaine concerné (même article 24 ; circulaire du 24 mars 2014).

### **La commission de délégation de service public**

Cette commission intervient à l'occasion de l'ouverture des plis pour les délégations de services publics (article L.1411-5).

Les règles de composition de cette instance sont identiques à celles de la CAO pour ce qui concerne ses membres à voix délibérative.

En revanche, les représentants du comptable public et du service chargé de la concurrence sont membres de droit de la commission, avec voix consultative.

### **Les commissions et comités « extra-municipaux »**

Ces organes sont qualifiés d'extra-municipaux car ils permettent d'associer des personnes extérieures au conseil municipal.

### **Les comités consultatifs**

L'article L.2143-2 permet la constitution de comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal, concernant tout ou partie du territoire de la commune.

Ils sont librement créés par le conseil municipal qui en fixe la composition sur proposition du maire. Cette composition est valable pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours.

Contrairement aux commissions, ces comités peuvent comprendre des personnes qui ne font pas partie du conseil municipal, notamment des représentants des associations locales, ou des personnes particulièrement qualifiées ou directement concernées par les affaires soumises à la consultation des comités.

Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire

Ces comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et les équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité.

Ils peuvent, par ailleurs, transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.

### **La commission communale des impôts directs**

Il est institué, dans chaque commune, une commission communale des impôts directs (CCID) composée (article 1650 du code général des impôts – CGI) :

- du maire ou de l'adjoint délégué, président ;
- et de commissaires (six commissaires pour les communes de moins de 2 000 habitants, et huit commissaires dans celles de plus de 2 000 habitants).

Dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique, il est institué une commission intercommunale des impôts directs (CIID) composée de onze membres, à savoir le président de l'EPCI ou un vice-président délégué et dix commissaires (article 1650 A du CGI).

Les modalités de désignation des commissaires et de fonctionnement de la CIID sont identiques à celles d'une CCID.

La désignation des commissaires (titulaires et suppléants) se fait dans les conditions définies par l'article 1650.

Ainsi, le conseil municipal dresse une liste de vingt-quatre personnes dans les communes jusqu'à 2 000 habitants (douze titulaires et douze suppléants), et de trente-deux personnes dans celles de plus de 2 000 habitants parmi les différentes catégories de contribuables de la commune.

Les intéressés « *doivent être de nationalité française ou ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, être âgés de vingt-cinq ans au moins, jouir de leurs droits civiques, être inscrits au rôle des impositions directes locales dans la commune, être familiarisés avec les circonstances locales et posséder des connaissances suffisantes pour l'exécution des travaux confiés à la commission* ».

Sur la liste définitive doivent figurer :

- un commissaire domicilié en dehors de la commune ;
- un propriétaire de bois et forêts si la commune comporte plus de 100 hectares boisés.

Cette liste est ensuite soumise au Directeur départemental des finances publiques. Celui-ci désignera, selon la taille de la commune, douze (six titulaires et six suppléants) ou seize commissaires.

La nomination des membres de la commission a lieu dans les deux mois qui suivent le renouvellement général des conseils municipaux.

Des agents de la commune peuvent participer, sans voix délibérative, dans les limites suivantes :

- un agent pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants ;
- trois agents pour les communes dont la population est comprise entre 10 000 habitants et 150 000 habitants ;
- cinq agents au plus pour les communes dont la population est supérieure à 150 000 habitants.

La CCID se réunit à la demande du Directeur des finances publiques (ou de son délégué) et sur convocation du maire (ou de l'adjoint, ou, à défaut, du plus âgé des commissaires titulaires).

Les membres délibèrent en commun à la majorité des suffrages. Ils ne peuvent prendre aucune décision s'ils ne sont pas au nombre de cinq membres au moins présents. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante (article 345 de l'annexe III au CGI).

La CCID intervient dans les domaines suivants :

- L'assiette des quatre taxes locales et des taxes assimilées : elle recense les changements modifiant les caractéristiques foncières et fournit aux services fiscaux toutes informations utiles relatives à la nature et aux mouvements de la matière imposable dans la commune. Il s'agit des constructions nouvelles, des modifications de constructions existantes, des changements de propriétaires, des affectations de locaux et de terrains, des occupations ou non de locaux d'habitation (logements vacants), des changements d'activité professionnelle.

Cette première mission permet d'appréhender dans de meilleures conditions les informations transmises chaque année par les services fiscaux et recensées dans les états dénommés « listes 41 bâti et listes 41 non bâti » (dans le courant du premier trimestre).

- Les locaux de référence : la CCID dresse avec le représentant de l'administration fiscale, la liste des locaux de référence et des locaux types retenus pour déterminer la valeur locative cadastrale. Elle détermine la surface pondérée, établit les tarifs

d'évaluation correspondants et participe à l'évaluation des propriétés bâties (articles 1503 à 1505 du CGI) et non bâties (article 1510 du même code).

- Les contestations relatives à la taxe d'habitation : la commission donne son avis sur le bien fondé de certaines contestations de contribuables qui portent sur une question de fait (article R.198-3 du livre de procédures fiscales).

- Les biens vacants et sans maître : la CCID donne son avis, préalablement à la décision du maire, constatant qu'un immeuble n'a plus de propriétaire et que les contributions foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans (article L.1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

### **La commission administrative pour la révision des listes électorales**

Aux termes de l'article L.17 du code électoral, « *une liste électorale est dressée pour chaque bureau de vote par une commission administrative constituée pour chacun de ces bureaux* ».

La commission administrative est donc chargée de dresser et réviser la liste électorale. Dans les communes divisées en plusieurs bureaux de vote, c'est une commission administrative centralisatrice qui est chargée de dresser la liste générale des électeurs de la commune.

Cette commission se compose de trois membres :

- le maire, ou son représentant (il peut s'agir d'un adjoint, d'un conseiller municipal ou d'un agent municipal) ;
- un délégué de l'administration désigné par le préfet (ou le sous-préfet) ;
- un délégué choisi par le président du tribunal de grande instance.

Les délégués ne sont pas nécessairement choisis parmi les électeurs de la commune ou du département.

Les trois membres de cette commission jouissent de pouvoirs et prérogatives équivalents : le maire (ou son représentant) ne la préside donc pas.

Les trois membres de la commission doivent être présents lors de chacune des séances, sous peine d'annulation des opérations de révision. Les décisions sont prises à la majorité.

*A noter : Pour plus de détails, consulter le [Conseil en diagonale n° 11 consacré aux « Elections municipales et communautaires »](#) (janvier 2014).*

### **La commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées**

L'article L.2143-3 prévoit l'obligation de créer une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées dans les communes de 5 000 habitants et plus.

Présidée par le maire, cette commission est composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées.

Elle exerce les missions suivantes :

- d'abord, elle doit dresser le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports ;
- elle doit également établir un rapport annuel présenté en conseil municipal et transmis au préfet, au président du conseil général (départemental), au conseil départemental consultatif des personnes handicapées, ainsi qu'à tous les responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par le rapport ;
- par ailleurs, il lui appartient de faire toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant ;
- enfin, elle doit organiser un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées.

La mise en place de commissions intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées est également possible.

- Cette création est obligatoire pour les EPCI compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus. Elle est facultative pour les EPCI de moins de 5 000 habitants.

La commission est alors présidée par le président de l'EPCI

Les missions de la commission intercommunale sont les mêmes que celles de la commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées, mais elles sont exercées dans la limite des compétences transférées au groupement.

Les communes membres de l'EPCI peuvent également, grâce à une convention signée avec ce groupement, confier à la commission intercommunale tout ou partie des missions d'une commission communale, même lorsqu'elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des compétences de l'EPCI.

Lorsqu'elles coexistent, les commissions communales et intercommunales doivent veiller à la cohérence des constats qu'elles dressent, chacune dans leur domaine de compétences, concernant l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports.

- Des communes peuvent également librement créer une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées. Celle-ci exerce, pour l'ensemble des communes volontaires, les missions d'une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées, dans la limite des compétences transférées, le cas échéant, par l'une ou plusieurs d'entre elles à un EPCI.

Cette commission est alors présidée par l'un des maires des communes concernées, ces derniers arrêtant conjointement la liste de ses membres.

### **La commission consultative des services publics locaux**

Les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants doivent créer une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par délégation ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 habitants et 50 000 habitants peuvent créer une telle commission dans les mêmes conditions (article L.1413-1).

### **Composition**

Cette commission, présidée par le maire, comprend :

- des membres de l'assemblée délibérante désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle ;
- et des représentants des associations locales d'usagers nommés par le conseil municipal.

En fonction de l'ordre du jour, cette commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.

### **Missions**

La commission examine, chaque année sur le rapport de son président :

- le rapport du délégataire comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service ;
- le rapport sur les prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères ;

- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière ;
- le rapport annuel établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat et destiné à permettre le suivi de l'exécution du contrat.

La commission est, par ailleurs, consultée pour avis par le conseil municipal (ou par le maire s'il est titulaire d'une délégation en ce sens), préalablement à toute décision, sur :

- tout projet de délégation de service public ;
- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière ;
- tout projet de partenariat ;
- tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement.

Le président de la commission présente à son assemblée délibérante, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par la commission au cours de l'année précédente.

### **Le comité de la caisse des écoles**

La caisse des écoles est créée, dans chaque commune, par une délibération du conseil municipal, pour « *faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.*

*Les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et second degré. A cette fin, la caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite éducative »* (article L.212-10 du code de l'éducation).

Disposant du statut d'établissement public communal, elle est administrée par un comité, dont le mandat est fixé à trois ans, et qui comprend (article R.212-26 du même code) :

- le maire, président ;
- l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription (ou son représentant) ;
- un membre désigné par le préfet ;
- deux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal ;
- trois membres élus par les sociétaires réunis en assemblée générale ou par correspondance s'ils sont empêchés.

Le conseil municipal peut, par délibération motivée, porter le nombre de ces représentants à un chiffre plus élevé, sans toutefois excéder le tiers des membres de l'assemblée municipale. Dans ce cas, les sociétaires peuvent désigner autant de représentants supplémentaires que le conseil municipal en désigne en plus de l'effectif normal.

### **Le conseil de quartier**

La mise en place d'un conseil de quartier est obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants. Il ne s'agit que d'une simple faculté pour les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants (article L.2143-1).

Il appartient au conseil municipal de fixer la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement de cet organe.

### **Le conseil de sécurité et de prévention de la délinquance**

Aux termes de l'article L.132-4 du code de la sécurité intérieure, « *le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre* ».

Pour ce faire, le maire, ou son représentant<sup>3</sup>, préside le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance dont la création est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ce représentant est désigné dans les conditions prévues par l'article L.2122-18.

<sup>4</sup> Cette référence aux « zones urbaines sensibles » sera prochainement remplacée par la mention « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine).

La création de ce conseil est facultative pour ces communes lorsqu'elles appartiennent à un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de prévention de la délinquance et qu'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance a été institué (même article L.132-4).

### TABLEAUX RECAPITULATFS

INSTANCES MUNICIPALES	CREATION
Commission municipale	Facultative pour communes et EPCI
Commission d'appel d'offres	Obligatoire pour les communes et les EPCI
Commission d'ouverture des plis	Obligatoire en cas de délégation de service public

INSTANCES EXTRA-MUNICIPALES	CREATION
Comité consultatif	➤ Facultatif pour communes
Conseil de quartier	➤ Obligatoire communes de plus de 80 000 habitants ➤ Faculté pour communes de 20 000 à 79 999 habitants
Commission consultative des services publics locaux	➤ Obligatoire pour communes de 50 000 habitants et syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ➤ Faculté pour les EPCI de 20 000 à 50 000 habitants
Conseil de sécurité et de prévention de la délinquance	➤ Obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants et celles comprenant une zone urbaine sensible (quartiers prioritaires de la politique de la ville) ➤ Facultatif pour ces communes lorsqu'elles sont membres d'un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de prévention de la délinquance et qu'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance a été institué
Commission communale/intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées	➤ Obligatoire pour communes de 5 000 habitants et plus ➤ Obligatoire pour EPCI compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus ➤ Facultative pour EPCI de moins de 5 000 habitants
Commission communale/intercommunale des impôts directs	➤ Obligatoire pour toutes les communes ➤ Obligatoire pour les EPCI à FPU
Commission administrative (listes électorales)	➤ Obligatoire pour toutes les communes
Comité de la caisse des écoles	➤ Obligatoire pour toutes les communes

## Complément de lecture

---

### La représentation proportionnelle

La représentation proportionnelle est un mode de scrutin de liste généralement à un seul tour. Les sièges à pourvoir dans une circonscription sont répartis entre les différentes listes en présence proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis.

Pour pouvoir participer à la répartition des sièges, les listes doivent généralement atteindre un certain pourcentage des suffrages exprimés (5 % pour les élections municipales). Le calcul s'effectue ensuite en deux temps.

- La première attribution est faite à partir d'un quotient électoral déterminé par la division du nombre de suffrages exprimés « utiles », avec le nombre de sièges à pourvoir.

Les suffrages exprimés « utiles » sont ceux acquis par les listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et qui sont donc autorisées à participer à la répartition des sièges.

Cette première répartition laisse des restes, c'est-à-dire des sièges non pourvus.

- La répartition des restes peut se faire soit au plus fort reste, soit à la plus forte moyenne :

- La répartition au plus fort reste implique que dans chaque circonscription, les sièges non pourvus soient attribués à chaque liste selon l'ordre décroissant des suffrages inemployés après la première répartition. Cette méthode avantage les petites formations notamment celles qui n'ont pas réussi à obtenir le quotient électoral mais qui s'en sont approchées et disposent de forts restes.

- Dans la répartition à la plus forte moyenne, il s'agit de calculer quelle serait pour chaque liste la moyenne des suffrages obtenus par sièges attribués si on accordait fictivement à chacune d'elle un siège supplémentaire. La liste qui obtient la plus forte moyenne reçoit un siège. L'opération se répète autant de fois qu'il reste de sièges à pourvoir (sur le calcul de la proportionnelle à la plus forte moyenne, nous vous invitons à vous reporter à [la Fiche technique n° 12 : « Communes de 1 000 habitants et plus : les principes de calcul du résultat des élections »](#) du *Conseil en diagonale* n° 11 relatif aux « *Elections municipales et communautaires* »).

Une fois connu le nombre de sièges attribués à chaque liste, il faut encore déterminer quels candidats en bénéficieront. Généralement on suit l'ordre de présentation de la liste.

### 13- QUELS SONT LES MODES D'ELECTION ET DE DESIGNATION DES REPRESENTANTS DANS LES ORGANISMES EXTERIEURS ?

A la suite du renouvellement général des conseils municipaux, il appartient aux assemblées municipales et communautaires de procéder à l'élection ou à la désignation de leurs représentants au sein des assemblées délibérantes des syndicats intercommunaux (communes) et des syndicats mixtes (communes et EPCI) auxquels ils adhèrent, mais également des organismes extérieurs dont ils sont membres.

#### L'élection des représentants au sein des EPCI

Si la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (dite « loi Valls ») a profondément modifié les modalités d'élection des conseillers communautaires, elle n'a apporté aucun changement quant à la désignation des délégués dans les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes.

#### L'élection des conseillers communautaires

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau (article L.273-11 du code électoral).

Il faut donc attendre l'élection du maire et des adjoints pour connaître le nom des intéressés.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus dans le cadre de l'élection municipale, au suffrage universel direct (article L.273-6 du même code).

Le nom des conseillers communautaires est donc connu le soir même de la proclamation des résultats.

En application de l'article L.5211-8, l'installation de l'organe délibérant de l'EPCI suite au renouvellement général des conseils municipaux, a lieu au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection.

Le mandat des représentants des communes expire lors de cette réunion d'installation de l'assemblée délibérante. Le mandat des conseillers nouvellement désignés ou élus débute donc au cours de cette même réunion.

#### L'élection des représentants dans les syndicats de communes et dans les syndicats mixtes

Sauf circonstances particulières s'y opposant, l'élection des délégués est soumise aux mêmes règles que celles des élections au conseil municipal.

Ainsi, les délégués sont élus par les assemblées délibérantes des communes et EPCI intéressés au scrutin à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu (article L.5211-7)

En revanche, les règles relatives à la parité dans les conseils municipaux ne sont pas applicables aux syndicats.

Les conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité sont identiques à celles prévues pour les conseillers municipaux.

Le choix des délégués s'effectue de manière différente selon le type de structure :

#### ***Dans les syndicats de communes***

Sauf décision contraire, chaque commune est représentée dans le comité syndical par deux délégués titulaires.

Des délégués suppléants, appelés à siéger en cas d'empêchement des délégués titulaires, peuvent également être désignés mais cette désignation n'est possible que dans la mesure où elle a été prévue par les statuts du groupement (article L.5212-7 alinéas 1<sup>er</sup> et 2).



Le conseil municipal peut élire comme délégué non seulement l'un de ses membres mais également tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, à l'exception des agents employés par le syndicat ou une de ses communes membres (article L.5212-7).

Le conseil peut donc élire une personnalité qualifiée dès lors qu'elle remplit les conditions d'éligibilité dans n'importe quelle commune.

Cette élection doit intervenir avant la date d'installation de l'organe délibérant du syndicat de communes (cf. supra – article L.5211-8). A défaut de désignation dans ce délai, la commune est représentée au sein du comité syndical par le maire et le premier adjoint (article L.5211-8 alinéa 5).

### **Dans les syndicats mixtes**

• Les syndicats mixtes « fermés », c'est-à-dire ceux composés exclusivement de communes et d'EPCI ou composés uniquement d'EPCI, sont soumis aux dispositions communes à l'ensemble de ces établissements et aux règles particulières applicables aux syndicats de communes (article L.5711-1). Ainsi :

- Pour les communes et syndicats de communes : l'assemblée délibérante peut choisir ses délégués parmi tout citoyen éligible à un conseil municipal.
- Pour les EPCI à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine) : le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membre ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

Cette élection doit intervenir avant la date d'installation de l'organe délibérant du syndicat, (quatrième vendredi suivant l'élection des présidents des EPCI membres du syndicat mixte considéré – circulaire du 24 mars 2014). A défaut de désignation dans ce délai, l'EPCI est représenté au sein du comité syndical par président et le vice-président (article L.5211-8 alinéa 5 par transposition).

• Les syndicats mixtes « ouverts » sont régis par des règles législatives souples qui laissent aux statuts la possibilité de définir les conditions particulières de leur constitution et les modalités de leur fonctionnement.

Ainsi, ils ne sont pas concernés, sauf disposition expresse dans leurs statuts, par l'obligation de fixer leur réunion d'installation à une date déterminée, l'article L.5211-8 ne leur étant pas applicable.

De plus, à défaut de précision, dans les statuts d'un syndicat mixte de ce type, sur la représentation de ses membres, rien n'impose que les délégués aient la qualité de conseillers municipaux (CE, 27 juillet 2005, n° 274315). Il peut donc être fait application des règles applicables aux syndicats mixtes « fermés ».

Par ailleurs, le troisième alinéa de l'article L.5721-2 prévoit que la répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités territoriales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts.

Enfin, le quatrième alinéa du même article prévoit, quant à lui, que le président du syndicat mixte est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué. Cette disposition législative ne permet donc pas d'établir une présidence de droit.

### **Le renouvellement du mandat des membres élus et nommés dans les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS)**

L'article L.123-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que les membres élus à la représentation proportionnelle par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI et les membres nommés par le maire ou le président de l'EPCI le sont à la suite de chaque renouvellement du conseil municipal et pour la durée du mandat de ce conseil.

Les dispositions afférentes à la composition du conseil d'administration des CCAS et CIAS et au mode de désignation des administrateurs, élus ou nommés, sont codifiées aux articles L.123-6, R.123-1 et suivants du CASF, ainsi qu'à l'article L.237-1 du code électoral.

### **La désignation des représentants dans les conseils d'administration de certains établissements publics de santé et des établissements publics sociaux et médico-sociaux « locaux »**

Les articles L.6143-5 et R.6143-1 et suivants du code de la santé publique fixent la composition des conseils de surveillance des centres hospitaliers et hôpitaux locaux ayant le caractère d'établissements publics de santé « locaux » et les conditions dans lesquelles sont appelés à siéger des représentants élus par les assemblées locales.

Les articles L.315-10, L.315-11 et R.315-6 et suivants du CASF fixent la composition des conseils d'administration des établissements publics sociaux et médicosociaux créés par délibération des collectivités territoriales ou de leurs groupements et les conditions dans lesquelles sont appelés à siéger des représentants élus par les assemblées locales.

### **La désignation des représentants dans les autres organismes où la commune est représentée**

Il convient de se reporter, au cas par cas, aux règles de fonctionnement propres à chacun des organismes dans lesquels la commune est représentée.

Les désignations des délégués peuvent être opérées, selon les cas, soit par élection par le conseil municipal, dans les conditions prévues à l'article L.2121-21, soit par une nomination effectuée par le maire. Selon que les textes particuliers confient au conseil municipal ou au maire le soin de désigner les représentants communaux, le remplacement de ces derniers au cours du mandat municipal se fera soit en application de l'article L.2121-33, soit en application de l'article L.2122-25. Dans le silence des textes, il revient au conseil municipal, en raison de la compétence générale qui lui est reconnue pour régler les affaires de la commune, de procéder à l'élection des représentants de la commune.

Dans son avis du 28 octobre 1986, le Conseil d'Etat a apporté des précisions utiles sur le choix des délégués ou représentants, en l'absence de précision dans les textes régissant un organisme : *« le représentant d'une assemblée délibérante ne peut être choisi qu'au sein de cette assemblée. A l'inverse, et sauf disposition contraire, la personne appelée à représenter une collectivité territoriale dans un organisme extérieur, même si elle est désignée par l'assemblée délibérante de la collectivité, peut être choisie en dehors de cette assemblée »*.



## 14- COMMENT RETIRER LES DELEGATIONS DE FONCTION ATTRIBUEES AUX ELUS ?

---

Pour diverses raisons, le maire peut décider de retirer les délégations qu'il a octroyées aux adjoints ou que ces derniers ne désirent plus assumer (article L.2122-18).

Par transposition, cette procédure de retrait s'applique également aux vice-présidents de l'EPCI (voir article L.5211-2 et Rép. Min. n° 70578, JO AN du 21 février 2006).

### Les étapes du retrait

#### La motivation du retrait

L'article L.2122-18 permet au maire seul chargé de l'administration d'attribuer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints (article L.5211-2 pour l'EPCI). Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées (article L.2122-20).

Le maire dispose dès lors d'un pouvoir discrétionnaire pour retirer les délégations ainsi distribuées.

Il n'est pas tenu de motiver formellement sa décision, ce qui signifie que les motifs de la décision du retrait n'ont pas à être formulés dans l'arrêté qui acte le retrait de délégation ; mais il ne peut fonder cette décision sur des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale. En effet le Conseil d'Etat rappelle qu'il appartient au maire de mettre fin à tout moment aux délégations qu'il a consenties, sous réserve que sa décision ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration municipale (CE, 21 janvier 1990, n° 95440).

Sa décision peut donc être motivée :

- Par une dissension grave entre le maire et l'adjoint (CAA Marseille, 8 octobre 2007, n° 06MA1709).
- Par des dissensions sur la question du personnel communal et la diffusion aux élus de la majorité d'un document mettant gravement en cause le maire (CAA Bordeaux, 3 décembre 2003, n° 99BX02860).
- Par les mauvaises relations entre le maire et l'adjoint après un vote défavorable de ce dernier sur le budget primitif et sur la gestion d'un service public communal (CAA Marseille, 5 juillet 2004, n° 02MA00729).

Par contre le retrait ne peut être motivé pour les raisons suivantes :

- Par un intérêt politique n'ayant aucun rapport avec le fonctionnement de la municipalité : la volonté de rééquilibrer la répartition des délégations en fonction des différents courants représentés au conseil municipal (CE, 20 mai 1994, n° 126958).
- Aux motifs que l'adjoint n'aurait pas exercé convenablement sa délégation pour avoir tardé à remettre un dossier relatif à un litige concernant des malfaçons affectant un bâtiment public, alors que l'intéressé expose, sans contestation de la part de la commune, avoir été victime de l'animosité du maire après qu'il l'eut informé de divers dysfonctionnements mettant en péril les finances de la ville (CAA Paris, 7 août 2002, n° 98PA01545).

#### L'arrêté de retrait de délégation

La décision du maire prononçant le retrait d'une délégation prend la forme d'un arrêté municipal de la même manière que l'attribution d'une délégation.

Cet arrêté n'a pas à être motivé formellement car il n'a pas le caractère d'une sanction mais celui d'un acte réglementaire (CAA Marseille, 5 juillet 2004, n° 02MA00729).

L'adjoint concerné, les conseillers municipaux et tout électeur peuvent intenter contre ce retrait un recours contentieux dans les conditions du recours pour excès de pouvoir prévues par le code de justice administrative. Le délai de recours est de deux mois à compter de la publication ou de la notification de la décision attaquée (article R.421-1 du code de justice administrative).

L'adjoint concerné par la décision de retrait, peut préférer, avant de former un recours contentieux, adresser au maire un recours gracieux sous la forme d'une réclamation lui demandant de revenir sur sa décision.

A la suite de cette réclamation, le maire peut la rejeter explicitement ou implicitement en gardant le silence. Le silence gardé par le maire pendant plus de deux mois sur cette réclamation vaut décision de rejet.

### Les effets du retrait de délégation

Lorsque le maire a pris son arrêté et que ce dernier est entré en vigueur, l'adjoint perd :

- d'une part, les compétences et attributions que la délégation lui conférait,
- d'autre part, son droit à l'indemnité de fonction puisque celle-ci n'est versée que si la délégation est réellement effective (article L.2123-21).

Les indemnités de fonctions ne sont dues que pour l'exercice effectif des fonctions, c'est-à-dire aux élus qui bénéficient d'une délégation de fonction. Lorsque les délégations sont retirées, l'adjoint ne peut plus bénéficier des indemnités de fonction.

S'il continue à les percevoir, le juge peut lui enjoindre de les reverser (CAA Marseille, 24 novembre 2003, n° 99MA00816).

### Le rôle du conseil municipal

Selon l'article L.2122-18, le conseil municipal doit se prononcer au scrutin secret sur le maintien de l'adjoint dans ses fonctions.

Cependant en cas d'égalité des voix à l'issue du vote, la prépondérance de la voix du maire ne pouvant être prise en considération, la proposition de maintien de l'intéressé dans ses fonctions n'est pas adoptée (Rép. Min. n° 24210, JO Sénat 9 novembre 2006).

Le conseil municipal décide si l'adjoint conserve son titre et les fonctions qui y sont attachées (officier d'état civil et de police judiciaire), ou s'il lui retire son titre et ouvre donc la possibilité pour un conseiller municipal d'être élu adjoint sur le poste devenu vacant.

Deux situations sont donc à envisager.

### Le conseil municipal décide de ne pas maintenir l'adjoint dans ses fonctions

Son poste d'adjoint devient vacant, l'élu en question reste simple conseiller municipal. L'adjoint qui n'a pas été maintenu dans ses fonctions n'a pas l'obligation de démissionner.

Dans cette situation, il convient de distinguer deux cas :

- L'adjoint est démis de ses fonctions mais pas remplacé.

Le conseil municipal « suit » l'avis du maire et se prononce contre le maintien de l'adjoint dans ses fonctions. En effet le principe précité de « *priorité des adjoints* » ne joue plus, puisque tous les adjoints ont reçu délégation.

On considère alors que les adjoints en fonction sont tous pourvus de délégations, les délégations attribuées à des conseillers municipaux peuvent être maintenues.

- L'adjoint est démis de ses fonctions et remplacé.

Le conseil municipal après avoir démis l'adjoint de ses fonctions peut élire un adjoint pour le remplacer.

Dans ce cas, le maire devra immédiatement prendre un arrêté afin de donner une délégation au nouvel élu, sauf s'il retire celles détenues par les conseillers municipaux, toujours dans le souci de respecter le principe de priorité des adjoints.

### **Le conseil municipal décide de maintenir l'adjoint dans ses fonctions**

Dans cette situation, le Conseil d'Etat indique que le maire est tenu de retirer sans délai les délégations attribuées à des conseillers municipaux, sauf à conférer à l'adjoint intéressé une nouvelle délégation (CE, 14 novembre 2012, n° 361541).

Ainsi, le maire est lié par la décision du conseil municipal et se trouve dans une situation plutôt inconfortable :

- Un nouvel adjoint ne pourra être élu.
- Le maire doit attribuer de nouvelles délégations à l'adjoint à qui il vient d'en retirer, s'il ne souhaite pas retirer les délégations confiées aux conseillers municipaux, afin de respecter le principe de priorité des adjoints.

Enfin, si le maire décide de retirer les délégations aux conseillers municipaux, il assurera lui-même ces fonctions ou il les répartira entre les autres adjoints.

Il convient de préciser que le retrait de délégations ne fait pas perdre à l'adjoint les compétences qui lui appartiennent en sa qualité d'adjoint. Ainsi, il conserve les attributions attribuées par les articles L.2122-31 et L.2122-32, soit les attributions exercées en tant qu'agent de l'Etat : officier de police judiciaire et officier d'état civil. Il peut également être désigné comme président d'un bureau de vote.

### **Complément de lecture**

---

Le juge considère que le recours contre la délibération décidant le maintien de l'adjoint dans ses fonctions est susceptible de recours pour excès de pouvoir dans un délai de deux mois (article R.421-2 du code de justice administrative et CAA Douai, 19 janvier 2012, n° 11DA00493).



## 15- COMMENT DEMISSIONNER ?

---

La démission d'un élu local, qu'elle soit volontaire ou forcée, constitue un événement souvent difficile, qui doit être géré sans impair juridique.

Voici donc un aperçu du droit applicable aux démissions volontaires et d'office des élus locaux (s'agissant des présidents et vice-présidents d'EPCI, les règles applicables en la matière sont les mêmes que celles respectivement applicables aux maires et aux adjoints).

### La démission volontaire

#### Quand et comment présenter la démission ?

Un élu peut démissionner à tout moment de son mandat.

Il doit alors le faire en termes clairs par lettre écrite, datée et signée ; ainsi, annoncer publiquement son intention de démissionner n'équivaut pas à une démission.

Cette lettre doit être adressée, en recommandé ou non :

- au maire pour les conseillers municipaux à charge pour lui d'en transmettre copie au préfet (article L.2121-4) ;
- au préfet pour les maires et adjoints (article L.2122-15) : sur ce point, il convient de préciser qu'un maire ou un adjoint a le choix entre deux types de démissions : il peut décider de se démettre soit de son mandat de maire (ou d'adjoint) tout en demeurant conseiller municipal, soit de démissionner en même temps de son mandat de conseiller municipal.

Il n'est pas réellement obligatoire pour l'autorité qui reçoit la démission d'en accuser réception ; toutefois, cette formalité s'avère, en raison de la suite de la procédure, pratiquement obligatoire.

Les démissions collectives par lettre unique sont possibles à la condition que la volonté de chacun de démissionner soit clairement identifiable (noms, signatures correspondantes, ...).

Par ailleurs, il est possible de fixer une date postérieure d'entrée en vigueur de la démission.

#### La démission peut-elle être refusée ?

Le refus d'une démission n'est possible qu'à titre temporaire pour le maire et l'adjoint. En effet, le préfet peut refuser cette démission, ou encore ne pas répondre à celle-ci.

Dans ce cas, l'élu doit renouveler sa démission par lettre recommandée avec accusé de réception (après un délai raisonnable). Sa démission sera alors définitive un mois après cette seconde lettre ou même plus tôt si le préfet « accepte » enfin la démission (article L.2122-15). Faute de ce nouvel envoi, l'élu reste en charge de tous ses mandats.

S'agissant d'un conseiller municipal, le maire ne peut refuser sa démission et doit la transmettre au préfet.

#### L'élu peut-il retirer sa démission ?

Le retrait de démission par le démissionnaire est :

- possible pour le maire et les adjoints tant que le préfet n'a pas accepté cette démission, mais une fois cette acceptation formulée, même si le maire continue d'exercer ses fonctions à titre temporaire, celui-ci ne peut plus retirer sa démission.
- impossible pour le conseiller municipal, sauf accord amiable tant qu'aucune trace officielle de la démission ne subsiste.



## Quels sont les conséquences de la démission d'un élu ?

### **Les conséquences de la démission du maire :**

#### Application du régime de la suppléance :

Selon l'article L.2122-15, « *le maire et les adjoints continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs* ».

Le maire démissionnaire, dès que sa démission est effective, se trouve en situation d'empêchement (Rép. Min. n° 21764, JO AN du 6 octobre 2003).

Le régime de la suppléance dans les conditions prévues par l'article L.2122-17 s'applique donc : les fonctions de maire sont exercées par un adjoint (dans l'ordre des nominations) ou par un conseiller municipal (désigné par le conseil municipal, ou à défaut pris dans l'ordre du tableau).

#### Election d'un nouveau maire :

La convocation du conseil municipal pour l'élection du nouveau maire est adressée par le premier adjoint (article L.2122-17).

Le maire démissionnaire est convoqué lorsqu'il a simplement démissionné de son mandat de maire, et non de celui de conseiller municipal. La présidence de la séance du conseil municipal est assurée par le doyen d'âge, qui peut d'ailleurs être le maire démissionnaire (CE, 25 mai 1973, n° 88323).

Lorsque le maire a également démissionné de son mandat de conseiller municipal, il y a lieu de compléter le conseil municipal, de le convoquer pour élire le nouveau maire. Selon l'article L.2122-8, le conseil municipal doit en effet être au complet pour procéder à l'élection du maire et des adjoints. L'expression « *au complet* » ne signifie pas que tous les conseillers municipaux élus doivent être présents lors de l'élection de la municipalité, mais que le conseil municipal doit avoir été élu dans son intégralité, c'est-à-dire qu'il doit y avoir autant de conseillers élus que de sièges à pourvoir (CE, 25 juillet 1986, n° 67767). Néanmoins, pour que l'élection soit valable, le quorum doit être atteint.

Enfin, quand, pour quelque cause que ce soit, il y a une nouvelle élection du maire, on procède à une nouvelle élection des adjoints, ainsi que des délégués de la commune au sein d'organismes extérieurs (article L.2122-10).

Précisons que le conseil municipal n'a pas l'obligation de pourvoir tous les postes d'adjoint créés. Il peut ainsi décider après une démission, de ne pas procéder au remplacement d'un adjoint (TA Amiens 20 décembre 1990, préfet de la Somme c/ commune d'Amiens).

### **Les conséquences de la démission du président de l'EPCI**

Le premier vice-président assure la suppléance du président (article L.2122-7). Il convoque le conseil communautaire dans la quinzaine afin d'élire le nouveau président (article L.2122-14).

### **Les conséquences de la démission d'un adjoint :**

En cas de démission d'un adjoint, le conseil municipal est convoqué à compter de la prise d'effet de la démission, c'est-à-dire à compter du jour où son acceptation par le préfet a été portée à la connaissance du démissionnaire, afin de combler la vacance et d'élire un nouvel adjoint (cf. infra).

#### Election d'un nouvel adjoint :

Une fois la démission entérinée par le préfet, le poste d'adjoint est alors vacant. Le conseil municipal est convoqué dans la quinzaine pour procéder à ce remplacement (article L.2122-14). Le cas échéant, il y a lieu de procéder à une élection complémentaire si l'adjoint a également démissionné de son mandat de conseiller municipal puisque, selon l'article L

2122-8, pour toute élection du maire et des adjoints, le conseil municipal doit être au complet (voir supra).

Toutefois, ce même article prévoit une exception : « *quand il y a lieu à l'élection d'un seul adjoint, le conseil municipal peut décider, sur proposition du maire, qu'il y sera procédé sans élections complémentaires préalables, sauf dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers de son effectif légal* ».

Pour remplacer l'adjoint démissionnaire, deux situations peuvent se présenter :

- Soit le conseil municipal décide que le nouvel adjoint occupera le même rang que l'adjoint qu'il est amené à remplacer.

En effet, l'article L.2122-10 prévoit que « *quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un nouvel adjoint, 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* ».

- Soit le conseil décide ne pas élire l'adjoint au même rang que l'adjoint qu'il remplace, alors chacun des adjoints remontera d'un cran dans l'ordre du tableau.

Ainsi, l'ordre du tableau des adjoints ne peut pas être modifié à l'occasion du vote élisant un nouvel adjoint. Ce dernier prend donc rang après tous les autres (CE, 3 juin 2005, n° 271224).

### **Les conséquences de la démission d'un vice-président**

Aux termes de l'article L.5211-10, le conseil communautaire est compétent pour fixer le nombre de vice-présidents. Aussi il doit être saisi lorsqu'un vice-président a démissionné, soit pour le remplacer, soit pour réduire le nombre de vice-présidents.

### **Les conséquences sur la composition du conseil municipal et l'organisation d'élections complémentaires :**

La démission d'un conseiller municipal est définitive dès sa réception par le maire.

Si l'ensemble du conseil municipal démissionne, le préfet institue une délégation spéciale en attendant de nouvelles élections municipales dans la commune.

Les conseillers démissionnaires ne sont pas remplacés, sauf :

- si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres (article L.2122-8),

- s'il doit être procédé à l'élection du maire et des adjoints, car pour cette élection le conseil municipal doit être au complet (article L.2122-8 – cf. supra).

- et spécifiquement dans les communes de 1 000 habitants et plus, si le conseil municipal a perdu dans l'année qui précède le renouvellement général des conseillers municipaux, plus de la moitié de ses membres (article L.258 du code électoral).

### **Les conséquences sur les délégations de fonction et les indemnités de fonction :**

L'arrêté de délégation de fonction est caduc dès que la démission est définitive (Rép. Min. n° 37821, JO AN du 6 mars 2000).

Le versement des indemnités de fonction est subordonné à l'exercice effectif des fonctions. Aussi, cette indemnité n'est plus systématiquement due lorsque l'élu démissionne :

- le maire qui reste conseiller municipal pourra percevoir une indemnité de fonction maximale égale à 6% de l'indice 1015 si le conseil municipal a voté l'attribution de cette indemnité aux conseillers, ou une indemnité non plafonnée comprise dans l'enveloppe globale indemnitaire s'il reçoit une délégation,

- l'adjoint ne peut plus percevoir d'indemnités dès que la démission est définitive, s'il reste conseiller municipal, il pourra percevoir une indemnité selon les conditions précisées au point précédent pour le maire,

- le conseiller municipal ne peut plus percevoir d'indemnités dès que sa démission est définitive, car il n'a plus la qualité d'élu.

Si le conseiller n'a pas précisé dans son courrier une date de démission postérieure à celle de la réception du courrier de démission par le maire, la prise d'effet de cet acte de démission est la date de réception par le maire.

Dès lors il sera mis fin au paiement des indemnités de fonction à partir de cette date.

Pour le maire et l'adjoint, la démission produit ses effets dès l'acceptation donnée et notifiée à l'intéressé par le préfet (CE, 6 février 1974, n° 089201).

Lorsque le maire ou l'adjoint précise dans sa lettre de démission une date de prise d'effet de sa démission, ce report peut être refusé par le Préfet (CE Ass, 26 mai 1995, n°s 167914 et 168932). Dans ce cas, les indemnités cesseront d'être versées à la date où le préfet a accepté la démission.

### La démission d'office

La démission d'office est, en fait, une forme de « *révocation* » : l'élu municipal est démis de ses fonctions contre sa volonté, principalement dans deux hypothèses.

#### **Le refus de remplir une des fonctions dévolues par les lois**

Tout élu qui, « *sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions dévolues par les lois est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif* » (article L.2121-5).

Trois conditions, strictement entendues, sont donc posées pour qu'il y ait légalement, démission d'office :

- La « *fonction dévolue par les lois* » doit être explicitement prévue par une loi ou par un texte réglementaire, et cela, à titre obligatoire. Ainsi, depuis 1982, les absences successives au conseil municipal d'un adjoint ou d'un conseiller municipal ne peuvent, à elles seules, justifier une démission d'office (CE, 6 novembre 1985, n° 66842). Par contre, le refus d'exercer la présidence d'un bureau de vote (CE, 21 octobre 1992, n° 138437) ou les fonctions d'assesseur de bureau de vote (TA Strasbourg, 15 avril 1998, Maizery) entraînent la démission d'office.

- Le refus de l'élu peut résulter « *soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation* ». Dans tous les cas, le refus de l'élu doit être clair et univoque (TA Nancy, 30 juillet 2002, n° 02966; TA Amiens, 18 juillet 2002, n° 021245).

- L'élu ne doit pas avoir évoqué une excuse valable. Le refus de devenir adjoint pour un conseiller municipal d'opposition (CAA Nantes, 4 février 1999, n° 98NT02546) ou la production d'un arrêt de travail et d'un certificat médical (CAA Versailles, 30 décembre 2004, n° 04VE01719) sont considérés comme des excuses valables. Par contre l'excuse fondée sur des charges de famille n'est pas valable (CE, 21 mars 2007, n° 278438).

L'autorité compétente, après avoir constaté le refus de l'élu, saisit le tribunal administratif dans un délai d'un mois (ce délai est impératif), à compter du jour où elle a eu connaissance du refus.

Le tribunal administratif a, lui aussi, un mois pour statuer.

Lorsque le tribunal prononce la démission d'un élu, le greffier en chef informe l'intéressé en lui faisant connaître qu'il dispose d'un délai d'un mois pour se pourvoir devant la cour administrative d'appel.

L'élu démis d'office est inéligible pour un an.

### **L'inéligibilité ou l'incompatibilité postérieure à l'élection**

Il y a déclaration de démission d'office si un élu est placé, pour une cause survenue postérieurement à son élection, dans une situation d'incompatibilité ou d'inéligibilité (*article L.230 et L.231 du code électoral*).

S'agissant des cas d'inéligibilité et d'incompatibilité, cf. [fiche technique n° 2 : « Les inéligibilités et les incompatibilités »](#).

La déclaration de démission d'office incombe au préfet. Mais tout électeur de la commune peut demander au préfet de la prononcer.

La décision du préfet peut faire l'objet d'une réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de sa notification.

Le tribunal juge, sauf recours devant le Conseil d'Etat, selon les règles prévues pour le contentieux des opérations électorales des articles L.249 et L.250 du code électoral.

Il appartient au Conseil d'Etat de statuer en premier et dernier ressort sur la réclamation dirigée contre un arrêté préfectoral déclarant un conseiller municipal démissionnaire d'office de son mandat lorsque le tribunal administratif n'a pas statué sur cette réclamation dans le délai prescrit à l'article R.120 du code électoral (CE, 5 février 1990, n° 102920).

Si le tribunal prononce sa décision après ce délai (2 mois), son jugement encourt l'annulation (CE, 16 décembre 1994, n°121071).

Le requérant déclaré démissionnaire d'office de ses mandats de conseiller municipal et de maire peut, après l'intervention de l'arrêté préfectoral, s'il le conteste devant le tribunal administratif, après dessaisissement de celui-ci devant le Conseil d'Etat, continuer à exercer ses mandats (CE, n°121071 précité).

Toutefois, lorsqu'un conseiller municipal est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive, le recours contre l'acte de notification du préfet n'est pas suspensif.



## TROISIEME PARTIE

### LA TENUE DES SEANCES DES CONSEILS MUNICIPAUX ET COMMUNAUTAIRES ET L'ADOPTION DES DELIBERATIONS

16 – Quelles sont les règles de convocation de l'assemblée délibérante ?

17 – Comment calculer le quorum ?

18 – Qui assure la présidence et la police de l'assemblée délibérante ?

19 – Quelle est l'étendue du caractère public des séances du conseil municipal ?

*Fiche technique n° 12 : L'enregistrement et la retransmission des débats*

20 – Quelles sont les conditions d'adoption des délibérations ?

21 – Quelle est l'influence du comportement d'un conseiller intéressé sur la légalité d'une délibération ?

22 – Comment sont transcrites les délibérations de l'assemblée délibérante ?

*Fiche technique n°13 : La tenue du registre des délibérations et des arrêtés*

*Fiche technique n°14 : Affichage du compte rendu de l'assemblée délibérante*

23 – Quels actes sont soumis au contrôle de légalité ?

24 – Quels sont les recours possibles contre les actes soumis au contrôle de légalité ?



## 16- QUELLES SONT LES REGLES DE CONVOCATION DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

---

La loi fixe les conditions dans lesquelles le conseil municipal doit être convoqué.  
La jurisprudence a été amenée à préciser les modalités et les conséquences juridiques du non-respect de ces règles.

### L'initiative de la convocation

Comme pour toutes les assemblées, la responsabilité de la convocation appartient au président, en l'occurrence le maire.  
Toutefois, des circonstances exceptionnelles justifient des entorses à ce principe.

### Le principe : la compétence du maire

L'article L.2121-10 pose le principe selon lequel « *toute convocation est faite par le maire* ». Cette compétence de principe est confirmée et généralisée par l'article L.2121-9 aux termes duquel « *le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile* ».

C'est donc le maire qui fixe souverainement le jour et l'heure de la séance, y compris le cas échéant dans des périodes qui peuvent ne pas convenir aux conseillers municipaux (TA Amiens, 9 février 1988, Juris-Data n° 1988-051331 : aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit au maire de réunir le conseil municipal pendant le mois d'août alors même que les services de la mairie sont fermés et que deux conseillers sont absents pour cause de vacances).

Toute convocation, même adressée selon une procédure régulière, qui serait faite par une autre autorité, entraînerait l'irrégularité de la délibération du conseil municipal (CE, 23 juin 1993, n° 141488).

*A noter* : en cas de décès, révocation, suspension, absence ou empêchement du maire, le premier adjoint a compétence pour envoyer des convocations au lieu et place du maire (CE, 25 juillet 1986, n° 67767).

### Les exceptions au principe de la compétence du maire

Plusieurs circonstances peuvent cependant justifier des exceptions au principe de la compétence du maire.

### **Convocation par l'ancien maire en cas de renouvellement général des conseils municipaux**

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

Dans ce cas, la convocation est faite par l'ancien maire, celui-ci continuant à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau conseil (article L.2122-15 alinéa 2) ou, en cas d'empêchement, par l'adjoint ou le conseiller qui le remplace.

### **Convocation sur demande impérative**

Selon l'article L.2121-9 alinéa 2, le maire est tenu de convoquer le conseil municipal « *dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée est faite par le représentant de l'Etat dans le département ou par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 3 500 habitants et plus et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants* ».



Lorsque le conseil municipal ou le préfet somme le maire de convoquer le conseil municipal, il doit alors motiver sa demande, c'est-à-dire préciser l'objet de la réunion et les raisons pour lesquelles il y a lieu de délibérer immédiatement sur le sujet sans attendre la prochaine réunion.

Lorsqu'une telle demande (qu'elle émane des conseillers municipaux ou du préfet) lui est faite, le maire doit y déférer, et ne dispose à cet effet que d'un délai maximum de trente jours (article L.2121-9 alinéa 2).

Ce délai est calculé à compter du dépôt à la mairie de la demande ou de la réception de la demande du préfet. Ce dernier peut d'ailleurs abréger ce délai en cas d'urgence (article L.2121-9 alinéa 3).

Le délai a pour terme la réunion elle-même du conseil municipal, non l'envoi des convocations (CE Ass., 26 novembre 1976, n<sup>os</sup> 97328 98256 98259 99036 00108 00565).

Le refus du maire de convoquer est illégal si les conditions requises pour que la réunion ait lieu sont réunies, le maire n'ayant alors aucun pouvoir d'appréciation de l'opportunité d'une telle réunion. Ce refus est une décision susceptible de recours, et même de suspension par le juge (CE, 5 mars 2001, n<sup>o</sup> 230045).

De même, il ne peut refuser de réunir le conseil à la demande de l'opposition en invoquant l'illégalité des délibérations à intervenir (TA Amiens, 29 novembre 2010, n<sup>o</sup> 1003140).

### **Convocation par les adjoints**

Les adjoints disposent également d'une compétence exceptionnelle s'agissant de la convocation du conseil municipal en cas de suppléance.

En effet, en cours de mandat, en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre d'empêchement du maire, la convocation est faite par le premier adjoint (CE, 25 juillet 1986, n<sup>o</sup> 68309). En cas d'empêchement de ce dernier, la convocation est effectuée par « *un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau* » (article L.2122-17).

De plus, en cas de démission définitive du maire, il appartient au premier adjoint et non au doyen d'âge de convoquer le conseil municipal (CE, 25 juillet 1986, n<sup>o</sup> 67767).

### **Les règles de forme de la convocation**

Toute réunion doit être précédée d'une convocation (article L.2121-10). Il s'agit-là d'une formalité substantielle dont la méconnaissance est de nature à entacher d'illégalité l'ensemble des délibérations adoptées lors de la séance (TA Grenoble, 21 février 1995, n<sup>o</sup> 924345).

Le CGCT détermine avec précisions les règles applicables en la matière.

### **Forme et publicité**

La convocation doit être faite par le maire.

Elle est « *adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit [...]* » (article L.2121-10).

La forme de cet écrit est laissée à la libre appréciation du maire : ce peut être un écrit sur papier, sous forme de lettre ou de note.

Il peut également s'agir d'un envoi sous forme de télécopie ou de courrier électronique. Dans le cas d'envoi électronique, il conviendra qu'il soit établi que les conseillers sont effectivement équipés de l'installation nécessaire à leur réception et qu'ils ont été préalablement informés de ce mode de convocation.

A propos d'un envoi de convocations par courrier électronique, le juge a considéré que « *dès lors qu'il est établi que les convocations sont ainsi parvenues aux conseillers municipaux trois jours au moins avant le jour de la réunion [...], la circonstance que ceux-ci n'auraient pas expressément accepté le choix d'un envoi dématérialisé est, en tout état de cause, sans incidence* » (CAA Lyon, 3 avril 2012, n<sup>o</sup> 11LY00353).

Enfin, bien que la loi ne l'impose pas, l'envoi avec accusé de réception (et système de contrôle de lecture des messages pour les courriels), qu'il soit fait par voie postale ou sous forme dématérialisée est une précaution, facultative, permettant à la mairie de s'assurer de la transmission des documents en temps voulu et au maire de se prémunir contre d'éventuelles contestations (Rép. Min. n° 32944, JO AN du 30 décembre 2008 ; Rép. Min n° 40854, JO AN du 19 mai 2009).

Par ailleurs, afin de garantir la valeur juridique du document, il convient de le soumettre à une signature numérique (appelée aussi signature électronique). Une réponse ministérielle prévoit, en effet, en ce sens « *que le courriel n'est correctement identifié que par l'utilisation de la signature électronique* », laquelle « *garantit l'identité de l'émetteur et le contenu du message* » (Rép. Min. n° 65117, JO AN du 31 janvier 2006).

De plus, il est loisible à la commune de mettre à disposition des conseillers la convocation accompagnée des éléments d'information complémentaires sur un site Internet ou Intranet sécurisé. Néanmoins, il convient de préciser que la seule mise à disposition de la convocation et de la note explicative de synthèse sur un site Internet ou Intranet n'est pas autorisée par la législation en vigueur, et cela, même en cas d'accord exprès du conseil municipal. Cette modalité de remise contreviendrait à l'obligation de remettre la convocation directement aux conseillers, celle-ci étant portable et non quérable. Cette modalité de mise à disposition ne peut que compléter un envoi direct et personnel à l'élu et non s'y substituer (Rép. Min. n° 77703, JO AN du 29 juin 2010).

La convocation doit être adressée personnellement à chaque conseiller municipal en exercice (CE, 30 octobre 1931, Marcangeli).

Elle doit être transmise au domicile des conseillers sauf s'ils font le choix d'une autre adresse (article L.2121-10).

La méconnaissance de cette règle est de nature à entacher d'illégalité les délibérations prises par le conseil municipal (CE, 9 mars 2007, n° 290687 ; CAA Versailles, 29 octobre 2009, n° 08VE02980), et cela, alors même que les conseillers municipaux concernés auraient été présents ou représentés lors de la séance (CE n° 290687).

Dans la mesure où les contestations relatives aux modalités de convocation peuvent avoir pour conséquence l'annulation par le juge administratif des délibérations prises par le conseil municipal à la suite d'une convocation considérée comme irrégulière, il est recommandé au maire de décider en accord avec les conseillers municipaux des modalités des convocations et de recueillir leur choix en ce qui concerne leur adresse de distribution (Rép. Min. n° 4353, JO Sénat du 31 octobre 2013), laquelle peut être la mairie (CE n° 290687 précité : dans cet arrêt, le juge explicite que le dépôt des convocations dans les bureaux des élus à la mairie ne peut tenir lieu d'envoi au domicile ou à l'adresse choisie, même si ce dépôt correspond à une pratique habituelle dans la commune. Si les conseillers avaient fait part de ce choix pour l'envoi de leurs convocations, la commune aurait pu procéder justement ainsi).

Elle doit être publiée : toute convocation du conseil municipal doit être mentionnée au registre des délibérations, et affichée ou publiée (article L.2121-10).

L'article R.2121-7 du CGCT impose que l'affichage soit fait à la porte de la mairie mais le juge a considéré qu'était valable l'affichage de la convocation sous le porche d'entrée même si l'accès à ce lieu n'est possible qu'aux heures d'ouverture de la mairie (TA Paris, 26 avril 2000, n° 9712067/4).

Les formalités de publicité de la convocation ne sont pas prescrites à peine de nullité et leur méconnaissance n'entraîne pas la nullité des délibérations prises (CE, 27 octobre 1976, n° 97689 ; CE, 22 mars 1993, n° 112595).

### **Le contenu de la convocation**

La convocation doit donner toutes indications utiles sur les modalités principales de la réunion.

Il s'agit essentiellement des informations suivantes :

- Le lieu de la réunion : il s'agit en principe de la mairie (cf. infra complément d'informations).

- Le jour et l'heure de la séance.

Toutefois, un arrêt a cependant admis qu'était régulière la convocation adressée à un conseiller municipal sans indication de l'heure, dès lors que l'intéressé avait été informé ultérieurement de celle-ci (CE, 24 octobre 1980, n° 21319).

- L'ordre du jour<sup>1</sup> des questions soumises au conseil, qui doit figurer obligatoirement sur la convocation.

Il s'agit d'une formalité substantielle dont le non respect entraîne l'annulation automatique de la délibération (CE, 27 mars 1991, n° 76036) (cf. [question n° 11 : « Comment favoriser l'information et la participation des conseillers municipaux ? »](#)).

- Dans les communes de 3.500 habitants et plus, elle doit en outre comporter une note de synthèse sur les affaires soumises à délibération (article L.2121-12).

Ce document doit être adressé dans les mêmes délais que la convocation (cf. [question n° 11 : « Comment favoriser l'information et la participation des conseillers municipaux ? »](#)).

Tout changement d'un des éléments de la convocation, comme une modification de la date ou de l'heure de la séance, doit donner lieu à une nouvelle convocation respectant les formes et les délais prescrits (CE, 19 avril 1985, n° 59896), à moins qu'il ne s'agisse que d'un léger report d'horaire, par exemple d'une heure (CE, 6 janvier 1967, n° 68737). Encore faut-il, dans ces circonstances, qu'un motif sérieux justifie ce report et qu'il n'ait pas été de nature à altérer les résultats de la séance (CE, 20 avril 1988, n° 72675 : dans cette affaire, les conditions dans lesquelles avait été décidé le report d'une heure de la séance avaient amené certains conseillers, qui n'avaient pas été avertis, à considérer que la réunion était ajournée et à s'en aller).

## Les délais

### **Règles de base**

La convocation doit être adressée aux conseillers municipaux trois jours au moins avant celui de la réunion pour les communes de moins de 3 500 habitants (article L.2121-11).

Dans le cas des communes de 3 500 habitants et plus, ce délai est fixé à cinq jours (article L.2121-12), sauf pour l'élection du nouveau maire où il est de trois jours (CE, 28 décembre 2001, n° 237214).

Ces délais de trois et cinq jours étant des délais minimum, rien ne s'oppose à ce que les convocations soient envoyées dans des conditions telles qu'un délai plus long à celui de trois ou cinq jours sépare la date de convocation de celle de la réunion.

Si, après une première convocation, le quorum n'a pas été atteint, le conseil municipal est convoqué par le maire trois jours au moins après la première convocation. Il délibère alors valablement sans condition de quorum (article L.2121-17).

Ces règles de délai s'appliquent non seulement à la convocation à proprement parler, mais également à l'ensemble des documents qui lui sont associés (ordre du jour ou pièces jointes comme la note de synthèse).

Ce délai peut être réduit en cas d'urgence, « *sans toutefois être inférieur à un jour franc* » (articles L.2121-11 et L.2121-12).

---

<sup>1</sup> Le maire décide de l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour, dont il est maître. Il apprécie donc de l'opportunité de l'inscription sur demande d'un conseiller municipal, d'une affaire. Son refus doit être motivé et est susceptible de recours devant le tribunal administratif.

Il y a urgence lorsqu'il apparaît nécessaire dans l'intérêt d'une bonne administration des affaires communales, qu'une question fasse l'objet d'une délibération en un jour plus proche que celui qui résulterait de l'application du délai de trois ou cinq jours francs. Des motifs précis doivent donc être allégués pour justifier de cette urgence (CE, 9 octobre 1963, Société immobilière d'investissement).

Le juge a ainsi considéré que l'urgence était reconnue pour :

- faire voter au mois de juillet un budget qui aurait dû l'être dès la fin de l'année précédente (CE, 21 février 1936, Hublot) ;
- faire examiner un jugement rendu en premier ressort et effectivement notifié de telle sorte que le délai d'appel est en cours (CE, 29 octobre 1969, n° 72791) ;
- l'élection d'un nouveau maire en raison de la proximité d'élections régionales (CE, 20 mai 1994, n° 147556 : convocation d'urgence pour une réunion du conseil municipal le 27 janvier, les élections ayant lieu le 31 janvier).

En revanche, l'urgence n'est pas reconnue pour :

- l'élection d'un nouveau maire quand la seule raison invoquée est la commodité personnelle de deux conseillers appelés à se déplacer le lendemain (CE, 31 décembre 1976, Sampolo) ;
- l'approbation, en dehors de toute circonstance particulière, d'une convention entre la commune et une société immobilière (CE, 9 octobre 1963, Société immobilière d'investissement précité).

La réalité de cette urgence fait d'ailleurs l'objet de contrôles :

- d'abord, le maire doit « rendre compte » au conseil municipal des motifs qui lui ont paru de nature à abréger ce délai (articles L.2121-11 et L.2121-12), l'inobservation de cette formalité constituant un vice de procédure que la circonstance, selon laquelle le conseil a malgré tout accepté de tenir séance et de délibérer sur les questions soumises, ne couvre pas (TA Poitiers, 25 mai 1988, Juris-Data n° 1988-051332 ; TA Orléans, 23 avril 1992, n° 89975, Juris-Data n° 1992-043056).
- ensuite, le conseil municipal doit se prononcer sur l'urgence : aussitôt que le maire lui a rendu compte de la convocation en urgence, le conseil municipal doit en délibérer et se prononcer sur l'urgence ; s'il n'approuve pas l'initiative du maire, il peut décider le renvoi de la discussion à une séance ultérieure (articles L.2121-11 et L.2121-12), pour laquelle le maire convoquera alors la réunion en la forme ordinaire.
- enfin, le tribunal administratif, s'il est saisi, contrôle l'urgence : s'il considère que l'urgence n'est pas reconnue, la convocation est irrégulière et la délibération prise au cours de la séance illégale (CE, 31 décembre 1976, Sampolo précité : s'il s'agit de l'élection du maire et des adjoints, alors l'élection sera annulée).

### **Calcul du délai**

Ce délai est un « *délai franc* », cela signifie que, selon les cas, trois ou cinq jours entiers doivent séparer l'envoi des convocations et la date de la séance. Dès lors, dans le calcul de ce délai, ne doivent être pris en compte ni le jour de l'envoi de la convocation ni celui de la réunion.

Il doit, en fait, obligatoirement s'écouler trois fois (ou cinq fois) vingt-quatre heures comptées de minuit à minuit, entre le jour de l'envoi de la convocation et celui de la séance.

Autrement dit, le délai franc ne commence à courir que le lendemain du jour où la convocation est adressée aux conseiller et n'expire que le lendemain du jour où les trois ou cinq jours sont passés : un délai de trois ou cinq jours entiers doit être compté entre la date d'envoi et la date de réunion.

Si les convocations sont adressées par courrier, la date de l'expédition à retenir pour le décompte du délai cinq jours francs est celle indiquée par le cachet du bureau postal de départ, même si le pli y a été déposé à une date antérieure – ce qui pourra notamment arriver si le dépôt a lieu un dimanche ou jour férié (CE, 19 mars 1969, commune de Doullens).

Si les convocations sont déposées au domicile des intéressés par un agent de la commune, c'est la date à laquelle cette opération a été effectuée qui sera prise en compte (CE, 19 juin 1992, n° 99964).

Il est important de souligner que les règles de délai exposées précédemment s'appliquent de manière invariable, « *alors même qu'un samedi, un dimanche (ou) un jour férié (sont) compris dans la période* » séparant l'envoi des convocations de la réunion du conseil. En particulier, l'expiration du délai un samedi, un dimanche ou un jour férié n'entraîne pas sa prorogation jusqu'au premier jour ouvrable suivant, par dérogation aux règles de l'article 642 du nouveau code de procédure civile qui ne sont, selon le juge, pas applicables au délai de convocation du conseil municipal (CE, 13 octobre 1993, n° 141677).

Exemples :

Dans une commune de moins de 3 500 habitants, pour une réunion le 15 avril 2014, la convocation respectera le délai de trois jours francs si elle est remise aux services postaux le 11 avril 2014.

- *Vendredi 11 avril : date d'envoi de la convocation, cachet de la poste sur le pli*
- *Samedi 12 avril : jour 1*
- *Dimanche 13 avril : jour 2*
- *Lundi 14 avril : jour 3 ⇒ le délai franc de 3 jours est respecté*
- *Mardi 15 avril : tenue de la séance du conseil municipal*

Dans une commune de plus de 3 500 habitants, pour une réunion le 15 avril 2014, la convocation respectera le délai de cinq jours francs si elle est remise aux services postaux le 9 avril 2014.

- *Mercredi 9 avril : date d'envoi de la convocation, cachet de la poste sur le pli*
- *Jeudi 10 avril : jour 1*
- *Vendredi 11 avril : jour 2*
- *Samedi 12 avril : jour 3*
- *Dimanche 13 avril : jour 4*
- *Lundi 14 avril : jour 5 ⇒ le délai franc de 5 jours est respecté*
- *Mardi 15 avril : tenue de la séance du conseil municipal*

### **Les autres délais particuliers**

Le maire est tenu de convoquer le conseil municipal à la demande du préfet, du tiers ou de la moitié des membres du conseil (cf. supra).

Le délai de convocation est alors de trente jours maximum.

Le préfet peut toutefois abrégé ce délai en cas d'urgence (article L.2121-9).

Par ailleurs, en matière de délégation de gestion de service public, les documents sur lesquels se prononce le conseil sont transmis aux conseillers au moins quinze jours à l'avance (article L.1411-7).

### **Complément de lecture**

---

#### **Lieu de réunion du conseil municipal**

Le dernier alinéa de l'article L.2121-7 pose le principe selon lequel « *le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune* ».

Deux aménagements à ce principe sont toutefois envisageables, l'un concernant le changement définitif du lieu de réunion du conseil, l'autre permettant des dérogations à titre exceptionnel.

D'une part, le changement définitif de lieu résulte des dispositions mêmes de cet article L.2121-7 qui précise que le conseil municipal « *peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu* », sous réserve toutefois de respecter plusieurs conditions cumulatives.

Le texte impose ainsi que cet autre lieu soit nécessairement situé sur le territoire de la commune et qu'il ne contrevienne pas au principe de neutralité. Il énonce également deux conditions relatives à l'accessibilité et la sécurité des lieux, ainsi qu'à la nécessité de pouvoir assurer la publicité des séances.

D'autre part, la jurisprudence a également reconnu la possibilité de déroger à la tenue du conseil municipal en mairie à titre exceptionnel. Pour ce faire, il est nécessaire que soit invoqué un motif valable dûment justifié par des circonstances exceptionnelles.

Tel peut être le cas, par exemple, lorsque la salle du conseil ne permet pas d'assurer l'accueil du public pour des raisons de sécurité et que des travaux d'agrandissement de la mairie ont été entrepris pour réaliser une extension de la salle du conseil (CE, 1<sup>er</sup> juillet 1998, n° 187491).

A l'inverse, un motif fondé sur la volonté de permettre à un plus large public d'assister aux séances a pu conduire le juge administratif à annuler les délibérations d'un conseil municipal réuni en un lieu autre que la mairie (TA Lyon, 10 mars 2005, n° 031204).



## 17- COMMENT CALCULER LE QUORUM ?

---

Le quorum est le nombre minimum de membres du conseil municipal qui doivent être présents pour que le conseil puisse légalement délibérer. L'article L.2121-17 impose en effet que le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assistent à la séance.

Les règles exposées ci-après sont applicables au fonctionnement des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (article L.5211-1).

### Le calcul du quorum en début de séance

A l'ouverture de la séance le quorum doit être vérifié. La jurisprudence a précisé que la majorité des conseillers en exercice se définit par « *plus de la moitié* » et non par « *la moitié plus un* » (TA Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez).

En présence d'un nombre impair de conseillers en exercice, le résultat de cette opération est arrondi à l'entier supérieur (Rép. Min. n° 8750, JO AN du 24 janvier 1994).

Exemple :

- (11 conseillers municipaux en exercice) :  $2 = 5,5$ . La majorité sera donc de 6.
- (8 conseillers municipaux en exercice) :  $2 = 4$ . La majorité sera donc de 5.

Dès lors que des conseillers municipaux sont exclus des débats et du vote sur une affaire dans laquelle ils ont un intérêt personnel au sens des dispositions de l'article L.2131-11, ils ne peuvent être décomptés dans les conseillers présents pour délibérer, quand bien même ils siègeraient parmi l'auditoire (CE, 19 janvier 1983, n° 33241 ; TA Amiens, 2 mars 2006, n° 0401501). En conséquence, si le nombre de conseillers habilités à délibérer n'atteint pas le quorum requis par la loi, le conseil municipal doit être à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle, pour délibérer sans condition de quorum, conformément aux dispositions de l'article L.2121-17 susvisé.

Enfin, il convient de souligner que le juge considère que la séance au cours de laquelle le maire a trop longuement attendu les retardataires pour atteindre le quorum, a été tenue dans des conditions irrégulières, de nature à justifier l'annulation de l'ensemble des délibérations qui y ont été adoptées (CAA Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00407 : en l'espèce, le maire avait attendu jusqu'à 17h20 que le quorum soit enfin réuni alors que la convocation mentionnait que la séance du conseil municipal se tiendrait à 15h).

### La détermination du quorum

#### Les conseillers physiquement présents

Pour calculer le quorum, seuls doivent être comptabilisés les conseillers physiquement présents. Ainsi les conseillers absents ou représentés ne doivent pas être pris en compte dans le calcul des présents, même s'ils ont donné mandat ou procuration à un de leurs collègues.

Les conseillers présents dans la partie de la salle réservée au public, mais non physiquement présents autour de la table, et qui manifestent clairement leur volonté de ne pas participer aux délibérations du conseil municipal, ne doivent pas être comptabilisés dans le quorum (TA Amiens n° 0401501 susvisé ; Rép. Min. n° 24626, JO Sénat du 1<sup>er</sup> mars 2007).



### **Les conseillers en exercice**

Le calcul du quorum se fait à partir du nombre de conseillers en exercice ce qui signifie qu'il n'est pas déterminé à partir de l'effectif théorique, mais uniquement par rapport au nombre de conseillers en fonction.

Ainsi ne sont pas en fonction, bien évidemment les conseillers décédés ou démissionnaires, mais aussi ceux qui sont suspendus, déclarés démissionnaires ou dont l'élection a été définitivement annulée.

En revanche, sont en fonction les conseillers dont l'élection contestée n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive de la justice administrative ou ceux dont la démission n'a pas encore été acceptée.

### **Le cas des conseillers intéressés**

La participation à une séance des conseillers intéressés, personnellement, comme mandataire ou par personne interposée, par le vote d'une délibération (article L.2131-11) n'est pas interdite, puisqu'ils peuvent rester passifs. Toutefois leur présence ne sera pas comptabilisée dans le calcul du quorum (CE n° 33241 précité).

### **Quorum et vote du compte administratif**

Lors de l'adoption du compte administratif, le maire doit se retirer au moment du vote. Toutefois, il peut assister à la discussion (article L.2121-14). Il compte comme membre en exercice s'il est présent avant le vote.

### **Le calcul du quorum en cours de séance**

Si le quorum doit être atteint à l'ouverture de la séance (CE, 23 mars 1988, n° 989992), il doit aussi l'être tout au long de celle-ci, chaque fois qu'une question est soumise à la délibération du conseil (voir en ce sens CE, 18 octobre 1989, n° 63984).

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

Il est nécessaire de toujours vérifier l'existence du quorum, faute de quoi les délibérations prises pourraient être annulées si un recours était formé.

Si le quorum n'est plus atteint, la séance doit être renvoyée à une date ultérieure fixée à au moins trois jours francs d'intervalle (article L.2121-17 et CE, 16 juin 1997, n° 142691).

Si les conseillers qui quittent la salle sont remplacés par d'autres avant que la séance ne soit levée, celle-ci peut continuer car ce qui importe, c'est le nombre de présents effectifs.

Le nom des nouveaux arrivants devra être mentionné sur le procès-verbal de séance.

Il peut se passer un moment très court (15 mn) entre le départ et l'arrivée des conseillers sans que la règle du quorum ne soit remise en cause dès lors qu'aucune délibération n'est mise en discussion pendant ce laps de temps (CAA Nantes, 13 mars 2003, Joël).

### **Le départ des conseillers au moment du vote**

Le départ des conseillers au moment du vote ne remet pas en cause le quorum mais doit être considéré comme une abstention.

### **Le cas des délibérations ordinaires**

Le quorum doit être atteint au moment de la « *mise en discussion* » au sens strict du terme, c'est-à-dire non seulement au moment de l'exposé mais aussi au moment où les débats sont engagés.

### **Le cas des délibérations relatives à l'élection des maires et adjoints**

Lorsque la séance est consacrée à l'élection des maires et adjoints, le quorum doit être atteint au moment où la séance est déclarée ouverte (CE Ass., 11 décembre 1987, n° 77054<sup>1</sup>).

Au contraire, pour toute autre élection, il convient de se reporter au cas précédent relatif aux délibérations ordinaires.

### **Les exceptions au quorum**

#### **Le cas général**

L'article L.2121-17 précise que « *si après une première convocation régulièrement faite selon les dispositions des articles L.2121-10 à L.2121-12, ce quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum* ».

Le délai de trois jours auquel fait référence le code est un délai franc (voir en ce sens CE n° 142691 précité).

Si le quorum n'est pas atteint après une première convocation, il est nécessaire d'indiquer dans le procès-verbal, pour la conservation de la preuve :

- que le conseil municipal s'est réuni en nombre insuffisant pour délibérer ;
- que la séance est renvoyée à une date ultérieure.

#### **Le cas de la mobilisation générale**

Selon l'article L.2124-1, en cas de mobilisation générale, le conseil municipal délibère valablement après une seule convocation lorsque la moitié de ses membres non mobilisés assiste à la séance.

Lorsque le conseil municipal est réduit au tiers de ses membres en exercice du fait de la mobilisation générale, les délibérations par lesquelles il statue définitivement ne sont exécutoires que si, dans le délai d'un mois à partir de leur transmission au préfet, celui-ci n'en a pas suspendu l'exécution par une décision motivée. En cas d'urgence, l'exécution immédiate peut être autorisée par le préfet.

---

<sup>1</sup> En l'espèce, était attaquée l'élection du Président du Conseil régional mais cette jurisprudence s'applique à toutes les assemblées locales



## 18- QUI ASSURE LA PRESIDENCE ET LA POLICE DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

---

### La présidence de l'assemblée

#### **Le principe de la présidence du maire**

Selon l'article L.2121-14, le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace.

En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par un adjoint dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre des nominations (article L.2122-17).

#### **L'exception à la présidence du maire**

##### ***La séance consacrée à l'élection du maire***

La séance au cours de laquelle le maire est élu est présidée par le doyen d'âge (article L.2122-8).

Une fois l'élection du maire achevée, la présidence lui échoit.

##### ***Le vote du compte administratif***

L'article L.2121-14 impose que « *dans la séance où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit son président* » et ce, avant les débats (CE, 28 juillet 1999, n° 168971). Tout conseiller municipal peut être élu président de séance. C'est le maire en exercice qui préside la séance au cours de laquelle le président spécial est élu.

Toutefois, lorsque le compte administratif débattu relève exclusivement des opérations effectuées par un précédent maire, il n'y a pas lieu d'élire un président spécial, la séance pouvant être présidée par le maire en fonction (TA Nice, 2 août 1985)

Le maire peut assister aux débats mais il doit se retirer au moment du vote (CE, 22 mars 1996, n° 115127). Il ne peut pas exercer les procurations qu'un membre du conseil municipal lui aurait remis (TA Besançon, 27 mai 2004, n° 0200466).

Si le maire ne s'est pas retiré au moment du vote ou s'il a présidé la séance, le juge permet au conseil municipal de se réunir ultérieurement pour régulariser la situation (CE n° 115127 susvisé).

#### **Le rôle du président de séance**

Les fonctions du président de séance sont les suivantes :

- Police de l'assemblée.
- Ouverture, suspension et clôture de la séance, vérification du quorum en procédant à l'appel nominal des membres du conseil.
- Appel des affaires inscrites à l'ordre du jour.
- Direction des débats, distribution de la parole.
- Constat des résultats des votes auxquels il a fait procéder.

### La police de l'assemblée

#### **L'autorité compétente pour la police de l'assemblée**

Selon l'article L.2121-16, le maire détient seul la police de l'assemblée.

En cas d'absence ou d'empêchement du maire, c'est le président de séance qui est investi de cette prérogative puisque, d'après l'article L.2121-14, il remplace le maire dans ses fonctions de président de l'assemblée.

### **Les missions de police**

Ces missions sont définies par les termes mêmes de l'article L.2121-16 qui prévoit que le maire « *peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, [le maire] en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi* ».

### **Expulsion de la salle du conseil municipal**

Confronté à une personne du public qui gêne le déroulement de la séance du conseil municipal, le maire peut d'abord rappeler à l'ordre l'auteur des troubles.

En cas de besoin, il peut également faire expulser l'individu ou l'expulser lui-même, mais il ne doit, pour cela, recourir « *à aucune violence excessive ou injustifiée* » (TGI Besançon, ch. corr., 28 janvier 1975). En effet, n'est pas considérée comme pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires (article 122-4 du code pénal).

Si le besoin s'en fait sentir, le maire peut requérir les agents de la force publique.

Le maire peut également expulser un conseiller municipal qui perturbe la séance mais cette mesure, d'une « *exceptionnelle gravité* », ne peut être « *envisagée que dans des cas extrêmes (violences, voies de fait, ...)* » (Rép. Min. n° 35472, JO AN du 6 mai 1996).

Cette réponse ministérielle ajoute que « *si le comportement d'un conseiller est de nature à perturber l'organisation de la séance, le maire peut procéder à des rappels à l'ordre, retirer la parole au conseiller concerné, éventuellement suspendre la séance pour quelques instants, afin de reprendre l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour dans des conditions satisfaisantes. Dans le cas où ces différentes mesures seraient sans effet, si l'attitude du conseiller en cause ne permettait pas la poursuite de la séance, son expulsion pourrait être prononcée, sous réserve de l'appréciation souveraine de la juridiction administrative. Il pourrait être considéré que les termes généraux de la loi visant "tout individu" englobent indistinctement les conseillers municipaux et le public, comme l'a fait la Cour d'Aix dans un arrêt du 24 décembre 1914. Le maire, pour maintenir l'ordre public et si les circonstances l'exigent, peut requérir les agents de la force publique* ».

### **Tenue des débats**

Le maire doit veiller à ce que les débats restent corrects. Il peut retirer aux conseillers la parole dès lors qu'ils excèdent les limites acceptables de la liberté d'expression. Tel est le cas de propos diffamatoires, outrageants ou injurieux. Le maire doit appeler l'orateur à la modération et, le cas échéant, lui retirer la parole. S'il ne le fait pas, sa responsabilité pourra être recherchée.

### **Contrôle de l'entrée de la salle du conseil municipal**

En cas d'incidents répétés lors des séances du conseil municipal, le maire peut faire contrôler l'entrée de la salle et interdire son accès aux personnes qui jouent les éléments perturbateurs :

- CAA Nancy, 18 novembre 2004, n° 00NC00983 : dans cet arrêt, le juge a considéré « *qu'il appartient au maire [...] de prendre les mesures destinées à empêcher que soit troublé le déroulement des séances publiques du conseil municipal, y compris en faisant interdire, pour des raisons de sécurité et d'ordre publics, l'accès à la salle aux personnes dont le comportement traduit l'intention de manifester et de perturber les travaux de l'assemblée délibérante* ».

- CE, 14 décembre 1992, n° 128646 : le juge a estimé que « *si le maire de Toul a fait contrôler, le 17 décembre 1990, l'entrée de la salle dans laquelle se réunissait habituellement le conseil municipal et où il était convoqué pour tenir une séance ce jour-là, il résulte des pièces du dossier que l'accès a été refusé à un groupe de personnes, dont certaines portaient des pancartes et du matériel sonore, et qui, par la suite, ont fait irruption dans la salle par une autre issue, et ont empêché, par leurs*

*manifestations bruyantes, le déroulement normal de la séance ; qu'en faisant ainsi interdire l'accès de la salle des délibérations à ces personnes, afin de prévenir le renouvellement d'incidents qui avaient eu lieu lors de la précédente séance et en avaient perturbé la tenue, le maire n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, fait irrégulièrement usage de ses pouvoirs de police, et n'a pas, en faisant effectuer ce contrôle, méconnu le principe de publicité des séances ».*

**La suspension de séance et le renvoi**

Lors des débats, le maire peut décider de suspendre ou de renvoyer l'affaire inscrite à l'ordre du jour à une séance ultérieure.

Il faut distinguer la suspension de séance qui permet une reprise sans convocation, du renvoi à une séance suivante qui exige une nouvelle convocation.

Seul le président de séance peut décider de mettre en œuvre la suspension de séance, laquelle correspond à une brève interruption des débats afin de permettre, par exemple, un rappel à l'ordre, une discussion entre certains conseillers municipaux ou l'intervention d'un tiers. La reprise de la séance après une courte suspension ne doit pas être considérée comme une nouvelle séance et, par là-même, n'exige pas une nouvelle convocation (CE, 14 février 1986, n° 57476).

Le renvoi est décidé par le maire, pendant la séance. Une séance poursuivie le lendemain du jour où elle a été commencée ne peut être considérée comme suspendue mais renvoyée (CE, 5 février 1986, n° 46640 : pour une séance tenue à 18h30, commencée la veille à 20h30 et interrompue à 0h15).

Sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur le fait d'ouvrir, lever ou suspendre la séance.

Ces décisions ne sont donc pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 2 décembre 1983, n° 43541).



## 19- QUELLE EST L'ETENDUE DU CARACTERE PUBLIC DES SEANCES DU CONSEIL MUNICIPAL ?

---

Selon l'article L.2121-18, les séances du conseil municipal sont publiques. Il s'agit là d'un principe général qui garantit aux citoyens le droit d'être informés des décisions de leurs représentants, mais également de connaître des débats qui y concourent. Ce libre accès est autorisé à toute personne sous réserve qu'elle adopte une attitude passive.

A défaut, le conseil municipal pourrait décider de se réunir à huis clos.

### **Le principe du libre accès aux séances publiques du conseil municipal**

La séance du conseil municipal étant publique, toute personne doit pouvoir accéder à la salle et y pénétrer à tout moment et le plus librement possible.

Ainsi le maire ne peut en réserver l'accès aux seules personnes munies de cartes d'invitation distribuées par lui ou ses conseillers (CE, 30 novembre 1979, Parti de libération coloniale de la Guyane française).

Toutefois, des motifs de sécurité et d'ordre public permettent au maire de limiter le nombre de personnes admises. Des personnes qui portaient des pancartes et dont l'intention était manifestement de perturber le cours de la séance ont ainsi pu se voir interdire l'accès à la salle de réunion (CE, 14 décembre 1992, n° 128646) (cf. [question n° 18 : « Qui assure la présidence et la police de l'assemblée délibérante ? »](#)).

Il a été jugé qu'en l'absence d'impossibilité matérielle d'aménager pour le public une petite partie de la salle où se réunit le conseil municipal, l'utilisation d'un hall contigu ne permet pas d'assurer la publicité des séances en raison de l'étroitesse de la porte de communication (TA Bordeaux, 13 mars 1985, Maurin et Gil).

En cas de non-respect de cette règle du libre accès aux séances du conseil municipal, les décisions limitant les entrées sont annulées (CE, 21 mai 1982, n° 23398), ainsi que les délibérations prises dans ces circonstances (CE, 2 octobre 1992, n° 93858).

### **L'attitude du public**

Le droit d'assister aux séances a pour corollaire le droit de se taire : l'assistance doit être passive et muette.

Les auditeurs ont la possibilité d'écouter, de prendre note, d'enregistrer mais ne peuvent, d'aucune manière, participer aux délibérations du conseil municipal faute de quoi le président de séance peut opérer un rappel à l'ordre ou expulser les éléments perturbateurs (cf. [question n° 18 : « Qui assure la présidence et la police de l'assemblée délibérante ? »](#)).

### **L'interdiction de la participation du public à la séance du conseil municipal**

La participation active du public à la discussion d'une délibération, même s'il ne participe pas au vote, entache la délibération du conseil municipal d'illégalité (TA Besançon 15 avril 1999, n° 961021).

Ainsi, un conseiller municipal, soucieux de connaître l'avis des administrés pendant la séance sur une question à l'ordre du jour, ne peut de son propre chef interroger le public, si ce n'est au cours d'une suspension de séance décidée par le maire (Rép. Min. n° 16704, JO AN du 9 octobre 1989).

Par ailleurs, un débat entre le conseil municipal et le public après la levée de la séance peut être prévu dans le règlement intérieur si ce débat n'a pas de caractère obligatoire et ne donne lieu à aucune décision (TA Paris, 20 décembre 1996, n° 9607247/4).



### **L'audition d'une personne extérieure au conseil municipal**

Le juge administratif considère que rien n'empêche qu'avant la séance, le conseil municipal procède à l'audition de tiers, qu'il s'agisse du représentant du préfet ou de toute personne compétente (CE, 3 décembre 1975, n° 95844).

Il s'agit dans ce cas, de séances privées qui constituent des réunions préparatoires à une décision qui sera prise lors d'une séance publique du conseil municipal.

Lors des séances publiques, le juge peut parfois accepter l'audition de personnes étrangères lors des réunions publiques du conseil municipal. Le juge veille donc à ce que ces interventions n'influencent pas directement les décisions du conseil municipal et ne portent pas atteinte à la compétence de l'assemblée.

Aussi, elles doivent se retirer au moment du vote pour qu'aucune pression ne s'exerce sur la liberté d'opinion des conseillers (CE, arrêts 1<sup>er</sup> juillet 1927 De Ribains ; CE, 9 octobre 1968 Pigalle ; CE, 3 décembre 1975, Ministère de l'Intérieur c/ Mouvement de défense des intérêts des habitants de Plottes).

Il s'agit de tiers compétents dans un domaine particulier et qui sont chargés de donner un avis objectif et professionnel, afin de compléter l'information des conseillers municipaux.

Le juge administratif a accepté l'intervention d'une personne qualifiée pour informer le conseil municipal lorsque le règlement intérieur stipule que le maire peut demander « à toute personne qualifiée, même étrangère à l'administration, de donner des renseignements sur un ou plusieurs points faisant l'objet d'une délibération » (CE, 10 février 1995, n°147378). Ont également été admises les auditions de la secrétaire de mairie sur les modalités d'acquisition ou d'échanges de terrains (CE, 28 novembre 1923, Genichou), de la compagnie des tramway lorsque la question des tarifs a été débattue (CE, 12 novembre 1921, Le Vessel), l'audition du représentant du préfet au cours des débats d'une commission départementale de coopération intercommunale (CE, 10 octobre 2003, n° 250116).

### **Les réunions à huis-clos**

Sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité des membres présents ou représentés qu'il se réunit à huis clos (article L.2121-18 alinéa 2).

Dans les EPCI, c'est sur la demande de 5 membres ou du président que l'assemblée délibérante peut décider, sans débat, qu'elle se réunit à huis clos (article L.5211-11).

En vertu de ces dispositions, il est indispensable que la demande soit présentée par le maire ou trois conseillers. Un adjoint peut formuler une telle demande à condition qu'elle soit reprise immédiatement à son compte par le maire et qu'elle soit acceptée à l'unanimité par l'assemblée (CE, 27 avril 1994, Commune de Rance).

### **Le vote préalable du conseil municipal**

Le conseil municipal doit voter, sans débat préalable, sur le vote à huis clos de la séance. Est ainsi illégale la réunion à huis clos sur décision du maire sans que le conseil municipal ait été au préalable appelé à se prononcer (CE, 4 mars 1994, n° 91179). La décision est adoptée à la majorité absolue des membres présents ou représentés. Elle peut être prise à tout moment de la séance.

Le conseil municipal vote cette décision en réunion publique, puis, éventuellement, continue à siéger à huis clos. Le conseil municipal ne peut pas décider que toutes les séances seront adoptées à huis clos, il doit le voter pour chaque séance.

### **Les modalités du huis clos**

Lorsque le conseil municipal décide de poursuivre à huis clos, tous les tiers à la séance doivent sortir. Seule la secrétaire de mairie et les auxiliaires du secrétaire de séance sont autorisés à y assister (CE, 28 janvier 1972, n°83128).

La circonstance que la séance se déroule à huis clos ne dispense pas de mentionner au procès verbal et au registre des délibérations les questions abordées (CE, 27 avril 1994, commune de Rance).

Le retour en séance publique ne nécessite aucun vote formel mais suppose l'assentiment des membres du conseil municipal présents (CE, 14 décembre 1992, Feidt).

### **Les motifs du huis clos**

Le conseil municipal est seul juge de l'opportunité de siéger à huis clos (CE, 19 juin 1959, Binet).

Toutefois, un recours systématique au huis clos constitue une violation des séances du principe de publicité qui peut être sanctionnée en cas de contentieux car considéré comme un détournement de pouvoir (CAA, Lyon, 6 novembre 2003, n° 02LY00442).

La décision du huis clos doit reposer sur un motif valable et justifié qui repose souvent sur deux hypothèses principales :

- garantir la sérénité des débats nécessaires à la prise de décision. Elle peut être mise en cause par des menaces proférées à l'encontre des élus ou des incidents survenus dans le public au cours de la séance (CE, 14 décembre 1992, n° 128646).
- Préserver une délibération susceptible de faire naître un conflit entre l'intérêt privé et l'intérêt local.

Ainsi, s'il est justifié, le huis clos peut être utilisé pour l'élection du maire et des adjoints (CE, 28 janvier 1972, n° 83128) ou pour toute affaire relevant des attributions du conseil (CE, 17 octobre 1986, commune de Saint Léger en Yvelines).

### **Les cas où le huis clos est interdit**

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis-clos sur les questions suivantes (article 432-12 du code pénal) :

- Le maire, les adjoints ou les conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens (mobiliers ou immobiliers) ou la fourniture de services (limité à 16 000 € par an).
- Ils peuvent également acquérir un terrain communal pour y construire leur habitation ou un bien communal pour l'exercice de leur activité professionnelle, ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement.

### **Le contrôle restreint du juge administratif**

Le juge administratif exerce un contrôle restreint sur la décision du conseil municipal de délibérer à huis clos (CE, 19 mai 2004, n° 248577).

Le juge a ainsi considéré qu'était illégale la réunion à huis clos, suite à des troubles à l'ordre public, décidée par le maire sans vote public du conseil municipal (CAA Douai, 20 décembre 2001, n° 98DA12491).

Le vote à huis clos par le conseil municipal ne suffit pas à garantir la légalité de la décision puisque le juge contrôle « l'exactitude matérielle des faits ayant motivé la décision de siéger à huis clos » et annule la délibération lorsqu'il se rend compte que les motifs avancés pour voter à huis clos ne sont pas avérés. En l'espèce, le vote à huis clos était motivé par des troubles à l'ordre public, or le juge a constaté que cette réalité n'était pas établie par les pièces du dossier (CAA Douai, 24 avril 2002, n° 98DA01835).



## FICHE TECHNIQUE N° 12

### L'ENREGISTREMENT ET LA RETRANSMISSION DES DEBATS

L'article L.2121-18 pose le principe du caractère public des séances du conseil municipal et du conseil communautaire. A partir de ce principe, la jurisprudence a consacré et encadré, le droit d'enregistrer les débats de l'assemblée municipale, ainsi que le droit de retransmission de ces séances.

#### Le droit d'enregistrement des séances de l'assemblée délibérante

##### Etendue du droit d'enregistrement

Le droit d'enregistrer les séances du conseil municipal appartient, selon le juge, tant aux personnes qui assistent dans le public à la séance qu'aux conseillers qui y participent (CE, 25 juillet 1980, M. Sandré ; Rép. Min. n° 35890, JO AN du 10 février 2009).

Par ailleurs, si la jurisprudence s'est essentiellement prononcée sur l'utilisation du magnétophone, elle s'est adaptée aux nouvelles technologies (caméscope, caméra numérique) en les autorisant également (TA Caen, 18 juin 2009, n° 0901376, pour un caméscope). Elle préconise « *la liberté des participants et des assistants de prendre connaissance des débats du conseil municipal et d'en conserver des traces littérales par tout procédé technique de leur choix* » (TA Orléans, 2 mars 1979, M. Sandré.).

##### Limites du droit d'enregistrement

Le maire peut prendre, au titre de son pouvoir de l'assemblée, des mesures individuelles (rappel à l'ordre) ou de portée générale au cours de la séance de l'assemblée délibérante.

Toutefois, le juge considère illégale l'interdiction du maire de procéder à l'enregistrement des débats de la séance du conseil municipal dès lors que les modalités d'enregistrement ne sont pas de nature à troubler le bon ordre des travaux de l'assemblée délibérante (CAA Bordeaux, 24 juin 2003, n° 99BX01857).

De même, le règlement intérieur d'un conseil municipal ne peut légalement « *soumettre à autorisation l'utilisation par les conseillers municipaux des moyens d'enregistrement audiovisuel à autorisation préalable alors que ce régime d'autorisation préalable ne résulte d'aucun texte de nature législative ou réglementaire, qu'il aboutit à donner moins de droits aux conseillers municipaux qu'aux membres du public assistant aux séances et que la commune ne fait état d'aucune circonstance particulière qui permette de regarder comme nécessaire une telle mesure* » (CAA Bordeaux, 3 mai 2011, n° 01BX02707).

Comme il est d'usage en matière de police, il est à noter que les mesures d'interdiction générales et absolues sont illégales (CE, 2 octobre 1992, n° 90134). Il n'est donc pas possible d'interdire à un particulier de filmer les débats du conseil municipal, sauf à pouvoir justifier que cet enregistrement risquerait de provoquer un trouble au bon déroulement des séances.

#### Le droit de retransmission des séances délibérantes

L'alinéa 3 de l'article L.2121-18 dispose que « *sans préjudice des pouvoirs que le maire tient de l'article L.2121-16, [les séances du conseil municipal] peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle* ».

### **Etendue du droit de retransmission**

Prévu par la loi, le droit de retransmission permet non seulement une radiodiffusion des débats en temps réel, mais aussi une retransmission audiovisuelle, différée ou immédiate.

Il peut également être réglementé par le maire, agissant en vertu de son pouvoir de police de l'assemblée.

Les conseillers municipaux comme les membres de l'assistance ont le droit d'enregistrer les débats du conseil municipal et à les diffuser, éventuellement sur internet (Rép. Min. n° 35890, JO AN du 10 février 2009).

### **Des limites au droit de retransmission**

Enoncé en des termes on ne peut plus larges et, par là même, permissifs, le droit de retransmission ne va cependant pas sans soulever des interrogations quant à la loyauté et à la sincérité de ceux qui peuvent en user.

Le premier problème susceptible de se poser est celui d'une retransmission partielle, voire partielle, des débats qui en rendrait une vision tronquée.

Pour répondre à ce risque, il est à noter, d'une part, que seul le procès-verbal adopté par l'assemblée délibérante fait foi de l'authenticité de ses délibérations et, d'autre part, que l'affichage du compte-rendu des séances permet d'informer le public de la teneur exacte des délibérations prises par l'assemblée.

En outre, la personne qui retransmet les débats du conseil municipal engage sa responsabilité sur cette diffusion.

La seconde interrogation relative aux conditions d'exercice du droit de retransmission est liée au droit à l'image, qui veut que l'image d'une personne ne puisse en principe être diffusée sans son autorisation préalable.

Le droit à l'image, construction prétorienne de la jurisprudence civile, constitue une composante du droit au respect de la vie privée assuré par l'article 9 du Code civil.

L'on voit donc que la finalité de ce droit est d'empêcher les atteintes à la liberté ou au secret de la vie privée.

Or, la jurisprudence considère que l'enregistrement des débats du conseil municipal sur cassette vidéo n'est pas de nature à porter atteinte au droit d'image des élus, qui est protégé dans le code civil (article 9) dans le cadre de la vie privée mais qui ne concerne pas les élus dans le cadre de leur fonctions (Rép. Min. n° 39180, JO AN du 30 novembre 2004).

Ainsi, au cours d'une séance du conseil municipal, seule une personne du public pourrait revendiquer le droit à la protection de son image.

## 20- QUELLES SONT LES CONDITIONS D'ADOPTION DES DELIBERATIONS ?

---

### Définitions et remarques préalables

L'adoption des délibérations nécessite tout d'abord un débat préalable et un maire ne peut imposer qu'un point de l'ordre du jour ne donne pas lieu à débat (TA Pau, 7 juin 2005, Brethes et autres).

Le vote peut se définir comme la manifestation de l'expression du conseil municipal.

Le scrutin n'est qu'une modalité de vote légalement encadrée. Deux types de scrutin sont prévus par le CGCT : le scrutin public et le scrutin secret.

Mise à part ces deux cas de figure où la manifestation de la volonté du conseil municipal est précisée par le code, il n'existe pas de formalisme de vote particulier.

L'adoption d'une délibération n'est même pas soumise à un vote formel préalable. Après un débat effectif, même succinct, faisant suite à une question précise du maire, la délibération est adoptée dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers a pu être constaté par le président de séance (voir en ce sens CE, 28 juillet 1993, n° 135903 ; CE, 22 mars 1996, n° 115127).

### Le cas des délibérations rattachées

Les délibérations sont dites « *rattachées* » dès lors qu'elles ne figurent pas à l'ordre du jour, qu'elles n'ont pas été régulièrement débattues et qu'elles portent toutefois la date du jour où une séance de conseil municipal a eu lieu. C'est pourquoi on les dit rattachées à la séance au cours de laquelle elles auraient dû être discutées, si, par négligence ou erreur, le maire n'avait pas omis de les y inscrire. C'est en effet, dans le but de réparer une faute matérielle que, le plus souvent, il est procédé de cette façon.

C'est parfois à une séance fictive du conseil municipal que ces décisions sont attribuées (CE, 11 avril 1986, n° 60580 : « *la délibération portée au registre municipal à la date du 21 décembre ne correspond à aucune réunion du conseil municipal valablement tenu à cette date* », le maire avait « *raccroché* » à une réunion, qualifiée de réunion d'information par le juge, une séance du conseil municipal lors de laquelle le quorum n'avait pas été atteint).

Les délibérations, qui résultent d'une telle procédure, sont prises en dehors de toute volonté clairement exprimée par le conseil municipal. Le juge a reconnu, de plus, que le fait de faire adopter par l'assemblée délibérante, dans une séance ultérieure, lesdites délibérations « *avec effet de la date de leur rédaction, ne saurait entraîner régularisation des actes dont il s'agit* » (CE, 4 février 1991, n° 68137). Il s'ensuit que, portée devant la juridiction administrative et/ou la juridiction pénale, cette pratique peut être sanctionnée et, ce, de façon concomitante.

Le juge administratif a, ainsi dans l'arrêt précité du 4 février 1981, retenu dans ses considérants que « *le maire a expressément reconnu qu'aucune délibération du conseil municipal n'est intervenue aux dates indiquées sur les questions traitées et qu'il a lui-même rédigé ces prétendues délibérations en dehors d'un conseil municipal* ». Dès lors, il en conclut au rejet de la demande de la commune tendant à annuler le jugement du tribunal administratif, mais en plus, il applique les amendes prévues en cas de recours abusif.

Le juge pénal, quant à lui, peut qualifier ces délibérations qualifiées de faux au sens de l'article 441-1 du code pénal. Ainsi, la chambre criminelle de la cour de Cassation, dans un arrêt du 27 février 1984, a considéré que « *constituait un faux en écriture publique, (...), le fait, par un maire de faire établir et de signer, pour l'adresser au préfet, un extrait du registre des délibérations du conseil municipal de la commune d'Auneau relatant une délibération dont ce registre ne contient aucune trace et dont il est établi qu'elle n'a donné lieu à aucun procès-verbal* ».

Le faux et l'usage de faux sont punis de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende (article 441-1 du code pénal).

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

Comme le rappelle l'article L.2121-20, les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés et non des votants ce qui exclut les bulletins blancs. Les abstentions ne sont pas comprises dans ce décompte. Le refus de prendre part au vote n'a d'autre signification qu'une simple abstention (Rép. Min. n° 26978, JO A N du 27 janvier 2004). Par ailleurs, la mention au procès-verbal de ce refus n'a rien d'obligatoire (Rép. Min. n° 49261, JO AN du 7 décembre 2004).

Par majorité absolue, il faut entendre le nombre de suffrages favorables à la proposition de délibération faite par le maire, nombre qui doit être supérieur à la moitié c'est-à-dire plus de la moitié.

La preuve de cette majorité est constituée par la mention qui figure au procès-verbal de séance ou dans le corps de la délibération. A titre d'exemple, si sur 11 suffrages exprimés, 6 sont favorables, la délibération est adoptée.

Deux suffrages exprimés concordants peuvent suffire pour qu'il y ait la majorité absolue permettant l'adoption d'une délibération. Dans ce cas, la majorité absolue correspondra à l'unanimité des suffrages exprimés.

Un seul suffrage exprimé ne permet donc pas d'adopter une délibération faute d'existence d'une majorité absolue.

### **Le partage des voix**

En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante (article L.2121-20). En d'autres termes lorsqu'il y a une stricte égalité entre les voix « *pour* » et les voix « *contre* », la voix prépondérante du président fait que la décision est acquise dans le sens où ce dernier exprime son vote.

Si deux suffrages sont exprimés et que, dans ceux-ci, se trouve celui du maire votant dans un sens, et celui d'un conseiller votant dans l'autre sens, il y aura partage des voix. Mais la décision sera tout de même adoptée en raison de la prépondérance de la voix du président.

En cas de scrutin secret, la voix du président n'est jamais prépondérante (article L.2121-20). Le vote est alors bloqué.

### **Le vote ordinaire**

Il s'agit du vote à main levée qui va être utilisé tant qu'un scrutin public ou secret n'est pas demandé. L'opinion est exprimée par un levé de main à la question posée par le président de séance (qui est contre, qui s'abstient, qui vote pour).

Le vote n'est pas utile si le consentement explicite, unanime ou majoritaire peut être constaté sans contestation (CE, 22 mars 1996, n° 115127).

### **Le scrutin secret**

#### **A la demande du tiers des membres**

Selon l'article L.2121-21, le vote à scrutin secret a lieu si le tiers des membres présents le demande. Dans ce cas, la demande porte toujours sur un vote particulier et non sur l'ensemble des délibérations d'une séance.

Le tiers se calcule en fonction des membres effectivement présents. Ne sont pas pris en compte les conseillers absents ou représentés. La demande obéit à ses propres règles, le scrutin proprement dit aux siennes. C'est ainsi que les présents peuvent être en nombre inférieurs aux suffrages ultérieurement exprimés compte tenu des procurations (CE, 26 novembre 1948, Ourliac, Rec. Lebon 443).

#### **Sur proposition du maire**

Il peut être procédé au scrutin secret sur proposition du maire à condition que sa proposition soit approuvée par un tiers des membres du conseil (TA Dijon, 12 janvier 1993, Volatier). Toutefois, le maire ne peut pas seul décider de ce type de scrutin sous peine d'illégalité de la délibération (TA Lyon, 22 novembre 1989, Taton et a., Rec. Lebon T. 507)

### **Nominations et présentations**

C'est également le type de scrutin qui permet de procéder à des nominations ou présentations. Dans ces derniers cas, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin secret, il est procédé à un troisième à la majorité relative. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au plus âgé.

Néanmoins, le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret pour les nominations ou les présentations, sauf dispositions législatives ou réglementaires prévoyant expressément ce mode de scrutin.

Enfin, depuis la loi du 17 mai 2011, si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture par le maire.

### **Scrutin secret obligatoire**

Le scrutin secret est de plein droit obligatoire s'il y a lieu de procéder :

- à l'élection du maire et des adjoints (article L.2122.7) ;
- à la désignation des délégués de la commune dans des organismes extérieurs tels qu'un syndicat de communes (article L.5211.7).

### **Le scrutin public**

Il a lieu, pour un vote précis, quand il est demandé par le quart des membres présents. Il ne peut avoir lieu pour tous les votes d'une séance sauf à ce que la demande soit renouvelée pour chaque adoption de délibération. Le scrutin public ne signifie pas que le vote se déroule en présence du public. Il signifie que les noms des votants avec le sens de leur vote sont mentionnés dans le procès-verbal de séance (article L.2121-21). En cas de procuration, le nom du conseiller absent ainsi que le vote du mandataire doivent être indiqués.

Chaque conseiller, à l'appel nominatif, fait connaître publiquement son vote (pour, contre ou abstention).

S'il y a simultanément une demande de vote au scrutin public et au scrutin secret, c'est cette dernière qui l'emporte dès lors qu'elle est présentée par le tiers des membres même si la demande de vote au scrutin public est formée par un nombre plus élevé de conseillers (CE, 15 mai 1908, Souet, Rec. Lebon 511).

### **Le vote du compte administratif**

Dans la mesure où, en application de l'article L.2121-14, le maire doit se retirer au moment du vote, le nombre de conseillers restants peut être pair, d'où un risque de partage de voix.

L'article L.1612-12 prévoit, pour éviter un tel cas de figure, que le compte administratif est arrêté dès lors qu'une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. Grâce à ce système où l'on ne décompte que les voix « *contre* », le compte administratif est considéré comme adopté en cas de partage des voix (Rép. Min. n° 4982, JO Sénat du 10 août 1989).

### **Complément de lecture**

---

Voir la question n° 22 : « *Comment sont transcrites les délibérations de l'assemblée délibérante ?* ».





## 21- QUELLE EST L'INFLUENCE DU COMPORTEMENT D'UN CONSEILLER INTERESSE SUR LA LEGALITE D'UNE DELIBERATION ?

---

Les relations d'intéressement entre la commune et l'un de ses élus présentent deux types de risques : l'illégalité de la délibération constituant l'objet de l'intéressement et le délit de prise illégale d'intérêts.

A ces notions s'est ajoutée celle de conflit d'intérêts définie par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

### La notion de conseiller intéressé

En application de l'article L.2131-11 « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en son nom personnel, soit comme mandataire* ».

Cette disposition est applicable à condition, d'une part, que le conseiller municipal ait un intérêt personnel, distinct de celui de la généralité des habitants de la commune, et d'autre part, que sa participation ait une influence effective sur le résultat du vote.

Il convient alors que le conseiller municipal reconnu comme intéressé au regard de ces deux conditions ne prenne pas part au débat et au vote, et quitte la salle sans, bien entendu, donner procuration à un autre élu.

### L'intérêt personnel

Le juge examine en premier lieu l'intérêt personnel à l'affaire que le conseiller peut avoir. Cet intérêt doit être distinct de celui de la généralité des habitants de la commune (CE, 16 décembre 1994, n° 145370).

Le bénéficiaire de la délibération peut être le conseiller lui-même. Ainsi, une conseillère ayant pris part au vote de la délibération lui octroyant un poste d'agent de service, quand bien même ce vote avait fait l'unanimité, la délibération est alors entachée d'illégalité (CE, 22 février 1995, n° 150713). Le bénéficiaire peut aussi être une autre personne présentant un lien de parenté avec le conseiller (CE, 23 février 1990, n° 78130).

Par contre, l'intérêt de l'élu n'est parfois pas suffisamment marqué pour le considérer comme intéressé. C'est le cas lorsqu'une chasse communale a été louée à une association de chasseurs dont un des conseillers municipaux avait été dirigeant (CE, 25 septembre 1992, n° 92676). De même, le fait qu'un organisme tel qu'une SEM soit rattaché à la commune ne suffit pas à considérer que les conseillers municipaux qui siègent à son conseil d'administration sont intéressés (CE, 19 mai 2000, n° 208542).

Selon une réponse ministérielle commentant un arrêt du 16 septembre 2003 de la cour administrative d'appel de Marseille (n° 99MA01085), « *si une association, bénéficiaire d'une subvention communale, présente un intérêt communal, et que ses membres ne peuvent en retirer aucun bénéfice personnel, la circonstance que le maire de la commune en soit le président et que plusieurs conseillers municipaux fassent partie de son conseil d'administration n'est pas de nature à les faire regarder comme étant intéressés* » (Rép. Min. n° 53505, JO AN du 22 février 2004). Il convient toutefois d'ajouter que l'objet de l'association était l'organisation de la fête communale traditionnelle et que par conséquent il pouvait se confondre avec l'intérêt du village.

### L'influence sur le résultat du vote

La participation du conseiller doit avoir une influence sur le résultat du vote (CE, 12 février 1986, n° 45156). Néanmoins, ce critère tend à s'élargir à la simple présence du conseiller à l'une des phases du processus de décision.

### La participation aux travaux préalables

La participation aux commissions de travail, chargées d'étudier le projet auquel est intéressé le conseiller, constitue un indice substantiel, notamment lorsqu'elle contribue à l'affirmation de l'intérêt en cause (CE, 17 février 1993, n° 115600).

### **La rédaction et la présentation du rapport préalable à la délibération**

Quand le conseiller a participé à l'élaboration du projet qui l'intéresse à un titre ou à un autre et, de plus, se trouve assumer la fonction de rapporteur de l'affaire devant le conseil municipal, son influence sur le résultat du vote est présumée.

La qualité du rapporteur revêt une importance certaine pour le juge administratif : le soupçon d'influence est renforcé quand la présentation du rapport est faite par le conseiller intéressé (CE, 6 mai 1994, n° 115612).

### **La participation au vote et à la délibération**

La participation au vote peut être appréciée au vu des résultats de ce vote. Ainsi, lorsque la décision est prise à une faible majorité, le juge considère que la participation du conseiller intéressé est « *de nature à exercer une influence sur son résultat* » (CE n° 78130 précité).

L'unanimité lave parfois le conseiller municipal incriminé de tout soupçon (CE, 26 octobre 1994, n° 121717).

Mais le simple constat de l'unanimité n'est pas nécessairement un élément déterminant pour affirmer que l'influence sur la délibération n'a pas été positive (CE, 9 juillet 2003, n° 248344). Bien que le conseiller dit intéressé ne prenne pas part au vote, sa simple présence à la séance est susceptible d'avoir influencé le vote.

### **Le délit de prise illégale d'intérêt**

Le code pénal par son article 432-12 définit la prise illégale d'intérêt comme le fait par un élu de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

La prise d'intérêts est interprétée de manière très large par le juge pénal. L'intérêt peut en effet être matériel, patrimonial, familial, moral, direct ou indirect. Le délit est constitué alors même qu'il n'y a aucune recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel (Cass. Crim., 21 juin 2000, n° 99-86871). Il suffit qu'un élu puisse simplement être soupçonné d'utiliser ses fonctions pour obtenir des avantages directs et/ou indirects à son profit, au profit de sa société, de sa famille, de ses amis ou de ses associés pour que le délit de prise illégale d'intérêt soit présumé.

Quant à la surveillance ou l'administration de l'opération dans laquelle l'élu prend un intérêt, elle est invariablement établie pour le maire, alors même que, dans la matière incriminée, il aurait donné délégation à un adjoint (Cass. Crim., 9 février 2005, n° 03-85697). S'agissant des adjoints délégués, le juge considère qu'ils ont la surveillance de l'opération incriminée lorsque celle-ci entre dans le champ de leur délégation (Cass. Crim., 18 juin 1996, n° 95-82759). Le pouvoir de surveillance est également reconnu lorsqu'un conseiller municipal est simplement présent à une délibération à laquelle il est intéressé, alors même qu'il s'abstient de participer aux débats, qu'il n'a pas instruit le dossier et qu'il ne possède aucune délégation dans la matière qui fait l'objet de la délibération et qu'il sort au moment du vote (Cass. Crim., 14 novembre 2007, n° 07-80220).

L'article 432-12 prévoit toutefois certains assouplissements au profit des communes de moins de 3.500 habitants.

### **Cas de l'élu mandataire de la collectivité**

L'article L.1524-5 (11<sup>ème</sup> alinéa) dispose que l'élu mandataire de la collectivité au sein d'une SEM peut prendre part aux votes des délibérations de l'assemblée délibérante appelée à se prononcer sur ses relations avec la SEM, sans être pour autant considéré comme « intéressé à l'affaire » au sens de l'article L.2131-11.

Néanmoins, ils ne peuvent pas participer aux commissions d'appel d'offres ou aux commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité territoriale ou du groupement lorsque la SEM est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public (12<sup>ème</sup> alinéa). Dans une décision rendue en 2012, le Conseil d'Etat a précisé, sur ce point, que l'élu membre du conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM peut participer à la délibération de la collectivité territoriale attribuant un contrat à ladite SEM. En d'autres termes, l'élu n'est pas personnellement intéressé à l'affaire, puisqu'il ne fait que représenter l'actionnaire public (CE, 10 décembre 2012, n° 354044).

### **Cas de l'élu président d'une association**

Le juge pénal fait une application particulièrement rigoureuse de l'article 432-12, s'agissant notamment des élus municipaux assurant la présidence d'associations locales en leurs qualités d'élus, quand bien même l'infraction n'a apporté aucun profit ni causé aucun préjudice pour la collectivité (Cass. Crim., 22 octobre 2008, n°08-82068, condamnant quatre élus municipaux parce qu'ils avaient participé aux délibérations attribuant des subventions aux associations communales et intercommunales qu'ils présidaient alors même qu'ils ne percevaient aucune rémunération et que les associations servaient un intérêt public). La prise illégale d'intérêts peut également être constituée quand bien même l'élu ne donnerait qu'un avis sur l'attribution de subventions sans participer à la décision finale (Cass. Crim. , 9 mars 2005, n° 04-83615 ; Cass. Crim., 9 février 2011, n° 10-82988).

### **Le conflit d'intérêts**

L'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Le conflit d'intérêts peut exister sans que soit établie la recherche d'avantages indus, ni même la contradiction entre les intérêts en présence. Du seul constat d'une cohabitation des intérêts, et donc d'une apparence d'influence sur la décision prise, découle l'irrégularité.

Doivent adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, établies, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions notamment :

- Les titulaires d'une fonction de président de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres EPCI dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
- Les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature.

De surcroît, afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts au sens de la loi relative à la transparence de la vie publique, l'article 5 du décret 2014-90 du 31 janvier 2014 précise que « *lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, qu'elles agissent en vertu de leurs pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant, les personnes mentionnées au précédent alinéa [parmi lesquelles figurent le maire et le président d'un EPCI à fiscalité propre] prennent un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de les suppléer. Par dérogation aux règles de délégation prévues aux articles L.2122-18, [...] et L.5211-9 du code général des collectivités territoriales, elles ne peuvent adresser aucune instruction à leur délégataire* ».

Sur ce fondement, il appartient au maire et au président d'un EPCI à fiscalité propre de donner délégation à un adjoint ou à un vice-président qui remplira l'ensemble de ses fonctions pour les affaires en causes. Par ailleurs, ils ne devront lui adresser aucune instruction à cette occasion.

Il convient de préciser que la loi du 11 octobre 2013 ne remet pas en cause les exceptions aux situations de prise illégale d'intérêt prévues par l'article 432-12 du code pénal pour les communes moins de 3 500 habitants. Déléguer ses fonctions selon la loi du 11 octobre 2013 ne suffit donc pas pour écarter la prise illégale d'intérêts.

## 22- COMMENT SONT TRANSCRITES LES DELIBERATIONS DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

---

Une certaine liberté est laissée aux collectivités pour la transcription des délibérations de leur assemblée délibérante.

Cependant, les délibérations prises en matière d'interventions économiques et celles approuvant une convention de délégation de service public doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune (article L.2121-24).

Les délibérations sont inscrites sur un registre : le registre des délibérations.

Depuis le décret n° 2010-783 du 8 juillet 2010 relatif à la tenue des registres et la circulaire NOR : IOCB1032174C du 14 décembre 2010, la présentation et le contenu de ce registre ont été modifiés.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les délibérations à caractère réglementaire doivent être également publiées dans un recueil des actes administratifs.

### La désignation d'un secrétaire de séance

La tenue de la séance du conseil municipal commence par la désignation du secrétaire de séance comme le précise l'article L.2121-15 : « *Au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.*

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

Les auxiliaires peuvent être choisis en dehors du conseil municipal par le conseil lui-même et non par le maire. Il est également illégal de prévoir dans le règlement intérieur une disposition qui donne la possibilité au maire de désigner un ou plusieurs secrétaires permanents (CE, 10 février 1995, n° 147378).

La jurisprudence considère que la nomination du secrétaire ne constitue pas une formalité substantielle prescrite à peine de nullité. Ainsi, l'absence de désignation d'un secrétaire de séance n'est pas susceptible d'entacher d'illégalité les délibérations prises par le conseil municipal dès lors qu'un conseiller municipal a effectivement accompli les fonctions de secrétaire en rédigeant le procès verbal de la séance qui a été signé par les neuf conseillers présents (CE, 9 septembre 1994, n° 104996).

### La rédaction des délibérations

#### Une organisation libre

Les règles de transcriptions sur le registre des délibérations sont régies par les articles L.2121-23, R.2121-9 et R.2122-7-1.

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le maire quel que soit le mode de transmission de ces délibérations au préfet.

Une certaine liberté est laissée aux communes quant à la tenue du registre des délibérations d'où des différences de traitement selon les collectivités.

En effet, certaines communes choisissent de tenir un registre pour les procès-verbaux de séance et un registre pour les délibérations, dans lequel ces dernières sont reproduites in extenso.

D'autres préfèrent intégrer dans le même registre les procès-verbaux de séance et les délibérations, lesquelles ne sont alors pas reprises dans leur intégralité. Il appartient au conseil municipal de fixer les modalités de transcription des délibérations sur le registre. Ce choix peut être déterminé dans le règlement intérieur du conseil municipal.

Le registre des délibérations doit au moins contenir les délibérations du conseil municipal avec un feuillet « de clôture » après la dernière délibération d'une même séance rappelant les numéros d'ordre des délibérations prises pour cette même séance.

### **Les mentions obligatoires dans une délibération**

Aucun formalisme n'est imposé pour la rédaction des délibérations. Cependant le texte des délibérations inscrit dans le registre doit être identique à celui transmis au représentant de l'Etat (Rép. Min. n° 111047, JO AN du 27 février 2007).

La réponse ministérielle précitée précise les mentions qui doivent nécessairement figurer dans la délibération :

- le jour et l'heure de la séance,
- le nom du président de la séance,
- les noms des conseillers présents et représentés,
- l'affaire débattue,
- le résultat du vote.

Ces mentions permettent de vérifier notamment, si les délais de convocation et la définition de l'ordre du jour ont été respectés.

Certaines obligations légales ou règlementaires viennent compléter les mentions qui doivent être inscrites dans les délibérations. C'est le cas, par exemple, de la date de convocation dont la mention est obligatoire (article L.2121-10) ou du nom du secrétaire de séance.

### **Le cas des questions diverses**

Les questions diverses, puisqu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'une délibération, n'ont pas à être transcrites sur ce registre.

Elles doivent en revanche figurer dans le procès-verbal de la séance, c'est-à-dire dans le document rédigé au cours de chaque séance de l'assemblée délibérante, et qui relate tous les faits qui constituent la séance.

Elles peuvent également figurer dans le compte-rendu affiché dans la huitaine de la séance du conseil municipal à la porte de la mairie sous forme d'extraits.

### **Les délais de transcription**

La date de transcription des délibérations sur le registre est sans incidence sur la validité de la délibération (CE, 14 octobre 1992, commune de Lancrans).

### **La signature des délibérations**

Les délibérations doivent être signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer (article L.2121-23).

### **Une procédure allégée**

L'article R.2121-19 simplifie cette obligation. Désormais, c'est sur le feuillet « de clôture » de la séance que les élus présents doivent signer. Cette seule signature vaut signature pour toutes les délibérations. Il n'est donc plus nécessaire de faire signer chaque délibération aux élus.

Aucun délai n'est imposé pour la signature. Elle permet d'attester que le texte de la délibération est conforme à la délibération votée par le conseil municipal.

### **Le refus de signature**

La mention de la cause qui a empêché l'élu de signer doit être portée sur la délibération. Ainsi, « *si la signature d'un conseiller municipal ne peut être obtenue, seule la cause de ce défaut de signature doit être portée sur la délibération. Le motif peut provenir de l'indisponibilité de l'élu éloigné de sa commune (...) ou d'un refus opposé par le conseiller en désaccord avec la décision prise par le conseil ou avec la rédaction de la délibération. Il est*

*exclu que la mention du motif de l'absence de signature soit assortie de commentaires récusant le contenu du procès verbal établi sous le contrôle de l'ensemble du conseil municipal (...) » (Rép. Min. n° 341, JO AN du 28 juillet 1997).*

### **L'absence de signature**

Selon la jurisprudence, l'absence de signature des conseillers municipaux présents à la séance, sans qu'il soit fait mention de la cause qui a empêché certains d'entre eux de signer, n'est pas de nature à entacher d'illégalité la délibération (CE, 28 octobre 1959, Lascaux, et Rép. Min. n° 23042, JO AN du 16 avril 1990).

### **Le recueil des actes administratifs**

#### **Le recueil des actes administratifs des communes**

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, un recueil des actes administratifs obligatoire doit regrouper les documents suivants :

- les délibérations du conseil municipal à caractère réglementaire (article L.2121-24),
- les arrêtés du maire à caractère réglementaire (article L.2122-29).

Ce recueil doit avoir une périodicité au moins trimestrielle (article R.2121-10). Il est mis à la disposition du public, à la mairie et, le cas échéant, dans les mairies annexes. Le public est informé dans les 24 heures que le recueil est mis à sa disposition par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel.

Sa diffusion peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement.

La publicité de ce recueil ne constitue pas un mode de publicité des délibérations mais un moyen d'information des habitants (CAA Marseille, 15 février 2000, n° 98MA00992).

#### **Le recueil des actes administratifs des EPCI**

Les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus doivent :

- soit transmettre les actes réglementaires dans le mois, pour affichage, aux communes adhérentes ;
- soit publier dans un recueil des actes administratifs (dont la fréquence doit être au moins semestrielle selon l'article R.5211.41) qui sera mis à disposition du public au siège de l'EPCI.

Dans ce dernier cas, le public doit être averti dans les 24 heures par affichage dans les communes concernées de la publication de ce recueil. Le recueil peut être diffusé à titre gratuit, par vente au numéro ou par abonnement.

### **Le procès verbal**

Le procès verbal est un document rédigé au cours de chaque séance de l'assemblée délibérante. Il relate tous les faits qui constituent la séance.

Il est rédigé par le ou les secrétaires de séances désignés par le conseil municipal en début de réunion, bien que l'article L.2121-15 ne précise pas leur rôle. Seul le secrétaire de séance a l'obligation de signer le procès verbal. Cependant, lorsqu'il est collé dans le registre des délibérations, une réponse ministérielle considère que dans ce cas les élus présents à la séance ont l'obligation de signer le procès verbal en même temps que la délibération (Rép. Min. n° 111046, JO AN du 27 février 2007).

Le législateur a souhaité ne pas imposer de formalisme lourd pour sa tenue. Toutefois, l'article L.2121-26 rappelle que toute personne physique ou morale a le droit de demander communication « *sur place et de prendre copie totale ou partielle* » des procès verbaux du conseil municipal. On déduit de cet article que le procès verbal est obligatoire.



Si aucune disposition ne fixe les mentions que doit obligatoirement contenir un procès-verbal, il est néanmoins fortement recommandé de structurer et détailler ce document puisqu'il est utilisé pour rédiger les délibérations et qu'il est susceptible de servir d'élément de preuve en cas de contentieux.

Deux raisons confortent cette position :

- D'abord, le fait que le procès-verbal soit détaillé permet d'apprécier les conditions dans lesquelles une délibération a été adoptée, c'est-à-dire de prouver qu'il y a bien eu débat.
- Ensuite, cela permet de démontrer que le droit d'expression des élus n'a pas été méconnu.

C'est la raison pour laquelle il est conseillée que le procès-verbal relate tous les faits qui constituent la séance et qu'il contienne, outre la date et les noms des participants et du président de séance, les propositions faites, les débats, les décisions, ainsi que les incidents éventuels.

Le contrôle de sa rédaction se fait de façon indirecte. En effet, l'article L.2121-23 dispose que les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance. Ainsi, il leur est possible de vérifier la rédaction proposée et d'exprimer notamment leur désaccord en ne signant pas la délibération.

Le procès verbal n'a pas à être signé par l'ensemble des membres présents, mais seulement par le secrétaire. De plus, la loi n'impose pas qu'il soit lu au début de la séance suivante, ni qu'il fasse l'objet d'un vote en vue de son adoption.

## Complément de lecture

---

### Délibération rattachée

Certaines délibérations sont dites « rattachées ». Il s'agit des délibérations qui ne figurent pas à l'ordre du jour, qui n'ont pas été régulièrement débattues et qui portent toutefois la date du jour où une séance du conseil municipal a eu lieu (cf. [question n° 20 : « Quelles sont les conditions d'adoption des délibérations ? »](#)).

### La retranscription des propos d'un élu dans le procès verbal de séance

Une réponse ministérielle précise qu'un procès verbal peut reprendre « *de façon analytique les interventions des conseillers* » (Rép. Min. n° 66385, JO AN du 27 avril 2010).

La jurisprudence indique également, pour un règlement intérieur qui prévoyait que « *les interventions principales des orateurs autorisés ne seraient plus mentionnées dans le procès verbal des réunions* », que (CAA Marseille, 21 janvier 2013, n° 99MA00153) :

- d'une part, « *si cette suppression ne méconnaît pas directement le droit des élus municipaux de s'exprimer au cours des séances du conseil municipal, elle a pour effet de les empêcher de pouvoir faire connaître leurs déclarations en conseil municipal dans le cadre d'un document qui les authentifie et ainsi d'exercer pleinement leur mandat* »,
- et d'autre part, cette disposition a également « *pour effet de limiter la connaissance de l'intégralité des débats du conseil municipal aux seules personnes présentes à la réunion* », ce qui réduit les informations utiles au juge qui peut être éventuellement appelé à apprécier la légalité des délibérations, et porte atteinte également au droit d'information des administrés.

## FICHE TECHNIQUE N° 13

### LA TENUE DU REGISTRE DES DELIBERATIONS ET DES ARRETES

Le décret n° 2010-783 du 8 juillet 2010 a modifié la tenue du registre des délibérations des communes et des EPCI. Cette fiche technique présente les changements apportés sur la présentation matérielle et conceptuelle du registre.

#### Le registre de la mairie

##### **Les communes doivent disposer d'un registre des délibérations et d'un registre des arrêtés**

Il est toutefois possible de regrouper l'ensemble de ces documents dans un registre unique, appelé « Registre de la mairie ». Cette possibilité est surtout adaptée aux petites communes qui ont un faible volume de documents à conserver.

Dans une telle hypothèse, il conviendra de bien indiquer sur la page de titre le contenu de ce registre : dates extrêmes des délibérations, des arrêtés et des actes de publication et de notification.

La circulaire NOR : IOCB1032174C du 14 décembre 2010 indique que ces dispositions ne concernent que les documents originaux. Aussi, il n'est pas nécessaire de relier les exemplaires des documents qui sont retournés à la commune par le service du contrôle de légalité de la préfecture.

##### **Le registre des délibérations**

Sont reportés dans le registre des délibérations les documents suivants :

- les délibérations du conseil municipal,
- les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal ou par un adjoint ou un conseiller municipal par subdélégation.

Lorsque le conseil municipal donne délégation au maire, toutes les décisions qu'il prend doivent être inscrites dans le registre des délibérations. Il en est de même des décisions prises pour un adjoint ou un conseiller municipal par subdélégation (article R.2122-7-1).

Les feuillets transcrivant ces décisions doivent indiquer le nom de la commune et la nature de ces actes. Ils sont insérés dans le registre par ordre de date dans les mêmes conditions que pour les délibérations.

##### **Le registre des arrêtés**

Sont reportés dans le registre des arrêtés, les actes suivants du maire :

- les arrêtés du maire,
- les actes de publication et de notification pris par le maire en application de l'article L.2131-1 qui dispose que « *le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoires* » des actes pris par les autorités communales.

#### Les modalités de tenue des registres

##### **Le type de papier et d'impression**

Le registre des délibérations doit être constitué de feuillets de papier permanent. De plus, l'encre d'impression (imprimante laser) doit être stable dans le temps et neutre (voir annexe de la circulaire du 14 décembre 2010).

Il convient d'utiliser un papier de couleur blanche de format A4 et A3.

### **L'interdiction du collage**

La prohibition du collage a pour conséquence d'imposer aux communes un registre des délibérations avec des feuillets mobiles. Il n'est donc plus possible d'imprimer les délibérations et de les coller dans le registre.

Il faut désormais imprimer directement sur le feuillet qui sera relié dans le registre. Ce procédé a pour but une meilleure conservation des registres.

### **Reliure des registres**

La reliure des registres est désormais obligatoire, selon les mêmes caractéristiques techniques que celles des registres d'état civil. La reliure intervient au plus tard à la fin de l'année, ou tous les 5 ans pour les communes de moins de 1 000 habitants.

En attente de la reliure, il est nécessaire d'assurer une bonne conservation des feuillets :

- L'accès aux seules personnes habilitées doit être garanti.
- Il est conseillé de conserver les feuillets dans des cartons, des parapheurs ou des pochettes cartonnées, neutres et non colorées.

Il est recommandé de ne pas utiliser des pochettes plastifiées, des agrafes et des perforatrices pour disposer les feuillets dans des classeurs à spirales.

## **Les formalités de présentation du registre**

### **La présentation des feuillets du registre**

#### ***Le registre doit être coté et paraphé par le maire***

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur le registre des délibérations.

Elles sont inscrites sur un registre coté et paraphé par le maire (et non plus le préfet), quel que soit le mode de transmission de ces délibérations au préfet.

L'article R.2122-8 permet au maire de déléguer l'apposition du paraphe à un agent communal. Il peut également déléguer sa signature à un ou plusieurs agents communaux pour la délivrance des expéditions de ces registres, la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet, et la légalisation des signatures. Elles sont ouvertes à tous les agents de la commune.

Cette délégation de signature est attribuée par arrêté du maire, à un ou plusieurs agents communaux, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints (cf. [question n° 6](#) : « *Quelles délégations peuvent être attribuées aux agents de la collectivité ?* »).

#### ***Les feuillets où sont transcrites les délibérations doivent être numérotés***

Le type de numérotation est laissé à la libre appréciation des collectivités, « *le seule exigence étant que la numérotation adoptée permette d'éviter toute confusion entre plusieurs feuillets* ».

La numérotation peut être manuscrite, il est en outre recommandé de la placer à l'angle supérieur du recto.

Dans un souci de simplification, il peut être attribué un numéro à chaque séance du conseil municipal. Ainsi, si par exemple, la séance porte le numéro 1 et que dix délibérations ont été prises, la première délibération portera le numéro 1-1, la deuxième 1-2, et ainsi de suite.

#### ***Les mentions obligatoires à indiquer sur les feuillets***

Les délibérations doivent être transcrites sur des feuillets portant mention du nom de la commune et de la date de séance du conseil municipal. Ces feuillets doivent être numérotés.

Les feuillets où sont transcrites les actes du maire ou ceux relatifs aux décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal ou par un adjoint ou un conseiller municipal par subdélégation, doivent porter la mention du nom de la commune et de la nature des actes, à savoir le domaine dans lequel ils interviennent.

### **L'impression des feuillets**

Les feuillets peuvent être imprimés :

- Au recto et au verso.
- Ou seulement au recto, dans ce cas le verso sera barré d'un trait oblique.

### **L'élaboration de tables**

Le registre des délibérations doit comporter une table par date et par objet des délibérations intervenues.

Même si ce n'est pas obligatoire, rien n'interdit aux communes de reporter également dans la table du registre des délibérations les informations relatives aux décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal ou par un adjoint ou un conseiller municipal par subdélégation.

Les communes de moins de 1 000 habitants qui auraient des registres comportant plusieurs volumes:

- sont tenues de produire dans le dernier volume la table récapitulative obligatoire,
- sont invitées à établir des tables annuelles insérées après le dernier document de chaque année civile.

### **Complément de lecture**

---

#### **Un registre sur support numérique**

L'article R.2121-9 permet de tenir également un registre sur support numérique. Toutefois, la tenue de ce registre ne supprime pas la version papier décrite ci-dessus, laquelle est obligatoire.

Il permet de délivrer des copies du registre plus facilement. Cependant, pour que cette version numérique ait valeur de copie, il faut que les signatures et tampons obligatoires apparaissent.



## FICHE TECHNIQUE N° 14

### AFFICHAGE DU COMPTE-RENDU DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE

Le compte-rendu est un document obligatoire qui doit être affiché dans la huitaine de la séance du conseil municipal à la porte de la mairie sous forme d'extraits (articles L.2121-25 et R.2121-11). Ces dispositions s'appliquent à toutes les communes et EPCI sans distinction de population.

Le compte-rendu retrace les décisions prises par le conseil municipal sur les affaires inscrites à l'ordre du jour, sans détailler les débats (Rép. Min. n° 111046, JO AN du 27 février 2007). La rédaction des extraits doit permettre aux administrés de saisir le sens et la portée réelle des délibérations prises afin de juger si une délibération est susceptible ou non de faire grief (TA Clermont-Ferrand, 29 octobre 1987, Lopez Mendez). Par ailleurs, les noms des conseillers ayant pris part aux délibérations doivent également être mentionnés afin de vérifier le respect des dispositions de l'article L.2131-11 visant à interdire la participation aux délibérations des conseillers personnellement intéressés à l'affaire qui en fait l'objet (Rép. Min. n° 13912, JO Sénat du 26 août 2010).

C'est au maire qu'il appartient de préparer les extraits et de les afficher (CE, 2 décembre 1977, n° 00843).

Le lieu d'affichage est en principe la porte de la mairie. Toutefois, la jurisprudence admet que les comptes-rendus soient « *affichés dans les locaux de l'hôtel de ville même si l'accès à ce lieu n'est possible qu'aux heures d'ouverture de la mairie* » (CAA Bordeaux, 8 janvier 2008, n° 05BX0113).

Cependant, la jurisprudence considère que l'affichage des permis de construire dans le bureau du chef des services administratifs de la mairie n'est pas suffisant, même s'il est ouvert au public (CE, 25 octobre 1967, Louchon).

Il résulte de ces jurisprudences que l'affichage des actes émis par la commune doit être situé dans un lieu facilement accessible au public.

Le défaut d'affichage est sans effet sur la validité des délibérations et ne peut être invoqué pour en demander l'annulation (CE, 29 octobre 1969, commune de Labeuvrière).

La preuve de l'affichage est apportée par un certificat d'affichage, prévu par les articles L.2132-1 et R.2122-7 alinéa 1<sup>er</sup>, et mentionné dans un registre des actes publiés ou notifiés, tenu par ordre de date (CE, 16 novembre 2005, n° 264423). Par contre, la preuve de l'affichage par un simple certificat n'est pas suffisante en l'absence de toute précision quant à la date de l'affichage (CE, 21 décembre 1994, commune de Théoule/Mer).

Aucun texte réglementaire ne fixe la durée de l'affichage du compte-rendu. La jurisprudence vérifie la réalité et la date de l'affichage qui permet de déterminer le point de départ du délai de recours contentieux (CE, 28 juillet 1995, n° 084735). Cependant, l'affichage doit être d'une durée suffisante pour que les administrés puissent consulter ces actes (Rép. Min. n° 72894, JO AN du 28 mars 2006).

#### Complément de lecture

L'affichage ou la publicité des actes pris par les autorités communales peut également être organisé, à titre complémentaire mais non exclusif, sur un support numérique. Dans ce cas, cette mesure ne peut qu'accompagner la publication ou l'affichage, mais non s'y substituer. Ainsi, la diffusion des délibérations du conseil municipal sur le site internet de la commune ne dispense pas l'affichage ou la publicité de ces actes (Rép. Min. n° 72894 susvisée).



## 23- QUELS ACTES SONT SOUMIS AU CONTROLE DE LEGALITE ?

---

Selon l'article L.2131-1, les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès lors qu'ils ont fait l'objet :

- d'une publication (pour les actes réglementaires) ou d'un affichage ou d'une notification aux intéressés (pour les actes qui ont un caractère individuel),
- et d'une transmission au représentant de l'Etat dans le département.

Le contrôle de légalité permet d'assurer « le respect des lois » conformément aux dispositions de l'article 72 de la constitution.

Les actes des communes visés aux articles L.2131-1 à L.2131-13 et R.2131-1 à R.2131-7 soumis au contrôle de légalité sont applicables, par transposition, aux EPCI (article L.5211-3).

### Les actes à transmettre

#### Les actes soumis au contrôle de légalité

La plupart des actes soumis au contrôle de légalité sont énumérés à l'article L.2131-2 et dans la circulaire NOR : IOCB1030371C du 13 décembre 2010 relative à la simplification de l'exercice du contrôle de légalité. Les actes soumis à l'obligation de transmission au préfet sont :

- Les délibérations des assemblées délibérantes ou les décisions prises par délégation de celles-ci en application des articles L.2122-22 pour les conseils municipaux, à l'exception :
  - des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclasserement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales,
  - des délibérations relatives au taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées au centre de gestion.
- Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police à l'exception de :
  - celles relatives à la circulation et au stationnement,
  - celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent.
- Les actes à caractère réglementaires pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi,
- Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords cadres d'un montant inférieur à 207 000 € HT (article D.2131-5-1), ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariats.
- Les décisions individuelles relatives à la nomination des fonctionnaires, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.



- Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'EPCI, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L.422-1 et L.422-3 du code de l'urbanisme, ainsi que la déclaration préalable dans les conditions définies aux articles R.423-7 et R.423-8 du code de l'urbanisme.

- Les ordres de réquisition du comptable pris par la maire.

- Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un EPCI.

### **Les actes exclus du contrôle de légalité**

L'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité a réduit la liste des actes transmissibles au contrôle de légalité (circulaire NOR : IOACA0917418C du 23 juillet 2009 et circulaire du 8 juillet 2010 précitée).

Les actes pris au nom de la collectivité autre que ceux mentionnés à l'article L.2131-2, n'ont pas à être transmis et sont exécutoires de plein droit dès lors qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés.

Le préfet peut demander à tout moment la communication d'un acte non soumis au contrôle de légalité (article L.2131-3).

L'annexe de la circulaire du 8 juillet 2010 précitée dresse une liste non exhaustive des principales catégories d'actes non soumis à l'obligation de transmission.

### **Les modalités de la transmission**

#### **Par qui doit-elle être effectuée ?**

L'autorité chargée de transmettre les actes est le maire pour la commune et le président pour l'EPCI (article L.2131-1).

#### **Comment doit-elle être effectuée ?**

La transmission peut se faire selon trois modalités :

- transmise par voie postale,
- déposée à l'accueil de la préfecture ou de la sous-préfecture dont dépend la collectivité,
- télétransmis dans le cadre du programme « ACTES ».

#### **Comment est organisée la télétransmission ?**

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, les communes qui le souhaitent peuvent transmettre tout ou partie de leurs actes au contrôle de légalité par le biais d'un dispositif de télétransmission homologué dans les conditions fixées par l'arrêté du 26 octobre 2005 (article R.2131-1).

Le système ACTES (Aide au Contrôle de Légalité Dématérialisée) permet de dématérialiser la transmission des actes soumis au contrôle de légalité et budgétaire effectué par les services de la préfecture et de la sous-préfecture. A compter du 18 mai 2014, toutes les collectivités qui dématérialisent leur contrôle de légalité via le système ACTES devront être équipées d'un certificat RGS\*\* (instruction du 29 octobre 2013).

Pour bénéficier du système ACTES, le maire doit signer avec le préfet une convention comprenant la référence du dispositif homologué qui prévoit notamment (article R.2131-3) :

- la date de raccordement de la commune à la chaîne de télétransmission,

- la nature et les caractéristiques des actes transmis par la voie électronique,
- les engagements respectifs du maire et du préfet pour l'organisation et le fonctionnement de la télétransmission,
- la possibilité pour la commune, de renoncer à la transmission par voie électronique et les modalités de cette renonciation.

Le préfet peut suspendre l'application de la convention lorsqu'il constate des altérations graves du fonctionnement du dispositif de télétransmission ou qu'il est empêché de prendre connaissance des actes transmis ou que ce dispositif ne satisfait plus aux conditions d'homologation (article R.2131-4).

Une délibération de la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) du 2 mars 2006 (n°2006-056) dispense de déclaration les traitements de données mis en œuvre par les collectivités territoriales dans le cadre de la télétransmission des actes.

### **Quel texte doit être transmis ?**

La transmission doit comporter le texte intégral de l'acte et être accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre le représentant de l'Etat à même d'apprécier la portée de la légalité de l'acte (CE du 13 janvier 1988, n°68166).

Une réponse ministérielle précise que le texte de la délibération doit être identique à celui transmis au représentant de l'Etat chargé d'en assurer le contrôle de légalité (Rép. Min. n° 111047, JO AN du 27 février 2007). Une délibération qui ne serait pas transmise à ce contrôle priverait cet acte du caractère exécutoire (CE, 10 janvier 1992, n° 97476). Ainsi, une délibération autorisant le premier adjoint à signer le permis d'aménager d'un camping n'est pas entrée en vigueur si elle n'a pas été transmise au préfet avant la signature du permis. Ce dernier est donc entaché d'incompétence faute de délégation entrée en vigueur (CE, 28 juillet 2008, n° 199951).

### **Quel est le délai de transmission ?**

Aucun délai de transmission des actes n'est imposé.

Cependant, pour les décisions individuelles, l'autorité communale dispose d'un délai de 15 jours à compter de leur signature pour les transmettre (article L.2131-1). De même, en matière de convention de délégation de service public, les différentes pièces doivent être transmises dans un délai de 15 jours. Le représentant de l'Etat est également informé de la notification de cette convention dans les 15 jours (article L.1411-9). Ces dispositions sont applicables aux marchés publics (article L.2131-3) à l'exception de ceux dont le montant est inférieur à 207 000 € H.T. qui, en vertu de l'article L.2131-2 sont dispensés de transmission au contrôle de légalité.

### **A quelle autorité sont transmis les actes ?**

Les actes sont transmis au représentant de l'Etat, c'est-à-dire le préfet, ou à son délégué dans l'arrondissement, c'est-à-dire le sous-préfet.

### **Comment prouver la transmission des actes ?**

Lors de la réception des actes soumis au contrôle de légalité par le représentant de l'Etat, ce dernier délivre un accusé de réception (article L.2131-3). En pratique c'est le cachet portant le timbre de la préfecture ou de la sous-préfecture qui attestera de la transmission.

L'article L.2131-1 précise que la preuve de la réception des actes peut être apportée par tous moyens (avis postal, lettre du Préfet ...).

## Complément de lecture

---

### **La responsabilité de l'Etat en cas de carence du contrôle de légalité**

Les carences de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité sont susceptibles d'engager sa responsabilité en cas de faute lourde.

Le Conseil d'Etat considère que l'abstention pendant trois années consécutives du préfet de déférer au tribunal administratif neuf délibérations d'un syndicat prises par le bureau et non par le comité syndical et dont l'illégalité pour incompétence ressortait à l'évidence des pièces qui lui étaient transmises et dont les conséquences financières étaient graves pour les communes révèle une faute lourde compte tenu de ces circonstances particulières. Néanmoins, la responsabilité de l'Etat n'a conduit à sa condamnation que pour 1/5 du préjudice subi par les communes en raison des fautes que celles-ci avaient commises alors qu'elles étaient membres de ce syndicat (CE, 6 octobre 2000, n° 205959).

## 24- QUELS SONT LES RECOURS POSSIBLES CONTRE LES ACTES SOUMIS AU CONTROLE DE LEGALITE ?

---

Le préfet dispose, en principe, d'un délai de deux mois suivant la transmission de l'acte pour saisir le tribunal administratif s'il estime que cet acte est contraire à la légalité (article L.2131-6).

Il peut déférer devant le tribunal administratif aussi bien les actes soumis au contrôle de légalité que ceux non soumis à cette obligation (CE, 28 juillet 1989, n° 55497).

Avant de saisir le tribunal, le préfet peut mettre en œuvre un recours gracieux.

### Le recours gracieux du préfet

C'est ce qu'on appelle dans le langage courant la lettre d'observation. Avant de saisir le tribunal administratif d'un recours contentieux, le préfet (ou le sous-préfet) peut saisir l'autorité locale en lui demandant de reconsidérer sa décision.

Le représentant de l'Etat peut donner délégation aux agents de la préfecture ou de la sous-préfecture pour signer les recours gracieux (CE, 15 octobre 1999, n° 196548).

### Les caractéristiques du recours gracieux

Le recours gracieux est adressé sous la forme d'une lettre ou d'une télécopie à l'autorité compétente. Il doit être précis, c'est-à-dire contenir des éléments explicites allant dans le sens d'une demande de retrait, d'examen ou de modification de la décision initiale. Le préfet peut aussi demander la transmission de documents complémentaires lui permettant d'apprécier la légalité de l'acte transmis. Le préfet peut faire des remarques explicites sur l'illégalité de la décision (CE, 9 octobre 1992, n° 94455).

### Les conséquences sur les délais du recours contentieux

Le recours gracieux ou la demande de documents complémentaires permet de proroger le délai de recours du déféré dont bénéficie le préfet. Dans ce cas, le délai de deux mois qui lui est imparti pour déférer éventuellement l'acte au tribunal administratif court soit à partir de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes réclamés, soit à partir de la décision, explicite ou implicite, par laquelle l'autorité communale refuse de compléter la transmission initiale (CE, 13 janvier 1988, n° 68166).

Une récente jurisprudence est venue apporter des précisions à cette prorogation du délai. Elle indique que le préfet doit être précis dans sa demande pour bénéficier de ce report des délais de recours. En l'espèce, par une lettre le préfet avait demandé à un office public de l'habitat de lui adresser « *toutes explications utiles* » pour lui permettre d'examiner la légalité d'un marché portant sur la réhabilitation de logements. Le Conseil d'Etat constate que la demande du préfet « *d'adresser toutes explications utiles* » ne constitue ni une demande de transmission de documents nécessaires pour en apprécier la légalité, ni un recours gracieux. Ainsi, la demande préfectorale n'a pu interrompre le délai de deux mois qui avait commencé à courir le 4 août 2008. Dans ces conditions, le déféré était tardif et donc irrecevable (CE, 15 mai 2013, n° 357031).

### Le délai du recours gracieux

Le recours gracieux doit être formé dans les deux mois qui sont impartis au préfet pour saisir le tribunal administratif (CE, 18 avril 1986, n° 62470). Ce recours doit également parvenir dans ce délai :

- à la collectivité locale (CE, 27 mars 1991, n° 114854) au besoin par fax (CE, 6 février 1998, n° 169816),
- faute de quoi le recours sera frappé de forclusion.

### **Les conséquences pour la collectivité locale**

La collectivité locale doit répondre au recours gracieux dans un délai de deux mois, soit en retirant sa décision, soit en la modifiant (article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations).

La collectivité doit être particulièrement attentive à ce délai. En effet, on considère que le silence gardé pendant deux mois vaut décision implicite de rejet. Ainsi, l'absence de réponse ou de transmission des pièces demandées dans ce délai aura pour conséquence de permettre au préfet de saisir le tribunal administratif pendant un nouveau délai de deux mois. Le préfet bénéficie également de ce nouveau délai si la collectivité répond explicitement en maintenant la décision initiale critiquée.

### **Le recours contentieux du préfet**

#### **Les délais**

L'article L.2131-6 précise que le préfet dispose d'un délai de deux mois pour saisir le tribunal administratif. Ce délai court à compter de la transmission de l'acte.

Dans le cas d'un recours gracieux, le délai de deux mois pour former un recours contentieux court à compter de la réponse, explicite ou implicite, de la collectivité locale.

Ce recours contentieux peut être réalisé à tout moment si l'acte attaqué a été obtenu à la suite de manœuvres frauduleuses de nature à induire l'administration en erreur (TA Nice, 6 janvier 1994, Préfet des Alpes Maritimes c/ commune de Vallauris). C'est le cas par exemple d'une délibération inexistante pour laquelle le conseil municipal ne s'est jamais réuni à la date indiquée sur la délibération et qui pourtant a été adressée au contrôle de légalité. Le juge doit déclarer nul et de nul effet un tel acte (CE, 10 novembre 1999, n° 126382).

#### **La demande de suspension du préfet**

Le préfet peut assortir son recours contentieux d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois (article L.2131-6 alinéa 3).

Dans certains domaines, la demande de suspension a été renforcée. Ainsi, jusqu'à ce que le tribunal ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le préfet dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire (article L.2131-6 alinéa 4).

#### **L'acte de nature à compromettre une liberté publique ou individuelle**

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les 48 heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. Dans ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de 48 heures (article L.2131-6 alinéa 5).

#### **L'information de la collectivité**

Lorsque le préfet défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité locale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné (article L.2131-6 alinéa 2).

Le maire peut également demander au préfet qu'il l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal un acte de l'autorité communale qui lui a été transmis.

## Complément de lecture

---

### **Le recours des particuliers**

Un particulier qui s'estime lésé par un acte d'une collectivité locale peut demander au préfet, dans un délai de deux mois à compter du jour où l'acte devient exécutoire, de saisir le tribunal administratif (article L.2131-8). Ces dispositions s'appliquent aussi pour une personne morale lésée.

L'article L.2131-9 précise que si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte d'une autorité communale, il peut en demander l'annulation directement au tribunal administratif.

Lorsqu'un particulier saisit le préfet pour lui demander d'examiner la légalité d'un acte, cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux de deux mois dont dispose le préfet. Lorsqu'il est saisi pour un acte non soumis au contrôle de légalité, le préfet dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine pour effectuer son contrôle.

Cette demande ne prive pas la personne lésée du recours direct dont elle dispose auprès de la juridiction administrative. Le délai de recours est prorogé jusqu'à la décision implicite ou explicite par laquelle le préfet se prononce sur cette demande. Le silence gardé pendant plus de deux mois par le préfet vaut décision de rejet (article R.421-2 du code de justice administrative). A l'expiration de ce délai, la personne pourra saisir directement la juridiction administrative dans un délai de deux mois (Rép. Min. n° 26789, JO AN du 13 janvier 2014).

### **Le recours des conseillers municipaux**

Les conseillers municipaux qui souhaiteraient déposer un recours contre une délibération du conseil municipal doivent le faire dans les mêmes conditions que les particuliers (ou tiers). La seule différence par rapport au régime concernant les particuliers tient au point de départ du délai de recours (Rép. Min. n° 91612, JO AN du 30 mai 2006). Pour les élus, il convient de distinguer deux situations (Rép. Min. n° 87644, JO AN du 18 juillet 2006,) :

- Si les conseillers municipaux ont participé à la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle la délibération a été adoptée, alors, en application de la théorie de la connaissance acquise, le délai de recours prend effet, à leur égard, à compter de la date de cette séance.

- Si les conseillers municipaux n'ont pas assisté à la séance, alors, la théorie de la connaissance acquise ne serait probablement pas retenue par le juge administratif pour les conseillers municipaux qui n'auraient pas pris part à ladite séance. Dès lors, à leur égard, c'est le droit commun qui s'applique : le délai de recours ne peut être déclenché contre un acte que par la mesure officielle d'information qui en est donnée et qui se matérialise soit par sa publication ou par son affichage, soit par sa notification.



## INDEX ALPHABETIQUE

### A

Accès salle du conseil municipal p. 109  
Affichage p. 131

### B

Bulletin de vote p. 19

### C

Candidatures p. 19

Centre communal/intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS) p. 78

Comité

- caisse des écoles p. 74, 75
- consultatif p. 70, 75

Commission

- d'accessibilité aux personnes handicapées (CCAPH/CIAPH) p. 72, 75
- administrative de révision des listes électorales p. 72,75
- d'appel d'offres (CAO) p. 69, 75
- de délégation de service public p. 70, 75
- consultative p. 70, 75
- consultative des services publics locaux (CCSPL) p. 73, 75
- des impôts directs (CCID/CIID) p. 73, 75
- municipale p. 67, 75

Communication des documents p. 62

Compte administratif p. 105

Compte-rendu p. 131

Conflit d'intérêts p. 121

Conseil

- de quartier p. 75, 75
- de sécurité et de prévention de la délinquance (CSPD) p. 74, 75

Conseil municipal

- lieu de réunion p. 98
- quorum p. 101
- renouvellement intégral p. 9
- vacance p. 11, 22

Conseiller intéressé p. 119

Contrôle de légalité p. 133, 137

Contestation élections p. 23

Convocation p. 17, 93

### D

Débat

- conseil p. 106
- enregistrement p. 113
- d'orientations budgétaires (DOB) p. 61
- sur le plan local d'urbanisme p. 31
- retransmission p. 113

Délai de convocation p. 17, 96

Délai franc p. 17, 97

Délais de recours p. 137

Délégation

- agents p. 29, 33, 35
- élus p. 25, 27, 81
- maire p. 37, 41, 43
- marchés publics p. 43
- président EPCI p. 45,47
- retrait p. 31, 81

Délégués p. 77

Délibération

- adoption p. 115
- rattachée p. 115
- registre p. 127
- transcription p. 123



Démission p. 85

Doyen d'âge p. 17

Droit d'enregistrement des séances p. 113

Droit à l'information p. 59, 65

Droit de retransmission des séances p. 113

Droit de priorité p. 25, 65

## E

Election

- adjoints p. 9, 20
- candidatures p. 19
- contestations p. 23
- convocation p. 17, 93
- maire p. 9, 19
- résultats p. 20
- vote p. 19

Enregistrement des débats p. 113

Enveloppe de vote p. 19

EPCI p. 77

Expulsion p. 106

## H-I-J

Huis-clos p. 18, 110

Incompatibilité p. 13

Inéligibilité p. 14

Isoloir p. 19

Jury de concours p. 70

## M

Majorité absolue p. 16, p. 69

Majorité relative p. 16

Mandant p. 51

Mandataire p. 51

## N-O

Note de synthèse p. 59, 96

Ordre du jour p. 59

Ordre du tableau p. 21

Organes infra-communaux p. 67

Organismes extérieurs p. 77

## P-Q

Police de l'assemblée p. 105

Présidence de séance p. 17, 105

Principe de parité p. 20

Prise illégale d'intérêts p. 120

Procès-verbal p. 125

Procuration p. 51

Questions diverses p. 124

Questions orales p. 60

Quorum p. 18, 101

## R

Recours

- délais p. 137
- élection p. 23
- contentieux p. 138
- conseillers municipaux p. 139
- contre les actes p. 137
- gracieux p. 137
- particuliers p. 139

Recueil des actes administratifs p. 125

Registre

- des arrêtés p. 127
- des délibérations p. 127
- support numérique p. 129

Règlement intérieur p. 57

Représentation proportionnelle p. 76

Renouvellement intégral p. 9

Renvoi séance p. 107

Retrait délégation p. 31, 81

Retransmission des débats p. 113

## S

Scrutin

- de liste p. 20, 21
- uninominal p. 21
- secret p. 19, 116
- public p. 116

Séance de l'assemblée délibérante

- convocation p. 93
- huis clos p. 18, 110
- présidence p. 17, 105
- publique p. 18, 109
- renvoi p. 107
- suspension p. 107

Secrétaire de séance p. 123

Signature p. 125

Subdélégation p. 38, 44

Suppléance

- maire/président p. 55
- conseiller communautaire p. 56

Suspension séance p. 107

Syndicats

- de communes p. 77
- mixtes p. 78

## T-U

Transmission des actes p. 133

Transmission par voie électronique p. 134

Urgence p. 96

Urne p. 19

## V

Vacance p. 11

Vote

- compte administratif p. 105
- délibérations p. 115
- élection p. 19
- par procuration p. 51









# CONSEIL EN DIAGONALE

Le conseil municipal et communautaire

n°12 - Édition MAI 2014