Association des Maires, Maires-Adjoints et Présidents d'EPCI de la Sarthe

Le fonctionnement du conseil municipal

Formation

Juin 2020

1

I. Les compétences du Conseil Municipal

2

A. « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »

(Art. L. 2121-29 du CGCT)

Cette disposition habilite le conseil municipal à statuer sur toute question d'intérêt public communal, sous réserve :

- qu'elle ne soit pas dévolue par la Loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques,

et

- qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions confiées au Maire.

(CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Baræul, n°193716)

3

B. Les compétences du conseil municipal

Les compétences listées par le CGCT :

- Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département (art. L.2121-29);
- Il décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département (art. L.2121-30);
- Il arrête le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire. Il entend, débat et arrête les comptes de gestion des receveurs sauf règlement définitif (art. L.2121-31);
- Il dresse, chaque année, la liste des contribuables susceptibles d'être désignés comme membres de la commission communale des impôts directs, conformément à l'article 1650 du code général des impôts (art. L.2121-32);
- Il procède à la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs (art. L.2121-33);
- Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local (art. L 2121-29 al.4).

4

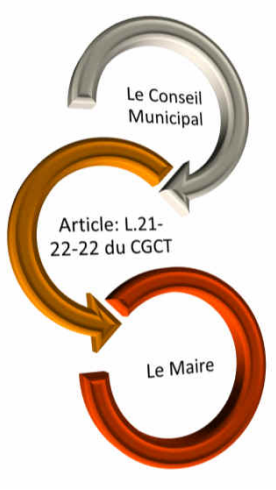
B. Les compétences du conseil municipal

Les autres compétences :

- Les créations et suppressions d'emplois municipaux
- L'élaboration du budget annuel
- Les acquisitions et ventes immobilières
- L'octroi de subventions
- La dénomination des rues, places,….
- ……

5

C. Les compétences délégables au Maire et aux Adjoints



6

En vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT, **le conseil municipal peut déléguer certaines de ses attributions au maire :** *«Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat » (….)*

L'article L. 2122-23 du CGCT prévoit que **le maire peut, sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, subdéléguer sa signature à un adjoint ou un conseiller municipal.**

Les compétences délégables :

*1° Arrêter et modifier l'affectation des **propriétés communales** utilisées par les services publics municipaux et de procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales ;*

*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 (…)*

7

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, modifier ou supprimer les **régies comptables** nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

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

8

9° D'accepter les **dons et legs** qui ne sont 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 clas**ses 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 à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;

9

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, et de **transiger** avec les tiers dans la limite de 1 000 € pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 € pour les communes de 50 000 habitants et plus ;

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 l'avant-dernier 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, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, 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 ;

10

21° D'exercer ou de déléguer, en application de l'article L. 214-1-1 du code de l'urbanisme, 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 même code ;

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 ou de déléguer l'exercice de ce droit en application des mêmes articles, dans les conditions fixées par le conseil municipal ;

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 ;

11

25° D'exercer, au nom de la commune, **le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique** prévu au troisième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ;

26° De **demander** à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, **l'attribution de subventions ;**

27° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, au **dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme** relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;

28° D'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;

29° D'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

12

C.1. Nécessité de préciser le périmètre de la délégation dans certains domaines

Le conseil municipal doit fixer des limites ou conditions aux délégations confiées au maire dans les domaines suivants:

- Détermination des tarifs de différents droits (2°) ;
- Réalisation des emprunts (3°) ;
- Délégation de l'exercice des droits de préemption en vertu de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme (15°)
- Actions en justice (16°) ;
- Règlement des dommages provoqués par des véhicules municipaux (17°) ;
- Réalisation de lignes de trésorerie (20°) ;
- Exercice du droit de préemption défini par l'article L.214-1 du code de l'urbanisme (21°) ;
- Exercice du droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme (22°) ;
- Renouvellement de l'adhésion de la commune aux associations dont elle membre (24°) ;
- Demande de subventions (26°)

13

C.2. Règles spécifiques

- S'agissant de pouvoirs délégués, le maire doit, selon les dispositions de l'article L 2122-23 du CGCT, *«en rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal»* (c'est-à-dire *a minima* une fois / trimestre).
- Par ailleurs, les décisions en cause sont à répertorier dans le registre des délibérations du conseil municipal, et non dans celui relatif aux arrêtés municipaux (art. R 2122-7-1).
- Les actes ainsi pris par le maire par délégation du conseil municipal doivent donner lieu à transmission à l'autorité préfectorale, ainsi qu'à affichage et publication.

14

C.3 Points de vigilance

- La délégation écarte la possibilité d'intervention du conseil municipal, qui se trouve dessaisi des attributions déléguées.

- Si le maire souhaite saisir le conseil municipal d'affaires particulièrement importantes dans le champ des compétences déléguées, il ne peut pas les inscrire à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal aux fins de délibération, sous peine d'illégalité de celle-ci.

- Mais dans le cas d'empêchement du maire, le conseil municipal prend les décisions sur les matières déléguées (art. L 2122-23 du CGCT). Il peut toutefois décider, soit dans la délibération accordant la délégation au maire (même article), soit ultérieurement (art. L 2122-17 du CGCT), qu'un adjoint ou un conseiller municipal remplisse les fonctions du maire.

- Le maire peut toujours subdéléguer une attribution du conseil municipal, sauf si celui-ci l'a expressément écarté dans sa délibération.

15

C.4. Fin de la délégation

- Dans tous les cas, le conseil municipal peut toujours mettre fin au dispositif de délégation de pouvoirs au maire.

- Lorsque le mandat du maire en exercice se termine, au terme prévu ou de façon anticipée, la délégation accordée par le conseil municipal cesse de produire ses effets.

Le conseil municipal doit prendre une nouvelle délibération s'il entend déléguer au nouveau maire des compétences définies à l'article L. 2122-22 du CGCT.

16

D. Les attributions du Maire

D.1 **Le maire, exécutif communal** (art. L2122-21 CGCT)

« Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, ***le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier :***

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;

3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses, de les imputer en section d'investissement conformément à chacune des délibérations expresses de l'assemblée pour les dépenses d'équipement afférentes à des biens meubles ne figurant pas sur les listes et d'une valeur inférieure à un seuil fixé par arrêté des ministres en charge des finances et des collectivités locales ;

4° De diriger les travaux communaux ;

17

D. Les attributions du Maire

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale ;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;

7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ;

8° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant ;

9° De prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux d'espèces non domestiques pour l'un au moins des motifs mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 427-6 du code de l'environnement et de requérir, dans les conditions fixées à l'article L. 427-5 du même code, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers, de surveiller et d'assurer l'exécution de ces mesures, qui peuvent inclure le piégeage de ces animaux, et d'en dresser procès-verbal ;

10° De procéder aux enquêtes de recensement. »

18

D. Les attributions du Maire

D.2 <u>Le maire, détenteur de « pouvoirs propres »</u>

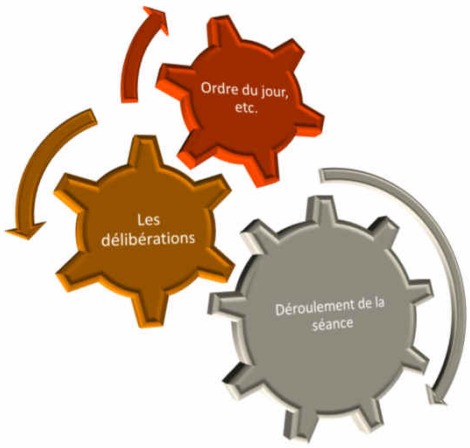
- Chef du personnel communal
- Délivre les autorisations d'urbanisme
- Détenteur de pouvoirs de police

D.3 <u>Le maire, représentant de l'Etat</u>

- Officier de police judiciaire (comme les adjoints)
- Officier d'état civil
- Organisation des élections
- Publie et exécute les lois et règlements
- Gère les demandes de cartes d'identité et de passeports
- Organise le recensement militaire pour les jeunes de 16 ans
- Légalise les signatures de ses administrés

19

II. Le fonctionnement du Conseil municipal



20

A. La convocation du conseil

- *« Le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace. »* (art. L.2121-14)

- C'est le maire, président du CM, qui le convoque :
  - Au moins une fois/trimestre
  - Et chaque fois qu'il le juge utile

- Le maire fixe souverainement le jour et l'heure de la séance.
- La convocation indique les questions portées à l'ordre du jour.
- La convocation est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée.
- La convocation est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse.

21

- **Communes de – 3.500 habitants**

- Convocation adressée **3 jours francs au moins avant celui de la réunion**.
- **En cas d'urgence,** le délai peut être abrégé par le maire, sans pouvoir être toutefois inférieur à **un jour franc.** Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

- **Communes de + 3.500 habitants**

- Convocation adressée **5 jours francs** au moins avant celui de la réunion, **et 1 jour franc en cas d'urgence.**
- Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du CM.
- Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

22

- La méconnaissance du délai de convocation est de nature à entacher d'illégalité les délibérations prises par le CM, même si tous les conseillers municipaux étaient présents lors de la séance *(CE, 9 mars 2007, n° 290687).*

- Il convient de prendre en compte, comme point de départ du délai, la date de l'envoi des convocations, mais il s'agit de **« délais francs »** : **ni le jour de l'envoi ni celui de la réception ne sont comptabilisés.** Il faut donc que 3 jours entiers (ou 5 pour les communes de 3 500 habitants et plus) séparent l'envoi de la date de la réunion.

Exemple : Si la réunion du CM doit se tenir le 11 septembre, l'envoi devra avoir été effectué avant :

- Avant le 7 à minuit pour une commune de moins de 3.500 habitants,
- avant le 5 à minuit pour une commune de 3.500 habitants et plus.

- Le délai est respecté alors même qu'un samedi, un dimanche et un jour férié seraient compris dans la période qui s'est écoulée entre l'envoi de la convocation aux membres du conseil et la séance tenue par cette assemblée

23

Les cas dans lesquels le maire est contraint de convoquer le CM (art. L.2121-9)

Le maire est tenu de convoquer le CM dans un délai maximal de 30 jours quand la demande motivée lui en est faite :

- par le Préfet,
- par le 1/3 au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 1.000 habitants et plus,
- et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 1.000 habitants.

En cas d'urgence, le Préfet peut même abréger le délai de 30 jours

La demande de convocation doit être motivée, c'est-à-dire préciser l'objet de la réunion et les raisons pour lesquelles il y a lieu de délibérer immédiatement sur le sujet sans attendre la prochaine réunion.

Le maire a dans ce cas l'obligation de convoquer le conseil municipal : il a « compétence liée ». Son refus de convoquer le CM peut être déféré au tribunal administratif.

Le maire est également tenu d'inscrire à l'ordre du jour les questions sur lesquelles portait la demande de convocation. Il ne peut en être autrement que si la demande ne présente pas un intérêt communal ou si elle présente un caractère abusif.

24

Règles de formes de la convocation

- Toute réunion doit être précédée d'une convocation (CGCT, art. L 2121-10). Il s'agit d'une obligation absolue de nature à entraîner l'illégalité des délibérations prises lors de la réunion non précédée d'une telle formalité. Objectif : empêcher l'organisation de séances pour lesquelles les opposants se verraient exclus.

- Dès qu'une séance a été levée, une nouvelle séance ne peut se tenir qu'après une nouvelle convocation, alors même que les séances se suivraient à une date rapprochée telle que de demi-journée en demi-journée. La seule exception apportée à cette règle est celle d'une « courte interruption » qui s'analyse en droit et en fait comme une simple « suspension de séance»

- Tout changement de la date ou de l'heure de la séance doit être effectué conformément aux règles de forme et de délai de la convocation initiale, à moins qu'il ne s'agisse que d'un léger report d'horaire par exemple d'une heure. Le report doit être justifié par un motif sérieux et qu'il n'ait pas été de nature à altérer les résultats de la séance.

25

L'ordre du jour

- L'ordre du jour de la séance doit figurer obligatoirement sur la convocation.

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

Le contenu de l'ordre du jour doit être mentionné de «manière suffisamment précise » pour permettre aux conseillers municipaux de savoir quelles questions seront débattues et de s'y préparer.

- Le maire dispose du pouvoir d'apprécier l'opportunité de l'inscription d'un sujet sur demande d'un conseiller municipal. Son refus doit être motivé, et est susceptible de recours devant le tribunal administratif.

26

L'information des conseillers municipaux

« 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 » (art. L 2121-13 du CGCT).

→ Note de synthèse jointe à la convocation pour communes + 3.500 H,

→ Dans les communes de moins de 3.500 habitants, seuls les projets de délibération portant sur une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) font obligatoirement l'objet d'une note de synthèse.

Pour les autres affaires à l'ordre du jour, le maire doit assurer la diffusion de l'information auprès des conseillers par les moyens qu'il juge les plus adéquats. Les documents sont ainsi susceptibles de leur être transmis sans frais par courrier électronique, lorsqu'ils sont disponibles sous forme dématérialisée.

27

Demandes des conseillers sur les affaires inscrites à l'ordre du jour

- L'article L 2121-12 prévoit expressément, pour les communes de plus de 3.500 habitants, que *« si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur ».*

- Mais la jurisprudence applique ce principe pour toutes les communes et toutes les affaires inscrites à l'ordre du jour en vertu de l'article L 2121-13 du CGCT dans la mesure où la demande du conseiller porte sur un document relatif à une délibération à venir.

- Les projets de délibération et les documents préparatoires aux séances doivent donc être communiqués, avant la réunion du conseil, aux conseillers municipaux qui en font la demande, sous peine de porter atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur mandat.
- De même, un conseiller est en droit de demander la communication de documents pendant la séance. L'exécutif peut toutefois s'opposer aux demandes à caractère dilatoire.

28

Conséquence du refus d'information à la suite d'une demande

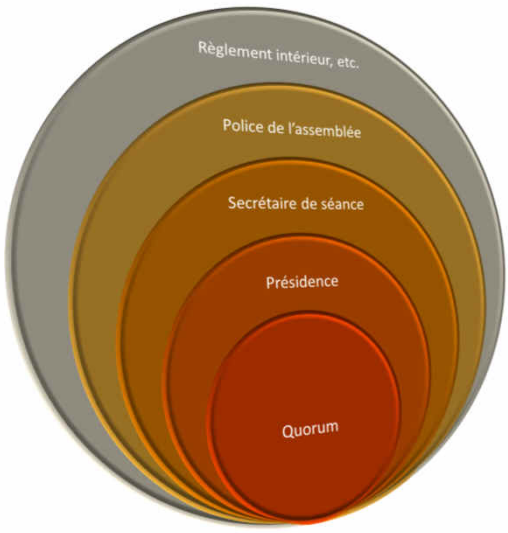
- Le défaut d'organisation d'une information préalable à l'initiative de l'exécutif d'une commune de moins de 3.500 habitants ne peut, à elle seule, justifier l'annulation d'une délibération : le juge ne l'annulera que s'il est établi que la communication de documents a été vainement demandée *(CE, 29 décembre 1999,n° 158472).*

- Le refus ou l'insuffisance d'information suite à une demande est néanmoins de nature à entraîner l'annulation de la délibération, notamment en matière budgétaire.

Exemple : Annulation d'une délibération autorisant le maire à signer un contrat de partenariat sans que les conseillers municipaux aient été informés d'une «subvention» de 17 millions d'euros, versée par la commune à titre d'avance sur rémunération *(CE, 11 mai 2016, n° 383768, 383769).*

29

B. Le déroulement de la séance



30

1. Le quorum

- Le conseil municipal « *ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice sont présents* » (CGCT, art. L 2121-17, al. 1er).

→ la majorité doit être de « plus de la moitié » (soit 5 pour une assemblée de 9 membres)

- A défaut, une nouvelle convocation de l'assemblée doit être faite à 3 jours au moins d'intervalle, aucun quorum n'étant alors exigé (al. 2).

Si le quorum n'est pas atteint après la première convocation, le maire doit indiquer sur le registre des délibérations que le CM ne s'est pas trouvé en nombre pour délibérer et que la séance est renvoyée à une date ultérieure immédiatement précisée.

- La notion de « membre en exercice » a donné lieu à plusieurs décisions de jurisprudence: le conseiller devient membre de plein droit de l'assemblée municipale dès la clôture du procès-verbal de l'élection à laquelle il a été procédé et le reste tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu en cas de recours contre les résultats de l'élection (C. élect., art. L 250, al. 2)

31

- Seules les questions inscrites à l'ordre du jour de la première réunion pourront être examinées sans vérification du quorum ; les nouvelles questions éventuelles seront soumises à la règle du quorum.

- 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 du même code, ils ne peuvent être décomptés dans les conseillers présents pour délibérer, quand bien même ils siégeraient parmi l'auditoire *(CE, 19 janvier 1983, Chauré, n° 33241 ; TA Amiens, 2 mars 2006, n° 0401501).*

- **Le quorum doit être atteint à l'ouverture de chaque séance. Il doit l'être également, au cours de la séance, lors de la mise en discussion de toute question soumise à délibération** *(CE, 15 février 1929, Bessiat et Hugon).*

Peu importe qui sont les conseillers présents. Si certains, entre deux délibérations, ont quitté la réunion et que d'autres sont arrivés, le nombre total des élus en présence doit être supérieur à la moitié des conseillers en exercice *(JO Sénat, 09.04.1987, question n° 04104, p. 538).*

32

2. La présidence de la séance

Le maire est statutairement l'autorité qui a seule la compétence pour présider le CM (CGCT, art. L 2121-14, al. 1er). Mais le même texte prévoit la possibilité de son remplacement. Celui-ci peut avoir lieu dans plusieurs séries de circonstances.

Indisponibilité juridique

Indisponibilité physique

33

L'indisponibilité juridique

- Le maire ne peut présider la séance (art. L 2121-14, al. 2), lorsqu'est débattu le compte administratif,

Toutefois, il peut alors, sans la présider, assister à la séance à condition de se retirer au moment du vote.

- En cas d'opposition d'intérêts, c'est-à-dire si le maire est intéressé à la décision à prendre, il ne peut participer au vote, et donc présider la séance pendant le débat et le vote.

34

L'indisponibilité physique

🗀 L'article L.2122-17 du CGCT organise de façon générale la suppléance du maire dans les différentes hypothèses d'empêchement :

- absence,
- suspension,
- révocation ou « tout autre empêchement »,

lui permettant alors d'être *« provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau »*.

35

La suspension et la levée de la séance

🗀 Seul le président de séance peut **suspendre les séances** du conseil. En l'absence de règlement intérieur, il appartient au maire, président du CM, de décider d'accepter une demande de suspension de séance *(JO AN, 04.09.1989, question n° 15293, p. 3947).*

🗀 Il appartient au maire, toujours en sa qualité de président de la séance, de **lever la séance**. Il le fait:

- normalement lorsque l'ordre du jour est épuisé ;
- plus exceptionnellement, si le quorum cesse d'être atteint (le quorum doit exister au moment de la mise en discussion de chacun des points de l'ordre du jour) ;
- plus exceptionnellement encore, et cette fois en sa qualité de titulaire des pouvoirs de police de l'assemblée, si l'ordre public est en cause, du fait de perturbateurs ou du fait des conseillers municipaux eux-mêmes, par exemple dans le cas où des propos qui excéderaient « les limites du droit de libre expression qui appartient aux conseillers municipaux » sont échangés *(CE, 15 juillet 1957, Ferber, Lebon p. 486).*

36

3. Le secrétariat de séance

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

Il peut adjoindre à ce ou ces secrétaires des auxiliaires, pris en dehors de ses membres, qui assistent aux séances mais sans participer aux délibérations. » (art. L. 2121-15)

- Cette désignation doit être faite au scrutin secret puisqu'il s'agit d'une nomination (sauf si le conseil, à l'unanimité, décide le contraire), le maire ne pouvant y procéder d'office, même en application du règlement de l'assemblée, disposition qui serait illégale.
- En pratique, le secrétaire de mairie exerce souvent la fonction « d'auxiliaire », même s'il ne tient d'aucun texte le droit d'assister aux réunions du conseil municipal *(CAA Nantes, 26 avril 2002, n° 99NT02915).*

37

Le juge administratif applique avec souplesse les dispositions de l'article L. 2121-15. Il a ainsi jugé licites:

- Une désignation du secrétaire de séance non réalisée au tout début de la début de séance
- Une désignation du secrétaire de séance non précédée d'un scrutin secret

Le procès-verbal de séance reste valable dès lors qu'un conseiller a effectivement exercé la fonction de secrétaire de séance et qu'il n'est pas établi, en cas de contestation, qu'il comporte des inexactitudes.

38

4. La police de l'assemblée

🗁 **Le maire a seul la police de l'assemblée**

Le maire absent ou empêché peut se faire remplacer (art. L 2121-14 du CGCT). Dans ce cas, la police de l'assemblée appartient à celui qui le remplace, qu'il soit adjoint ou conseiller.

🗁 **Police de l'assemblée = prévention des désordres**

→ Le maire peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre, et même un conseiller municipal qui perturbe le déroulement de la séance.

→ Le maire peut faire interdire, pour des raisons de sécurité et d'ordre publics, l'accès de la salle aux personnes dont le comportement traduit l'intention de manifester et de perturber les travaux de l'assemblée municipale. Toutefois, l'interdiction, alors qu'aucune menace de trouble n'est à craindre et que des places destinées au public demeurent disponibles, est illégale.

→ En cas de troubles, le maire peut lever ou suspendre la séance. Une telle décision est une mesure « d'ordre intérieur » et n'est donc pas susceptible de recours contentieux.

39

→ Le maire peut prendre, au regard de l'enregistrement des séances (qui relève certes du règlement intérieur) des mesures aussi bien individuelles que réglementaires, applicables au public comme aux conseillers municipaux, dès lors qu'elles sont justifiées par des circonstances particulières et destinées à réprimer ou même à prévenir un trouble réel, et non excessives eu égard au but poursuivi.

→ Le maire peut adresser des avertissements aux conseillers municipaux qui troubleraient le bon déroulement de la séance.

→ Le maire peut retirer la parole à un conseiller qui abuse de la liberté d'expression.

40

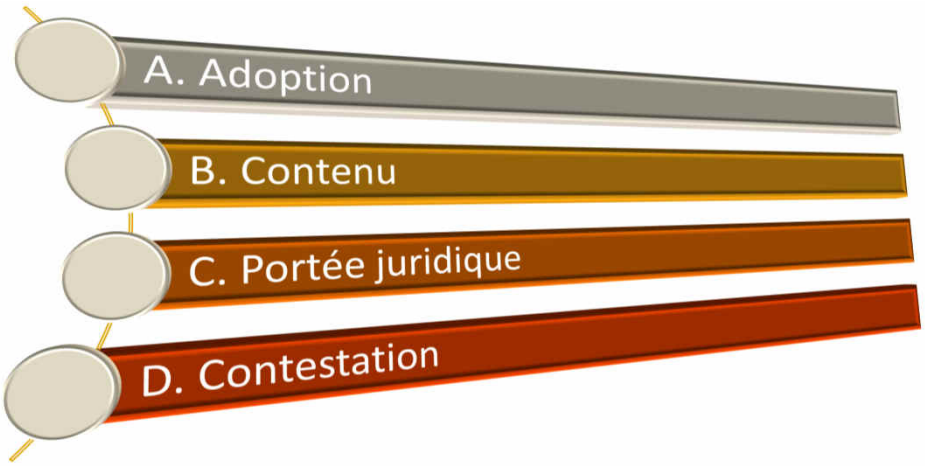
- La responsabilité de la direction des débats que détient le maire doit prendre en compte le respect du droit d'expression des membres du conseil municipal qui règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Si le comportement d'un conseiller perturbe l'organisation de la séance, le maire peut le rappeler 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.

Si ces différentes mesures restent sans effet, si l'attitude du conseiller en cause ne permet pas la poursuite de la séance, son expulsion peut être prononcée.

41

5. Le règlement intérieur



42

🗁 **Le conseil municipal doit établir son règlement intérieur dans les communes de 1.000 habitants et plus.**

Ces communes ont 6 mois, suite à l'installation du conseil municipal, pour l'établir.

Il s'agit non d'une faculté, mais d'une obligation légale.

🗁 Dans les communes de moins de 1.000 habitants, le règlement intérieur est facultatif. Il appartient au conseil municipal d'apprécier librement de l'opportunité d'établir ou non ce règlement

🗁 En pratique, le règlement intérieur est une délibération par laquelle le conseil municipal se prononce sur les règles de son organisation interne et de son fonctionnement. Le maire prépare, en général, un projet pour le soumettre ensuite au conseil.

Le maire ne peut pas prendre par arrêté des mesures relatives au fonctionnement interne du conseil municipal.

43

🗁 Le conseil municipal peut modifier un règlement approuvé par le conseil municipal précédent ou, au contraire, le confirmer. Le conseil municipal peut se référer à celui de la précédente assemblée, pour faciliter son fonctionnement interne, avant d'adopter son propre règlement

🗁 Même si le conseil conserve le règlement antérieur, il devra délibérer pour l'entériner.

🗁 Le règlement intérieur n'étant pas un document figé, les conseillers municipaux peuvent y apporter à tout moment les modifications qu'ils jugent indispensables.

🗁 **Le contenu du règlement** est fixé librement par le conseil municipal, mais dans le cadre de la loi.

Le principe est cependant qu'il ne doit porter que sur des questions qui relèvent du fonctionnement interne du conseil municipal *(CE, 18 novembre 1987, commune de Mainvilliers, n° 75312).*

44

Contenu obligatoire

- Conditions de consultation, par les conseillers municipaux, des projets de contrats ou de marchés, comme par exemple le délai de dépôt des demandes ;
- Règles de présentation, d'examen et de fréquence des questions orales ;
- Modalités du droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans les bulletins d'information générale diffusés par la commune;
- Pour toute commune de 50.000 habitants et plus, le règlement doit fixer les modalités de constitution et de fonctionnement d'une éventuelle mission d'information et d'évaluation.

Le Conseil d'État a jugé que les communes sont tenues d'adopter ces dispositions, sous peine de nullité des délibérations prises en leur méconnaissance.

45

Contenu facultatif

🗁 Le règlement intérieur peut préciser, à titre d'exemple :

- l'organisation des débats
- les règles de présentation, d'examen et de fréquence des questions orales
- la périodicité des séances du conseil
- le droit à l'information des conseillers municipaux
- le rôle, la composition, les « pouvoirs » et le fonctionnement interne des commissions
- les modalités de présentation des compte-rendus et des procès-verbaux des séances
- les conditions de modification du règlement (ex. : à la demande du maire ou de la moitié des conseillers)
- les conditions de mise à disposition de locaux au profit des élus de l'opposition
- les conditions de l'enregistrement par procédé audiovisuel des séances du conseil
- le nombre minimum de conseillers pour constituer un groupe d'élus
- le temps de parole des intervenants, notamment s'ils en font un usage excessif, dès lors que cette limitation respecte leur « droit d'expression »

46

Portée juridique du règlement intérieur

- Le règlement intérieur constitue une véritable législation interne du conseil municipal. Il s'impose en premier lieu aux membres du conseil, qui doivent respecter les procédures qu'il prévoit : le non-respect de la procédure prévue par le règlement intérieur peut entraîner l'annulation de la délibération du conseil municipal *(CAA Versailles, 6 juillet 2006, n° 05VE01393)*

- En sens inverse, une délibération prise en application d'une disposition illégale du règlement intérieur est elle-même illégale.

- Le règlement intérieur s'impose aussi au maire : c'est ainsi qu'il ne peut refuser d'enregistrer la création d'un groupe d'élus fait conformément au règlement *(CAA Nantes, 1er mars 2001, n° 99NT02868).*

47

6. La réunion à huis clos

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

Sans ce vote préalable du conseil, la séance est illégale.

En pratique, le conseil municipal doit donc commencer à siéger en séance publique puis, le cas échéant, continuer à siéger en séance à huis clos, après qu'une décision en ce sens a été prise par un vote.

Lorsque le conseil municipal décide de siéger à huis clos, il peut exercer la plénitude de ses compétences et attributions, dans les mêmes conditions que lorsqu'il siège en séance publique.

La présence dans la salle de personnes étrangères au conseil constitue une irrégularité.

48

- En revanche, le fait que le secrétaire de mairie ait assisté à la séance n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la séance.

- Le retour au régime de la séance publique, dans le cadre d'une séance pour laquelle le huis clos a été décidé, ne nécessite aucun vote formel préalable mais suppose toutefois l'assentiment des présents.

- La séance à huis clos aboutit à une délibération. Le procès-verbal et le compte rendu de la séance doivent être établis dans les mêmes conditions que dans le cas d'une séance publique.

- La décision du conseil municipal de délibérer à huis clos fait l'objet d'un contrôle restreint de la part du juge administratif *(CE, 19 juin 1959, Binet).*

49

7. Le vote

Les modes de scrutin

Le conseil municipal peut voter selon 3 modes de scrutin :

- **le scrutin ordinaire à main levée ;**

- **le scrutin public** a lieu, à la demande du ¼ des membres présents, **soit par bulletin écrit, soit par appel nominal.**

Le registre des délibérations doit comporter le nom des votants ainsi que l'indication du sens de leur vote (art. L 2121-21 du CGCT) ;

- **le scrutin secret** a lieu lorsqu'un tiers des membres présents le réclame ou s'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation (art. L 2121-21 du CGCT).

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

Lorsqu'il y a partage des voix à bulletin secret la voix du président n'est pas prépondérante, le sens de son vote ne pouvant être connu,

La demande de vote au scrutin secret porte sur un vote déterminé, et doit être renouvelée pour chaque nouveau vote.

les conseillers municipaux doivent motiver leur demande de recours au scrutin secret/ Ainsi, le maire peut refuser de faire droit à la demande de scrutin secret si celle-ci est insuffisamment motivée.

50

La majorité nécessaire

- Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés, et non des votants (art. L 2121-20 du CGCT).

Les bulletins blancs et les abstentions sont donc exclus. Ils ne sont pas considérés comme des suffrages exprimés.

Dans un conseil de 15 élus, lorsque 4 élus décident de ne pas prendre part au vote la majorité est donc de 6.

« Un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue de son choix ***pouvoir écrit de voter en son nom****. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul pouvoir. Le pouvoir est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives. » (art. L. 2121-20)*

51

- Le maire, en sa qualité de président de la séance, met aux voix la question débattue.

- Plusieurs questions concernant un même projet peuvent faire l'objet d'un vote unique si aucun des conseillers ne demande un vote séparé.

- Il est possible au maire, de constater à l'issue d'un débat réel, l'accord de la majorité sans faire procéder à un vote effectif.

L'intervention d'un vote formel n'est pas exigée à peine de nullité de la délibération, dès lors que le maire a pu constater l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers *(CE, 28 juillet 1994, n° 135903).*

52

8. La notion de « conseiller intéressé »

🗀 Article L 2131-11 du CGCT *« Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet soit en leur nom personnel soit comme mandataires ».*

Est considéré comme « intéressé » à une affaire tout conseiller municipal dont les intérêts propres ou qu'il représente ne se confondent pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune *(CE, 16 décembre 1994, commune d'Oullins, n° 145370).* Cet intérêt se mesure *in concreto*, compte tenu des données de chaque affaire.

Pour éviter tout risque d'annulation, **l'élu en question doit quitter la salle du conseil**. Dans ce cas, sa sortie sera mentionnée dans le procès-verbal et il n'aura pas à signer le registre pour la délibération en question.

Exemples:

- Cas du maire qui participé à une délibération ayant pour objet un contrat de location avec une société de chasse dont il est sociétaire, alors même qu'il n'a pas pris part au vote (*CE, 21 avril 2000, association « La Bête noire », n° 161530) ;*

53

- Cas de l'acquisition par la commune d'un chemin privé desservant plusieurs propriétés, dont celle du maire *(CE, 24 novembre 1997, Merrain, n° 159190) ;*

- Cas du conseiller municipal qui a participé au vote d'une délibération du conseil municipal relative à la modification du POS concernant une parcelle de terrain lui appartenant *(CAA Lyon, 3 février 2004, Aster, n° 99LY01706) ;*

- Cas du maire qui a participé à la délibération ayant pour objet la signature d'une convention avec une association qu'il présidait, bien que la délibération ait été prise à l'unanimité *(CE, 16 décembre 1994, commune d'Oullins, n° 145370).*

- Délibération pour la transformation en temps complet d'un emploi à laquelle a participé, en tant que conseiller, le mari de l'agent concerné *(CE, 23 février 1990, commune de Plouguernevel, n° 78130).*

- La délibération d'approbation du dossier de réalisation de la ZAC du centre-bourg, à laquelle a participé le premier adjoint, intéressé à l'opération au travers d'un projet immobilier conçu avec sa famille et lié au réaménagement du bourg *(CE, 28 juillet 1993, commune d'Arcangues, n° 121419).*

54

Indépendamment de la nullité de la délibération, le délit de prise illégale d'intérêts peut être constitué.

Exemples :

- Un maire présentant devant son conseil municipal un plan local d'urbanisme englobant des terrains appartenant à une SCI dont il est gérant, et aboutissant à la vente de ces terrains à la commune, alors que son attention avait été attirée à plusieurs reprises sur l'illégalité de l'opération, et alors même qu'il n'avait pas pris part au vote *(Cass. crim., 17 mai 2006, M. Jacques X, n° 05-87314* : 8 mois de prison avec sursis, 20 000 € d'amende et 3 ans d'interdiction de droit de vote et d'inéligibilité);
- Un maire adjoint, délégué à l'enseignement secondaire et aux universités, ayant émis un avis favorable à la reconduction d'une subvention en faveur d'une association « dans laquelle il avait une grande influence », qui connaissait des difficultés financières, et qui a cependant ultérieurement reversé cette subvention à une société de publicité, alors en redressement judiciaire dont il était le gérant *(Cass. crim., 9 mars 2005, marcel Z, n° 04-83615* : 1 an de prison avec sursis, 5 000 € d'amende et 1 an d'interdiction des droits civiques).

55

Art. 432-12 du Code pénal :

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

Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou 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 dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire ***peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement.*** *Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.*

56

Dans les mêmes communes, les mêmes élus ***peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle****. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.*

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales ***et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal*** *relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales,* ***le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos. »***

57

9. Le procès verbal de séance

Le PV de séance est un document écrit, rédigé à partir des notes prises au cours de chaque séance et au fur et à mesure de son déroulement, dans lequel doivent être relatés tous les faits constituant cette séance. Il permet de vérifier les conditions dans lesquelles le conseil s'est réuni et les décisions qu'il a prises.

1. Rédaction du procès-verbal

L'article L 2121-15 du CGCT prévoit qu'au début de chacune de ses séances, le CM nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de **secrétaire de séance.** Le secrétaire de séance a ainsi la charge de rédiger, ou le cas échéant de faire rédiger sous son contrôle, le PV de la séance qui doit être approuvé par les conseillers municipaux présents à la séance.

Le Conseil d'Etat a considéré dans un arrêt de principe *(CE, 3 mars 1905, Sieur Papot),* que *« sous réserve de la mention des motifs pour lesquels des conseillers municipaux n'auraient pas donné leur signature, ces derniers sont maîtres de la rédaction de leurs procès-verbaux ».*

58

Les délibérations devant être signées par « tous les membres présents à la séance » (CGCT, art. L 2121-23), il suffira, dès lors, à un conseiller désapprouvant la rédaction du PV, de refuser de signer cette délibération. Ce refus n'a pas d'incidence sur la légalité de la délibération, mais mention doit alors être faite de ce refus.

En ce qui concerne le maire, s'il estime la rédaction incorrecte, il doit soumettre, en sa qualité de président du conseil municipal, l'affaire aux conseillers présents à la séance sans pouvoir modifier lui-même cette rédaction.

Le Conseil d'État a ainsi considéré que le maire n'est pas compétent pour rayer des procès-verbaux les propos injurieux ou diffamatoire ainsi que toute déclaration dont la publication serait de nature à engager la responsabilité communale *(CE, 10 février 1995, commune de Coudekerque-Branche, n° 147378),* ni même pour corriger les erreurs matérielles constatées *(CE, 28 novembre 1990, Gérard, n° 75559) (JO Sénat, 31.10.2013, question n° 03696, p. 3167).*

59

2. Présentation matérielle du PV

Aucune règle légale ne fixe les modalités de la présentation matérielle des PV de séance. Il prend la forme d'un document écrit, qui doit être signé par le secrétaire de séance et être conservé aux archives de la mairie.

3. Contenu du PV

Aucune mention obligatoire n'est expressément désignée par la loi. En pratique le procès-verbal de séance du conseil municipal doit toutefois être rédigé avec le plus grand soin. En effet, compte tenu du fait que le registre des délibérations ne peut lui-même être correctement composé qu'à partir du PV de séance, le maximum de mentions utiles doivent être portées sur ce dernier.

Mentions essentielles :

- le jour et l'heure de la séance
- la présidence
- les conseillers présents et représentés
- l'ordre du jour
- les affaires débattues et les opinions exprimées
- les votes et les décisions prises

60

- Disparités importantes qui constatées entre les communes s'agissant des PV de séance : certaines reprennent intégralement les interventions des conseillers, d'autres se contentent de mentionner l'existence d'un débat, sans que cela entache d'illégalité la délibération.

- Dans le silence de la loi, pour éviter ou limiter les contestations, le procès-verbal doit néanmoins contenir des éléments qui apparaissent nécessaires tant à l'information du public qu'à celle du préfet, chargé du contrôle de légalité sur les décisions prises par le conseil municipal ainsi que sur les conditions formelles de leur adoption.

61

- Le procès-verbal de séance, le registre des délibérations et le compte-rendu n'ont pas valeur d'actes authentiques.

Les mentions qui y sont portées font foi par elles-mêmes mais seulement jusqu'à preuve contraire.

- La loi ne fixe aucun délai pour la retranscription des délibérations dans le registre.

Un retard est donc sans conséquence sur leur légalité.

- Le registre des délibérations n'a pas pour objet d'assurer la publicité des actes auprès des administrés *(CE, 26 septembre 2008, commune de Souillac, n° 294021).*

62

10. Le compte-rendu de séance

L'article L 2121-25 du CGCT prévoit une mesure de publicité des délibérations du conseil municipal : l'affichage du compte rendu de la séance.

Le CGCT distingue les « procès-verbaux » des conseils municipaux, dont la communication peut être demandée par toute personne, des « comptes rendus » des séances qui, aux termes des articles L 2121-25 et R 2121-11, sont **affichés dans un délai d'une semaine, par extraits, à la porte de la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.**

Ces dispositions s'appliquent dans toutes les communes, sans distinction de population.

Le compte-rendu liste les titres des affaires traitées en mentionnant le résultat du vote de l'assemblée délibérante.

63

- Selon le Conseil d'Etat, **il appartient uniquement au maire de préparer les extraits à afficher, et il a la responsabilité de faire procéder à l'affichage** .

- Ces extraits doivent être constitués par les points essentiels du procès-verbal de la séance. Le Conseil d'État considère que ces extraits doivent porter, notamment, sur les décisions prises par le conseil municipal.

Par ailleurs, la rédaction des extraits doit être telle que les administrés puissent saisir le sens et la portée réelle des décisions du conseil afin de savoir si elles sont susceptibles de leur faire grief

- Les noms des conseillers ayant pris part aux délibérations doivent également être mentionnés afin de vérifier le respect de l'article L 2131-11 du CGCT visant à interdire la participation aux délibérations des conseillers personnellement intéressés à l'affaire qui en fait l'objet

64

- Selon les articles L 2121-25 et R 2121-11 du CGCT, le compte rendu est affiché dans un délai d'une semaine, par extraits, à la porte de la mairie ou à l'extérieur même dans un espace accessible uniquement aux heures d'ouverture et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.

- Le délai d'une semaine n'est assorti d'aucune sanction directe. Aucun texte ne fixe la durée pendant laquelle les délibérations doivent rester affichées. Il faut donc se référer à la notion de « délai raisonnable », permettant aux habitants de prendre connaissance des délibérations.

- Le défaut d'affichage est sans effet sur la validité des délibérations.

- Un simple retard de l'affichage, effectué au-delà du délai de la semaine de l'article L 2121-25 du CGCT, n'affecte pas la validité de la délibération. Il en va de même pour le manque de précision des extraits affichés.

- Un particulier peut intenter un recours pour excès de pouvoir contre le refus - implicite ou explicite - d'un maire de procéder à l'affichage du compte rendu des séances.

65

11. Le registre des délibérations

- L'article L 2121-23 du CGCT prescrit que les délibérations du CM doivent être inscrites par ordre de date sur le registre des délibérations.

- Ce sont les mentions essentielles du procès-verbal, et notamment les décisions prises par le conseil municipal, qui sont transcrites sur le registre des délibérations.
- Le registre doit être coté et paraphé par le maire.
- Les affaires venant en délibération au cours d'une même séance reçoivent un numéro d'ordre à l'intérieur de la séance.
- Chaque feuillet clôturant une séance rappelle les numéros d'ordre des délibérations prises et comporte la liste des membres présents avec, en regard, une place pour la signature de chacun d'eux ou, éventuellement, la mention de la cause qui les a empêchés de signer.
- Les feuillets sur lesquels sont transcrites les délibérations portent mention du nom de la commune et de la date de la séance du conseil municipal. Ils sont numérotés.

66

- L'encre d'impression doit être stable dans le temps et neutre.

- Tout collage est prohibé.

- Les feuillets mobiles numérotés et paraphés sont reliés au plus tard en fin d'année, dans des conditions assurant la lisibilité des délibérations. Dans les communes de moins de 1.000 habitants, il peut être procédé à la reliure des délibérations tous les cinq ans.

- Le registre comprend une table par date et une table par objet des délibérations intervenues.

- La tenue des registres peut également être organisée à titre complémentaire sur support numérique.
- L'exemplaire sur support numérique a alors une valeur de copie.

67

- La loi n'impose aucun délai pour opérer la transcription des délibérations dans le registre. Comme aucune forme de rédaction n'est imposée, le conseil municipal peut décider :
  - de transcrire intégralement les procès-verbaux de séance sur le registre des délibérations ;
  - d'y inscrire seulement les délibérations et de conserver les interventions des conseillers municipaux sur le seul procès-verbal de séance.

Le retard ou le défaut de transcription des délibérations sur le registre est sans effet sur l'existence et la validité des délibérations. Il en est de même des irrégularités diverses dans la transcription.

- Certaines mentions spécifiques doivent toutefois figurer au registre des délibérations :
  - la date de l'affichage du compte rendu ;
  - le préambule de la délibération doit mentionner la décision du conseil de se réunir à huis clos.

- Les délibérations adoptées à huis clos doivent être transcrites au registre des délibérations. La décision doit y figurer mais pas les débats. En effet, la transcription des opinions émises en séance à huis clos serait contraire à cette notion, toute personne pouvant demander communication du registre.

68

🗁 **Après leur transcription au registre, les délibérations doivent être signées par tous les membres présents à la séance (art. L 2121-23 du CGCT).**

Ils attestent ainsi que le texte de la délibération, tel qu'il est porté au registre, est conforme à la délibération effectivement prise par le conseil municipal.

Le retard des signatures est sans effet sur l'existence et la validité des délibérations du conseil.

En cas de défaut de signature, la cause qui l'a empêchée doit être mentionnée sur la délibération elle-même. À défaut, la délibération n'est pas pour autant entachée d'illégalité. Les conseillers municipaux peuvent exprimer leur désaccord sur la rédaction proposée en refusant de signer.

Quoi qu'il en soit, l'empêchement ou le refus de signer d'un ou de plusieurs conseillers municipaux n'a aucun effet sur la validité de la délibération si cette dernière a été prise à la majorité légale.

Les décisions prises par le maire par délégation du CM ou par un adjoint ou un conseiller municipal par subdélégation sont inscrites dans le registre des délibérations par ordre de date.

69

12. Le recueil des actes administratifs

Les communes de plus de 3.500 habitants sont tenues de publier leurs actes réglementaires dans un « recueil des actes administratifs » (art. L 2122-29 et R 2121-10 du CGCT).

La publication est assurée sur papier. Elle peut l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

Le recueil des actes administratifs contient :

- les délibérations adoptées par le conseil municipal
- les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal
- les arrêtés, actes pris par le maire dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs propres, notamment en matière de police.

70

- Toutes les décisions de nature réglementaire doivent être mentionnées.

- En revanche, les permissions de voirie accordées par les autorités locales, qui ne revêtent aucun caractère réglementaire, doivent être considérées comme des décisions individuelles devant faire l'objet d'une notification aux seuls pétitionnaires. Elles n'ont pas à être mentionnées dans le recueil des actes administratifs *(JO Sénat, 02.01.2003, question n° 03976, p. 62).*

- L'absence de publication est sans incidence sur la légalité de la délibération ou de l'arrêté. En cas d'affichage de l'arrêté ou de la délibération, l'absence de publication ne fait pas obstacle à ce qu'il acquière un caractère exécutoire *(CE, 21 mai 2008, n° 284801).*

71

III. L'entrée en vigueur des délibérations

Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé :

- à leur publication ou affichage, ou à leur notification aux intéressés,
- ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Le maire peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire d'une délibération.

Le maire a donc le choix entre la publication ou l'affichage *(JO Sénat, 02.09.2004, question n° 13285, p. 2006).*

La publication doit s'entendre comme la publication du texte de la délibération dans le recueil des actes administratifs de la commune. Ce recueil est facultatif pour les communes de moins de 3 500 habitants

72

Sont toutefois exclues de l'obligation de transmission au contrôle de légalité :

- Les délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales.

- Les délibérations relatives aux 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 aux centres de gestion.

- Les marchés publics passés selon la procédure adaptée.

- Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police relatives :

- à la circulation et au stationnement ;
- à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent.

73

Insertion dans une publication locale de certaines délibérations

Doit faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune le dispositif de certaines délibérations du conseil municipal (art. L 2121-24, al. 1 du CGCT) :

- les délibérations approuvant une convention de délégation de service public ;
- les délibérations prises en matière d'interventions économiques.

Dans tous les cas, cette publication doit être diffusée dans l'ensemble de la commune et sa périodicité doit être suffisante pour que l'on puisse considérer que l'objectif d'information des habitants est atteint (hebdomadaires ou quotidiens, publications gratuites, autres publications habilitées à recevoir les annonces judiciaires et légales).

L'insertion dans une publication locale du dispositif des délibérations concernées constitue un simple fait matériel d'information des habitants, L'absence ou l'insuffisance de l'insertion est sans effet sur la validité des délibérations concernées.

74

Mention d'un nom dans les délibérations du conseil municipal

Lorsque des affaires communales mettent en cause certaines personnes, le huis clos peut être décidé pour des raisons de confidentialité, dans la mesure où des éléments touchant à la vie privée de ces personnes peuvent apparaître.

- Toutefois, celles-ci ne peuvent s'opposer à ce que leur nom soit mentionné lors des débats et dans les délibérations pour des raisons tenant à l'information des élus et à l'exécution des délibérations.

- S'agissant de l'affichage du compte rendu des délibérations, le maire doit veiller en tant que nécessaire au respect de la vie privée et rendre anonymes, le cas échéant, des informations relatives aux personnes concernées par une délibération.

75

IV. La communication des délibérations, compte rendu et PV du conseil

- L'article L. 2121-26 du CGCT reconnaît à toute personne physique ou morale le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune.

Cette communication, qui peut être obtenue aussi bien du maire que des services préfectoraux, intervient dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration.

Ainsi, l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques des services de la mairie sollicitée :

- 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 la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration communale ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction ;
- par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique.

Si un refus est opposé par le maire, le demandeur, avant d'intenter un recours contentieux, doit saisir pour avis la commission d'accès aux documents administratifs qui est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs (JO AN, 19.12.2006, question n° 105226, p. 13261).

76

V. Le retrait d'une délibération

On entend par :

- « abrogation » d'un acte : sa disparition juridique pour l'avenir ;
- « retrait » d'un acte : sa disparition juridique pour l'avenir comme pour le passé

Retrait d'une délibération créatrice de droits

-1- L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que :

- si elle est illégale ;

et

- si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de 4 mois suivant la prise de cette décision *(art. L 242-1du Code des relations entre le public et l'administration).*

77

-2- Par dérogation à l'article L 242-1, l'administration peut, sans condition de délai :

- abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie ;
- retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées (art. L 242-2) ;
- abroger ou retirer un acte administratif unilatéral obtenu par fraude (art. L 241-2).

-3- Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire (art. L 242-4).

78

VI. Délais de recours contre une délibération

- La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, **dans les 2 mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée** (art. R421-1 du code de justice administrative).

- **Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision** (art. R 421-5).

- Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet.

Les intéressés disposent, pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période mentionnée au premier alinéa.

Néanmoins, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans ce délai de deux mois, elle fait à nouveau courir le délai du pourvoi.

79

VII. Les commissions municipales

Article L. 2121-22 du CGCT :

*« **Le conseil municipal peut former,** au cours de chaque séance, **des commissions** chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres.*

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

***Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions,** y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, **doit respecter le principe de la représentation proportionnelle** pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. »*

80

-1- <u>Création</u>

- La loi ne fixant pas de méthode particulière pour la répartition des sièges de chaque commission, le conseil municipal doit s'efforcer de rechercher la pondération qui reflète le plus fidèlement la composition politique de l'assemblée, chacune des tendances représentées en son sein devant disposer au moins d'un représentant *(circulaire n° COTB2005924C du 20 mai 2020 relative au rappel des mesures à prendre par les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à la suite du renouvellement général).*

- Les membres des commission sont en principe désignés par vote à bulletin secret, même si le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret aux nominations ou aux présentations.

Si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement (art. L 2121-21 du CGCT).

81

-2- <u>Durée</u>

Aucune durée relative aux commissions n'est fixée par les textes.

Une fois créée, la commission peut, avec la même facilité, être supprimée,

Cependant, la jurisprudence a précisé 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, ville de Nice, n° 00MA00631).*

-3- <u>Compétences</u>

Les compétences des commissions municipales sont fixées par le conseil municipal (commission des finances, des travaux, de l'animation, de l'urbanisme...).

Elles ne peuvent qu'être chargées d'étudier les questions soumises au conseil.

Elles émettent de simples avis et peuvent formuler des propositions, mais ne disposent d'aucun pouvoir propre *(CAA Nantes, 12 mars 2004, commune de Montoir-de-Bretagne, n° 03NT01466).*

82

-4- Fonctionnement

La commission peut être réunie à tout moment car elle n'est soumise à aucun quorum.

Les règles de fonctionnement des commissions ne sont déterminées par aucune disposition législative ou réglementaire. Il revient au conseil municipal de fixer, le cas échéant dans le règlement intérieur du conseil, les règles de fonctionnement des commissions.

Dès lors que le règlement intérieur prévoit des dispositions particulières sur le fonctionnement des commissions municipales, la méconnaissance de ces dispositions constitue une irrégularité substantielle *(CE, 31 juillet 1996, Tête, n° 132541).*

83

VIII. Les droits de la minorité

-1- L'attribution d'un local

Dans les communes de plus de 3.500 habitants, le maire doit attribuer un local commun aux conseillers n'appartenant pas à sa majorité, qui en font la demande (CGCT, art. L 2121-27).

Les modalités de cette mise à disposition sont fixées par accord entre le maire et les demandeurs; à défaut, le maire statue seul (CGCT, art. D. 2121-12).

Dans les communes de 10.000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un **local** administratif **permanent.**

Dans les communes comprises entre 3.500 et 10.000 habitants, la mise à disposition d'un local administratif commun aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale peut être, dans la mesure compatible avec l'exécution des services publics, **soit permanente, soit temporaire.** Dans ce dernier cas, en l'absence d'accord entre le maire et les conseillers intéressés, la durée de mise à disposition ne peut être inférieure à quatre heures par semaine, dont deux heures au moins pendant les heures ouvrables.

La répartition du temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers minoritaires entre leurs différents groupes est fixée d'un commun accord. En l'absence d'accord, le maire procède à cette répartition en fonction de l'importance des groupes.

84

-2- L'espace réservé dans le bulletin municipal

Article L. 2121-27-1 du CGCT :

*« **Dans les communes de 1.000 habitants et plus**, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, **un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre** que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale.*

Les modalités d'application du présent article sont définies par le règlement intérieur du conseil municipal. »

85

PANORAMA de jurisprudence et de réponses ministérielles

Conseil municipal. Possibilité pour un conseiller de poser une question orale.

Le règlement intérieur d'un conseil municipal, ou à défaut une délibération, peut contraindre, dans un délai raisonnable, le dépôt préalable des questions orales au maire.

Si aucune précision n'est apportée par un de ces actes, il apparaît qu'une question orale peut être posée le jour même de la séance publique par un conseiller municipal *(JO Sénat, 04.06.2020, question n° 16423, p. 2536).*

86

Conseiller municipal. Refus exprès de remplir la fonction d'assesseur. Démission d'office.

Un conseiller municipal qui refuse sans excuse valable de remplir la fonction d'assesseur d'un bureau de vote encourt la démission d'office prononcée par le tribunal administratif.

Par deux courriels, des conseillers municipaux ont refusé de façon explicite d'exercer les fonctions d'assesseur du bureau de vote lors de l'élection européenne de 2019. Or, ces fonctions sont au nombre de celles qui, en leur qualité de conseillers municipaux, leur étaient dévolues par les lois au sens de l'article L 2121-5 du CGCT.

Ainsi, le maire pouvait saisir le tribunal administratif sans leur avoir préalablement adressé un avertissement, dès lors que l'avertissement n'est requis que dans l'hypothèse où la procédure de démission d'office est fondée sur l'abstention persistante de remplir une des fonctions dévolues par les lois aux membres du conseil municipal mais pas dans l'hypothèse où elle est fondée sur une déclaration expresse des intéressés *(CAA Nantes, 30 mars 2020, commune d'Orville, n° 19NT02655).*

87

Information des conseillers municipaux. Communication de documents non liés à une délibération

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 (art. L 2121-13 du CGCT). Mais la demande du conseiller doit porter sur un document relatif à une délibération à venir.

Lorsqu'un membre du conseil municipal demande la communication de documents, il appartient au maire, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir :

- d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire de la commune qui fait l'objet d'une délibération du conseil municipal ;

- et, d'autre part, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités appropriées.

En se bornant à constater, pour faire droit à la demande de communication, que les documents en cause étaient directement liés à des délibérations, alors que les délibérations invoquées étaient antérieures à la date de la demande de communication, le tribunal commet une erreur de droit *(CE, 5 avril 2019, communauté intercommunale des villes solidaires, n° 416542).*

88

Examen de délibérations non inscrites à l'ordre du jour (non)

En l'espèce, l'ordre du jour de la séance du conseil municipal ne comportait pas l'examen de deux délibérations relatives, pour la première, à l'attribution d'une subvention exceptionnelle à une association et, pour la seconde, à l'instauration et au versement de l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise. Cet ordre du jour ne comportait pas davantage l'examen de questions diverses.

Ainsi, quand bien même ces délibérations auraient revêtu un caractère mineur, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que leur adoption avait méconnu les règles fixées par les dispositions de l'article L 2121-10 du CGCT concernant l'inscription des questions à l'ordre du jour du conseil municipal

(CAA Versailles, 18 octobre 2018, commune de Vigneux-sur-Seine, n° 17VE02860).

89

Examen de délibérations non inscrites à l'ordre du jour (non)

En l'espèce, l'ordre du jour de la séance du conseil municipal ne comportait pas l'examen de deux délibérations relatives, pour la première, à l'attribution d'une subvention exceptionnelle à une association et, pour la seconde, à l'instauration et au versement de l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise. Cet ordre du jour ne comportait pas davantage l'examen de questions diverses.

Ainsi, quand bien même ces délibérations auraient revêtu un caractère mineur, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que leur adoption avait méconnu les règles fixées par les dispositions de l'article L 2121-10 du CGCT concernant l'inscription des questions à l'ordre du jour du conseil municipal

(CAA Versailles, 18 octobre 2018, commune de Vigneux-sur-Seine, n° 17VE02860).

90

Cantines scolaires. Fin des menus de substitution (illégalité en l'espèce)

Le juge rappelle :

- que le gestionnaire d'un service public dont la mise en place est facultative (ce qui est le cas des cantines scolaires) dispose de larges pouvoirs d'organisation, mais ne peut décider d'en modifier les modalités d'organisation et de fonctionnement que pour des motifs en rapport avec les nécessités de ce service ;

- que les principes de laïcité et de neutralité auxquels est soumis le service public de la restauration scolaire ne font pas, par eux-mêmes, obstacle à ce que les usagers de ce service se voient offrir un choix leur permettant de bénéficier d'un menu équilibré sans avoir à consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses ou philosophiques.

En l'espèce, le conseil municipal a approuvé la modification du règlement intérieur des restaurants scolaires qui dispose désormais qu'un « seul type de repas sera proposé à l'ensemble des enfants inscrits au restaurant scolaire ».

Mais il est constant que, depuis 1984, les restaurants scolaires des écoles publiques de la commune proposaient à leurs usagers des menus alternatifs leur permettant de bénéficier de repas répondant aux bonnes pratiques nutritionnelles sans être contraints de consommer des aliments prohibés par leurs convictions religieuses.

Il ne ressort pas des pièces du dossier que, pendant les 31 années qu'elle a duré, cette pratique aurait provoqué des troubles à l'ordre public ou été à l'origine de difficultés particulières en ce qui concerne l'organisation et la gestion du service public de la restauration scolaire.

Il suit de là qu'en se fondant exclusivement sur les principes de laïcité et de neutralité du service public pour décider de mettre un terme à une telle pratique, le maire et le conseil municipal ont entaché leur décision et délibération d'erreur de droit

(*CAA Lyon, 23 octobre 2018, Ligue de défense judiciaire des musulmans, n° 17LY03323 et 17LY03328).*

91

Bulletin municipal. Tribune de l'opposition diffamatoire à son égard. Refus du maire (oui)

Un maire peut refuser de publier dans le bulletin municipal une tribune de l'opposition, non seulement quand celle-ci engagerait sa responsabilité à l'égard d'un tiers, mais également lorsqu'elle est diffamatoire ou injurieuse à son égard.

1. Il résulte des dispositions de l'article L 2121-27-1 du CGCT qu'une commune de 3 500 habitants et plus est tenue de réserver dans son bulletin d'information municipale, lorsqu'elle diffuse un tel bulletin, un espace d'expression réservé à l'opposition municipale. Ni le conseil municipal ni le maire de la commune ne sauraient, en principe, contrôler le contenu des articles publiés, sous la responsabilité de leurs auteurs, dans cet espace. Il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort à l'évidence de son contenu qu'un tel article présente un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux au regard des dispositions de la loi du 29 juillet 1881.

2. En l'espèce, la tribune du groupe d'opposition municipal à la publication de laquelle le maire de la commune s'est opposé, faisant état de que ce dernier cumulerait plusieurs mandats et fonctions et qu'il bénéficierait à ce titre d'une rémunération de plus de 10 000 € par mois net d'impôts. D'une part, les indemnités perçues par le maire de la commune au titre de ses différentes fonctions ne pouvaient légalement dépasser le montant total de 8 231 € soumis à imposition, et il n'occupait pas certaines des fonctions dont le cumul lui était reproché. D'autre part, la tribune est accompagnée d'une caricature qui représente le maire les poches remplies de billets de banque et déclarant l'important c'est la taille des poches.

92

La juxtaposition de cette tribune, au contenu manifestement erroné, et de la caricature du maire, représenté les poches remplies de billets de banque, faisant ainsi allusion, sans preuve, à sa malhonnêteté, présente à l'évidence un caractère manifestement diffamatoire.

Il suit de là que le maire de la commune pouvait légalement s'opposer à la publication la tribune du groupe d'opposition municipal dans le bulletin d'information municipale.

(CE, 27 juin 2018, Mme B., n° 406081).

93

MERCI DE VOTRE ATTENTION

Christophe FORCINAL
Avocat Associé
Droit Public
christophe.forcinal@sofiges-avocats.com

SOFIGES
Société d'avocats
3, Rue du 33ème Mobiles
72016 LE MANS CEDEX 2

Tel : 02 43 81 00 81
Fax : 02 43 82 64 80
Mob: 07 84 00 65 35

94