

LES DROITS ET LES DEVOIRS DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

La loi du 6 février 1992 dite « Administration territoriale de la République » a fixé les bases d'une reconnaissance de droits attachés à la qualité d'élus locaux et ce faisant, a ébauché un statut de l'opposition, complété depuis lors.

I. La première réunion du Conseil municipal

La tenue de la réunion

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** (art. 2121-7 du Code Général des Collectivités Territoriales).

Le Conseil Municipal est convoqué par le Maire (sortant) par courrier adressé au domicile des conseillers municipaux, indiquant la mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé.

En cas de carence du Maire ou de celui qui le remplace, le Préfet ou le Sous-préfet peut procéder à la convocation du Conseil Municipal en vue de l'élection du nouveau Maire (Conseil d'Etat 20 mai 1994 SIMIA, RFDA 1994 p.832).

Un délai de 3 jours dans les communes de moins de 3.500 habitants ou 5 jours dans les communes de plus de 3.500 habitants sépare la convocation de la réunion du Conseil Municipal (articles L.2121.10 à 12 du CGCT).

Le Conseil Municipal doit être complet pour procéder à l'élection du Maire et des adjoints (article 2.122-9 du). Mais **il n'est pas exigé que tous les conseillers en exercice siègent effectivement à la séance d'élection du Maire et des Adjoints** (CE 6 janvier 1967 Commune de KERTZFELD, Recueil p.4).

Le vote

Le Maire et les adjoints sont élus au scrutin secret et 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 de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative.

En cas d'égalité de suffrage, le plus âgé est déclaré élu (article L.2122-7 du CGCT).

La séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du Maire est présidée par le plus âgé des membres du Conseil Municipal (article L.2122-8 du CGCT).

L'élection du Maire et des adjoints peut être arguée de nullité devant le Tribunal Administratif dans un délai de 5 jours courant à partir de 24 heures après l'élection (article L.2122-13 du CGCT).

Le Conseil Municipal détermine le nombre des adjoints au Maire sans que ce nombre puisse excéder 30% de l'effectif légal du Conseil Municipal (article L.2122-2 du CGCT).

L'élection a lieu au scrutin secret. L'absence d'isoloir et d'urne ne constituant pas par elle-même une atteinte au secret du vote sauf si elle a eu pour objet ou pour effet de permettre la mise en évidence et le contrôle du sens du vote émis par les Conseillers Municipaux (CE 10 janvier 1990 élection municipale de CHALLEVILLE, requête n°108 849).

Aucun acte de candidature n'est exigé donc il n'est pas nécessaire d'avoir été candidat aux deux premiers tours pour l'être au troisième (CE 23 janvier 1984, élection du Maire et des adjoints de CHAPDEUIL).

Le vote par délégation est possible (CE 22 janvier 1965 élection du Maire de Sarcelles, Recueil p.47) et un bulletin manuscrit peut être utilisé (CE 30 juillet 2003, élection du Maire de NORRENT-FONTES, requête n°249-993).

Pour le calcul de la majorité sont pris en compte le nombre de suffrages exprimés et non l'effectif légal du Conseil Municipal (CE 7 mars 1980, élection du Maire et des adjoints de BRIGNOLES, Recueil p.135).

II. Les sources du fonctionnement démocratique des conseils municipaux

Les articles L2121-7 à L2121-28 du Code Général des Collectivités Territoriales présentent les règles de fonctionnement des conseils municipaux. **Un règlement intérieur, qui doit être voté par le conseil municipal dans les six mois ayant suivi son installation, fixe par ailleurs les modalités du débat local.**

Possibilités de recours

La délibération par laquelle un conseil adopte son règlement intérieur constitue un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, sect., 10 févr. 1995, Riehl, Cne Coudekerque-Branche : Juris-Data n° 1995-041183 ; Rec. CE 1995, p. 66).

Le recours est également possible si la délibération a été adoptée en violation du règlement (CAA Marseille, 20 nov. 1997, Bernardi : Juris-Data n° 1997-057249 ; AJDA 1998, p. 266. - CE, 31 juill. 1996, Tête : Juris-Data n° 1996-050852 ; Rec. CE 1996, p. 325).

Les conseillers peuvent enfin exercer un recours pour excès de pouvoirs contre les délibérations de leur assemblée (CE, 24 mai 1995, Ville Meudon : Juris-Data n° 1995-043221 ; Rec. CE 1995, p. 208. - CE, 14 avr. 1999, Sussot : Juris-Data n° 1999-050455 ; D.1999, jurispr. p. 439).

Le point de départ du délai de recours contentieux court du jour de la séance pendant laquelle la délibération a été adoptée, en vertu de la théorie de la connaissance acquise.

III. Le renforcement des droits des conseillers municipaux

Droit à la convocation

Le conseil municipal se réunit **au moins une fois par trimestre** et que les dates sont principalement librement déterminées par le maire (CGCT, art. L. 2121-9), à l'exception des dates obligatoires (exemple CGCT, art. L. 2127-17).

Toutefois, le maire doit obligatoirement convoquer le conseil à la suite d'une demande motivée et comportant l'ordre du jour de la réunion du tiers au moins des conseillers municipaux en exercice dans les communes de 3500 habitants et plus, et par la majorité des membres du conseil municipal pour les autres communes.

Les articles L. 2121-11 et 12 du Code général des collectivités territoriales fixent à trois jours francs au moins le délai de convocation aux séances du conseil dans les communes de moins de 3500 habitants et à cinq jours francs dans les autres communes. **En cas d'urgence, le délai peut être abrégé sans qu'il puisse être inférieur à un jour franc.** Lorsque le quorum n'est pas atteint à l'ouverture de la séance le maire doit convoquer à nouveau le conseil municipal en respectant un délai de trois jours francs (CE, 16 juin 1997, *Plfister* : Rec. CE 1997, p. 235).

La convocation doit comporter l'indication précise du jour et de l'heure de la séance ainsi que le lieu dans lequel elle se déroulera. **Elle doit être adressée aux conseillers par écrit et à domicile et doit nécessairement comporter l'ordre du jour** (CGCT, art. L. 2121-11) sous peine de nullité des délibérations prises au cours de la réunion. Depuis 1992, **dans les communes de 3500 habitants et plus une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibérations doit être adressée avec la convocation du conseil municipal** (CGCT, art. L. 2121-12). Le Conseil d'État a considéré que "le défaut d'envoi de la note explicative de synthèse entache d'irrégularité les délibérations prises alors même que les conseillers municipaux auraient pu consulter en mairie les documents relatifs aux questions inscrites à l'ordre du jour et qu'il serait dû à des raisons d'ordre matériel" (CE, 30 avr. 1997, *Cne Sérignan* : *Juris-Data* n° 1997-050251 ; *Dr. adm.* 1997, *comm.* n° 231, *note L. Touvet*). Des documents peuvent s'ils sont suffisamment explicatifs valoir note explicative de synthèse, même s'ils n'en sont pas formellement : ainsi par ex. de l'envoi du projet intégral de budget (CE, 2 juill. 1995, *Cne Fontenay-le-Fleury* : Rec. CE 1995, p. 681).

Les mêmes règles sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (CGCT, art. L. 5211-1).

Droit à l'information

Les élus locaux disposent désormais d'un droit à l'information à propos des affaires inscrites à l'ordre du jour. Ce droit est consubstantiel à leur mandat en ce qu'il est le moyen permettant à l'opposition de véritablement pouvoir jouer leur rôle.

En vertu de l'article L. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales : "*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*". Ce droit concerne toutes les communes (et non pas seulement celles de 3500 habitants et plus comme pour la note de synthèse).

L'information doit être donnée en temps utile, c'est-à-dire normalement avant la séance de telle sorte que les conseillers puissent raisonnablement l'approfondir. Une communication en début ou en cours de séance peut être jugée suffisante si elle permet une information correcte avant le vote de la délibération (CAA Douai, 11 mai 2000, Cne Sangatte : *Juris-Data n° 2000-134731 ; Dr. adm. 2000, comm. n° 202*). **Le juge s'attache donc au cas d'espèce et ne censure pas automatiquement une information qui n'aurait pas été délivrée avant l'ouverture de la réunion de l'assemblée.**

Dans le silence du texte, il se déduit de la jurisprudence que le défaut d'organisation d'une information préalable à l'initiative de l'exécutif n'est pas une formalité substantielle qui peut à elle seule à justifier l'annulation. Ce n'est que si ce dernier ne donne pas satisfaction à la demande de communication des documents nécessaires à leur information formulée par les conseillers qu'il est porté atteinte au dispositif légal. **Le droit à l'information n'impose donc pas à l'exécutif de transmettre spontanément aux conseillers des documents utiles, il appartient à ces derniers d'en faire la demande** (CAA Bordeaux, 29 oct. 2002, Bordeaux : *AJDA 2003, p. 235, note C. Devés*). Cette demande ne doit pas se limiter à exprimer le souhait d'être informé, ou à affirmer qu'il n'y a pas eu, en fait, possibilité d'obtenir certains documents (CE, 10 juill. 1996, Coisne : *RFD adm. 1997, p. 504, note J.-C. Douence*).

Seules les affaires appelées en vue de l'adoption d'une décision sont concernées. Tous les documents "*nécessaires à l'examen de l'affaire*" pour évaluer le sens, la portée et la régularité juridique du projet de décision doivent être communiqués (CE, 23 avr. 1997, Ville Caen c/ Paysant : *Rec. CE 1997, p. 158, concl. Péresse ; AJDA 1997, p. 517*). L'information doit être substantielle afin de permettre aux conseillers d'en estimer la portée en fait et en droit (CAA Paris, 17 déc. 2002, Boyer : *AJDA 2002, p. 78, note Janicot*).

En matière financière, l'information des conseillers acquiert une importance capitale, le budget étant l'acte par lequel l'assemblée exprime de la façon la plus essentielle ses prérogatives. À l'égard des communes de 3500 habitants et plus, et de leurs établissements publics, la loi du 6 février 1992 a précisé le droit à l'information des conseillers membres des assemblées. **Un débat d'orientation budgétaire doit avoir lieu préalablement à la discussion définitive sur le projet de budget.** Les annexes budgétaires à fournir tant aux élus qu'aux administrés ont vu leur nombre et leur qualité augmenter (CGCT, art. L. 2313-1).

En matière contractuelle, l'article L. 2121-12 du Code général des collectivités territoriales prévoit explicitement une **procédure d'information préalable concernant les contrats de service public des communes de 3500 habitants et plus** : "*si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché, accompagné de l'ensemble des pièces annexes, peut, à sa demande, être consulté, à la mairie, par tout conseiller municipal*".

Les informations obligatoires à communiquer aux assemblées sont nombreuses, même sur des questions qui ne conduisent pas à l'adoption d'une décision.

Par exemple, les conseils sont tenus informés des avis formulés par la chambre régionale des comptes et des arrêtés pris par le représentant de l'État en matière budgétaire (CGCT, art L. 1612-19), des avis de la chambre sur les conventions de délégation de service public (CGCT, art. L. 1411-18) et les marchés (C. jur. fin., art. L. 234-2), ainsi que ceux rendus sur les délibérations des conseils d'administration des SEML (CGCT, art. L. 1524-2). Par ailleurs, les élus peuvent demander communication sur place et prendre copie des procès-verbaux des délibérations du conseil municipal, des budgets, des comptes et des arrêtés municipaux. D'autre part, comme tout habitant ou contribuable, les conseillers peuvent avoir accès aux documents administratifs communaux sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Mais ce droit d'accès ne concerne que des documents définitifs.

Droit d'initiative et d'amendement

Les conseillers ont le droit d'obtenir que leur assemblée discute et vote toute proposition participant de ses attributions (CE, 10 févr. 1954, *Cristofle* : Rec. CE 1954, p. 86). **Si un conseiller souhaite que l'assemblée délibère sur un problème, il doit en faire la demande préalable et par écrit à l'exécutif local qui est compétent pour décider d'inscrire cette question à l'ordre du jour.**

Cette demande doit avoir lieu avant la réunion du conseil, afin que les dispositions en matière d'information des conseillers soient pleinement respectées. Le refus doit être motivé et peut donner lieu à un recours pour excès de pouvoir, qui peut conduire à contester soit le refus lui-même, soit les délibérations prises en rapport avec la proposition (CE, 29 juill. 1950, *Attafi* : Rec. CE 1950, p. 716).

Le droit d'amendement consiste pour un élu à pouvoir demander la modification des textes ou propositions soumis à son examen en proposant une rédaction précise. Il est inhérent au pouvoir délibérant des conseils (CAA Nancy, 4 juin 1998, *Ville Metz* : Dr. adm. 1998, comm. n° 300).

Les règlements intérieurs peuvent organiser ce droit car il ne saurait être mis en œuvre de façon anarchique, sous réserve de ne pas porter atteinte à son exercice effectif. La règle subordonnant la recevabilité d'un amendement à son dépôt préalable en commission est illégale (CAA Paris, 12 févr. 1998, *Tavernier* : *Juris-Data* n° 1998-050075 ; Dr. adm. 1998, comm. n° 152). En revanche, **le fait qu'un amendement n'ait pas été soumis au vote ne conduit pas à l'illégalité de la délibération si son**

auteur a pu exposer oralement en séance son contenu (CAA Marseille, 20 nov. 1997, Bernardi : *Juris-Data* n° 1997-057249 ; *AJDA* 1998, p. 266).

Droit d'expression

Le Conseil d'État a reconnu expressément l'existence de ce droit d'expression (CE, 22 mai 1987, *Tête* : *Rec. CE* 1987, p. 179).

Toutefois, si un conseiller qui fait une proposition a le droit de l'exposer oralement afin de présenter à l'assemblée son contenu et sa justification, il n'y aucune obligation qu'elle soit conclue par un vote (CE, 29 juill. 1994, *Tête* : *Rec. CE* 1994, *tables p. 843*).

Le règlement intérieur qui oblige les conseillers à se réunir en groupe pour pouvoir exercer leur droit d'expression à travers leur délégué est illégal (TA Grenoble, 15 sept. 1999, n° 950317, *Cne Lapellerie*).

IV. La « parlementarisation » de la démocratie représentative locale

Au niveau local, il n'existe pas de façon générale de responsabilité "politique" de l'exécutif. Le législateur s'est toutefois inspiré du fonctionnement des assemblées parlementaires afin de permettre un bon exercice du pouvoir délibérant et ainsi favoriser un fonctionnement équilibré des conseils municipaux.

Groupes d'élus

La loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique établit les modalités de fonctionnement des groupes d'élus dans les villes de plus de 100 000 habitants (CGCT, *art. L. 2121-28*).

Pour bénéficier d'aides, les groupes d'élus doivent être régulièrement constitués, c'est-à-dire avoir remis à l'exécutif une déclaration signée de leurs membres accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant.

Les conseils fixent les moyens mis à la disposition des groupes d'élus. Les subventions au profit des groupes sont illégales comme l'avait admis la jurisprudence (CE, 6 déc. 1993, *Communauté urbaine Lyon* : *Juris-Data* n° 1993-047225 ; *Rec. CE* 1993, p. 347). En revanche, certaines dépenses peuvent être prises en charge directement sur le budget de la collectivité. **Les dépenses en personnel sont plafonnées à 30 % des indemnités versées annuellement aux élus de l'assemblée,** alors que les dépenses en matériel doivent être affectées et limitativement énumérées mais ne sont pas plafonnées (par exemple, un local, du matériel, de frais de documentation). **Le conseil décide librement de la répartition des aides entre les groupes, même si la circulaire du 6 mars 1995 (Journal Officiel 26 Mars 1995) recommande une répartition des moyens de fonctionnement proportionnelle à leur effectif.** Les règlements intérieurs peuvent prévoir toute règle qui n'aurait pas pour objet de leur conférer une indemnité de fonction.

Aussi, les assemblées fixent souvent un effectif minimum pour la constitution d'un groupe d'élus, comme c'est une obligation au Parlement (TA Paris 26 mars 1999, Mame : Dr. adm, 1999, comm. n° 126. - TA Lille, 26 nov. 1998, Eymery : AJDA 1999, p. 361).

En revanche, le règlement intérieur ne peut prévoir l'obligation pour les conseillers de se rattacher à un groupe d'élus (CAA Nancy, 4 juin 1998, Ville Metz c/ J.-L. Masson : AJDA 1998, p. 941). Toutefois la constitution d'un groupe rassemblant les non inscrits n'est pas permise (TA Lille, 6 nov. 2002 : Petites affiches 31 déc. 2003, p. 11).

Questions orales

Les conseillers municipaux ont la possibilité de poser des questions orales aux exécutifs locaux sur tout sujet intéressant la commune, soit tout sujet portant sur les affaires inscrites à l'ordre du jour et sur tout objet ayant trait aux affaires de la municipalité (CGCT, art. L. 2121-19).

La loi laisse le soin à chaque conseil d'adopter des règles particulières sur la fréquence, les conditions de présentation et d'examen de ces questions.

Dans les communes de 3500 habitants et plus, ainsi que dans les organismes intercommunaux, les conditions dans lesquelles sont posées et examinées les questions orales doivent figurer dans les règlements intérieurs. Dans les autres communes, à défaut d'un règlement intérieur obligatoire, le conseil doit les fixer par une délibération spéciale.

Les questions orales ne peuvent être assimilées à une demande de délibération. Si elles permettent aux conseillers d'avoir des éclaircissements sur certains points de sa gestion par l'exécutif, elles n'ont pas pour objet d'obtenir une décision sur les affaires évoquées et ne peuvent donc donner lieu à un vote de l'assemblée. Selon le règlement intérieur, elles peuvent donner lieu à un débat. Le règlement intérieur peut également fixer des délais aussi bien pour le dépôt préalable des questions que pour la réponse à apporter par l'exécutif (par exemple, un règlement qui prévoit le dépôt des thèmes des questions à la mairie 24 heures au moins avant la séance du conseil ne porte pas atteinte au droit d'expression, TA Versailles, 8 déc. 1992, n° 925961, Cne Courcouronnes).

Un refus de réponse de l'exécutif, prolongé et non motivé, peut faire l'objet d'un recours en annulation. Un recours pour excès de pouvoir est impossible sur les réponses comme sur les questions qui ne constituent pas des décisions (Rép. min n° 44364 : JOAN Q.16 déc. 1996, p. 6634).

Mission d'information et d'évaluation

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a poursuivi l'effort entrepris par la loi de 1992. L'article L. 2121-22-1 du Code général des collectivités territoriales ouvre **la possibilité pour le sixième des membres du conseil municipal des communes de 50 000 habitants et plus de demander à celui-ci la création d'une**

mission d'information et d'évaluation sur des questions d'intérêt communal ou afin de procéder à l'évaluation d'un service public communal.

Cette mission est temporaire (maximum de six mois) et se conclut par un rapport remis aux membres du conseil. Elle s'apparente aux commissions d'enquêtes parlementaires. Certes le principe de la représentation proportionnelle implique que l'opposition doive en faire partie mais il n'est plus prévu comme à l'origine que "*la mission peut associer à ses travaux avec voix consultative des membres qui n'appartiennent pas au conseil, notamment des représentants d'associations et d'usagers des services publics*". Le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de la demande.

Cette procédure ne peut être utilisée à partir du 1er janvier de l'année civile qui précède le renouvellement général du conseil municipal. Un même conseiller ne peut y participer qu'une fois par an.

Bulletin d'information pluraliste

Selon l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales **le bulletin d'information diffusé, sous quelque forme que ce soit, par les communes de 3500 habitants et plus, sur leur réalisation et leur gestion doit réserver "un espace" à l'expression des élus de l'opposition.**

Mais en prévoyant qu'un "*espace est réservé*", laissant au règlement intérieur le soin de préciser lequel, tout dépendra de l'application concrète de cette faculté, il n'est en effet plus exigé comme le prévoyait le projet de loi "*une place appropriée*".

Le droit à un local

L'article L2121-27 du Code général des collectivités territoriales reconnaît aux élus municipaux, n'appartenant pas à la majorité municipale et relevant de communes de plus de 3500 habitants, la faculté de demander à **bénéficier d'un local commun dont la mise à disposition se fera sans frais.**

Il s'agit d'un droit pour les élus (TA Lille, 16 février 1994, *Joly c. Commune de Wattrelos Petites affiches 1994, n°92*) que **le maire est tenu de satisfaire dans un délai raisonnable** (CE, 4 Juillet 1997, *Juris-data n°1997-050697*).

Maître Cyril FERGON