

Première partie :

Le conseil municipal

Il convient d'évoquer successivement les méthodes de travail essentielles du conseil municipal et le déroulement normal de ses séances.

I - MÉTHODES DE TRAVAIL DU CONSEIL MUNICIPAL

La première tâche du conseil nouvellement élu (ou éventuellement, d'ailleurs, du conseil qui constate ses propres dysfonctionnements) consiste à définir et instituer des méthodes de travail qui gouverneront, sans la contraindre à l'excès, son activité.

La rédaction du règlement intérieur fixera la discipline nécessaire à l'examen collégial des affaires municipales, tandis que la mise en place de démembrements du conseil sera de nature à garantir au mieux le sérieux de ses travaux et l'effectivité de sa vocation démocratique.

A - DISCIPLINE DE TRAVAIL : LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR

L'article L 2121-8 du CGCT prévoit que « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son élection ». Cette disposition inscrit dans la loi une pratique dont la nécessité avait été ressentie depuis longtemps, à tout le moins dans les grandes communes. L'on peut d'ailleurs s'étonner qu'il ait tant fallu attendre cette consécration législative, alors que le règlement intérieur est institué de longue date pour les conseils généraux (loi du 10 août 1871) et pour les conseils régionaux (loi du 5 juillet 1972).

1. Objet et contenu du règlement intérieur

Le règlement intérieur a pour objet d'organiser le fonctionnement du conseil municipal et des débats qui doivent s'y tenir entre les élus. Il complète les dispositions du CGCT,

de la même façon que, par exemple, le règlement de l'Assemblée nationale complète la Constitution et l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Si l'article L 2121-8 du CGCT rend désormais l'élaboration du règlement intérieur obligatoire pour les communes de plus de 1 000 habitants et plus, il est évident qu'elle ne l'interdit pas pour les communes plus petites, dont les conseils municipaux ont tout intérêt à se doter de règles de fonctionnement propres à garantir la qualité des débats et canaliser les tensions qu'ils sont susceptibles de provoquer. Cette élaboration est également obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale (CE, 12 juillet 1995, *commune de Fontenay-le-Fleury*, n° 157092). Cependant, sa méconnaissance n'entraîne pas, par elle-même, l'illégalité des délibérations ultérieurement adoptées par le conseil municipal.

a) Dispositions obligatoires

Le CGCT, dont l'inspiration demeure le principe de la libre administration des collectivités locales (lequel est inscrit à l'article 72 de la Constitution), est relativement permissif quant au contenu du règlement intérieur. Il y impose néanmoins la présence obligatoire de certaines dispositions :

- ainsi, l'article L 2312-1, relatif au budget de la commune, prévoit l'existence, pour les communes de 3 500 habitants et plus, d'un débat sur les orientations générales du budget, dans un délai de 2 mois précédant l'examen de celui-ci, et renvoie, quant à son organisation, au règlement intérieur : il faut lire pareil renvoi comme valant obligation pour le conseil municipal de ces communes de faire figurer, dans leur règlement, les modalités d'instauration de ce débat. Bien que la loi n'apporte aucune précision, on ne saurait l'interpréter sans référence au principe d'information des conseillers municipaux. L'une des modalités à envisager, et à faire figurer dans le règlement, peut donc être la communication systématique d'un rapport préalable propre à éclairer les élus sur les grandes lignes du budget à adopter ;
- l'article L 2121-19 impose par ailleurs de faire figurer dans le règlement intérieur, pour les communes de 1 000 habitants et plus, la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions orales que les conseillers ont le droit d'exposer en séance : délai de dépôt desdites questions, nombre de questions auquel a droit chaque conseiller (ou, éventuellement, chaque groupe politique, s'il s'en est constitué), procédure et délai de réponse... L'obligation vaut ici, en fait, pour toutes les communes puisque, en l'absence de règlement intérieur (communes de moins de 1 000 habitants), la procédure des questions orales doit quand même être organisée par une délibération. Cette disposition, loin d'alourdir le formalisme des séances du conseil, a pour objet d'institutionnaliser et,

par là même de systématiser le débat municipal. Elle a en outre l'avantage d'organiser un contrôle permanent de la municipalité et du maire, et le droit parlementaire démontre en la matière l'efficacité d'une telle procédure ;

- l'article L 2121-12 prévoit que le règlement intérieur organise, pour les communes de 3 500 habitants et plus, les conditions de consultation en mairie, au bénéfice des conseillers, des projets de contrats ou de marchés, lesquels doivent être accompagnés de l'ensemble des pièces y afférentes : formes de la demande de consultation, délais, etc. Le développement contemporain du droit de la commande publique, les enjeux financiers qui en découlent pour les communes et l'importance du formalisme qui s'y attache imposent d'accorder la plus grande attention à ce droit d'accès, qui forme le complément des autres particularités propres aux procédures contractuelles, qu'il s'agisse des marchés, régis par le code de la commande publique, ou des délégations de service public, régies par les articles L 1411-1 et suivants du CGCT (cf. *infra*). Le seuil de 3 500 habitants ne s'applique pas si le projet de contrat ou de marché concerne une installation classée pour la protection de l'environnement (ex. : une déchèterie) ;

- l'article L 2121-27-1, applicable aux communes de plus de 1 000 habitants et plus qui diffusent, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, renvoie au règlement intérieur le soin de régir l'espace devant être réservé, dans ce bulletin, à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale (CAA Versailles, 22 mars 2007, *commune de Longjumeau*, n° 04VE02724 : toute publication financée par la commune et comportant des informations sur les opérations réalisées ou en chantier est réputée entrer dans le champ de cette disposition, même si elle fait l'objet de parutions irrégulières ; à propos d'une « lettre du maire »). Evidemment, il ne s'agit pas de définir le contenu éditorial de cet espace réservé (un arrêt du Conseil d'Etat rappelle l'évidence : « la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs » : CE, 7 mai 2012, *élections cantonales de Saint-Cloud*, n° 353536) mais de préciser sa répartition entre les groupes d'élus minoritaires, ainsi que quelques modalités formelles (ex. : le nombre de pages allouées à ce titre) destinées à assurer un minimum d'équité. Attention, le règlement intérieur ne saurait à cet égard, sous couvert de neutralité, prétendre suspendre ce droit d'expression de la minorité municipale en période électorale (CE, 17 juin 2015, *élections municipales de Bron*, n° 385204).

Il faut encore mentionner, parmi les dispositions relevant du règlement intérieur, celles qui, concernant les communes de plus de 50 000 habitants, fixent les règles relatives à la création de missions d'information sur les questions d'intérêt et d'évaluation des services publics municipaux : présentation et examen des demandes de constitution, modalités de fonctionnement, composition (nécessairement suivant le principe de la représentation proportionnelle), durée (6 mois au maximum)... Ces missions, prévues par

l'article L 2121-22-1 du CGCT, peuvent être demandées par 1/6^e des membres du conseil municipal. Afin de prévenir toute dérive polémique, le texte précise qu'un même conseiller a le droit de souscrire à une seule demande par an et qu'une telle mission ne peut être créée à compter du 1^{er} janvier de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux.

b) Dispositions facultatives

À côté de ces quelques matières obligatoirement régies par le règlement intérieur, la liberté la plus totale est laissée au conseil municipal pour organiser son propre fonctionnement dans le respect, bien sûr, des lois, règlements et principes généraux du droit, tels que le principe d'égalité et de pluralisme des courants d'expression. Ce contenu facultatif n'est pas à négliger.

Ainsi, le règlement peut utilement préciser, outre la périodicité des séances, les conditions dans lesquelles elles doivent se tenir, notamment sur les points que le CGCT ne régit que de manière laconique : accès du public à la salle, présence de la presse lors des réunions du conseil, etc. On peut même envisager de réglementer les modalités d'un débat entre le public et le conseil, à condition qu'un tel débat ne soit pas rendu obligatoire, et qu'il ne soit pas susceptible d'aboutir à une décision (TA Paris, 20 décembre 1996, *mairie de Paris*, Rec. Tables, p. 766). De même, il a tout intérêt à prévoir la durée maximale des séances ainsi que les conditions dans lesquelles pourront être demandées et accordées leur suspension (sans préjudice du pouvoir de police des séances dévolu au maire).

Il peut, et à notre sens doit, organiser les débats, en soumettant l'examen de chaque affaire à une procédure valable pour toutes, en définissant un standard de présentation des dossiers, en limitant le temps de parole de chaque intervenant, etc. Pareille organisation des débats, pour contraignante qu'elle puisse paraître, est en réalité de nature à garantir aux réunions du conseil la sérénité indispensable à une bonne gestion communale. Certes, la fixation de règles telles que celles qui limitent la durée des interventions ont pour effet de restreindre la liberté d'expression des élus, mais c'est dans le but d'assurer le partage de cette liberté, et le juge administratif veille à ce que de telles restrictions soient justifiées uniquement par les contraintes d'organisation des séances du conseil municipal (CAA Lyon, 22 octobre 2019, *Mme Simonin-Chaillet*, n° 17LY03831).

C'est encore le règlement qui définira la composition, le rôle et les modalités d'expression (forme des avis consultatifs) des commissions municipales mises en place pour mener toutes études préalables nécessaires à l'élaboration des décisions collégiales. L'effectif des groupes d'élus peut également être précisé. *La Vie Communale* propose un modèle

de règlement intérieur dont le conseil municipal, dès son installation, pourra utilement s'inspirer (lavierecommunale.fr).

Reste à prendre garde aux excès : de bonnes intentions démocratiques peuvent aboutir à une violation du droit. Ainsi, par exemple, si le règlement intérieur peut valablement autoriser le maire à demander à des personnes extérieures qualifiées de renseigner le conseil sur des points soumis à délibération (CE, 10 février 1995, *commune de Coudekerque-Branche*, n° 147378), cette pratique ne doit pas être étendue de manière telle que l'influence de tels « sachants » pourrait, en fait sinon en droit, porter atteinte à l'exercice par ce conseil des compétences qui lui sont conférées par la loi (CE, 9 octobre 1968, *Pigalle*, n° 73407 ; CE, 3 décembre 1975, *ministre de l'Intérieur c/mouvement de défense des intérêts des habitants de la commune de Plottes*, n° 95844).

2. Valeur juridique du règlement intérieur

Sur ce point, le droit a évolué dans un sens que l'on ne peut qu'approuver. Pendant longtemps, le Conseil d'Etat a refusé de conférer aux délibérations portant règlement intérieur la valeur d'acte administratif, c'est-à-dire, pour schématiser, d'acte susceptible d'annulation contentieuse (CE Ass., 2 décembre 1983, *Charbonnel*, n° 43541). La solution était des plus critiquables.

En effet, d'une part, elle maintenait au sein de la jurisprudence administrative une certaine incohérence puisque, parallèlement, le juge administratif acceptait de censurer le règlement intérieur d'entreprises publiques, d'établissements scolaires ou encore d'établissements publics intercommunaux.

D'autre part, et surtout, en qualifiant ce règlement, expressément ou non, de « mesure d'ordre intérieur » non susceptible de recours, le juge excluait par voie de conséquence la recevabilité de recours dirigés contre les violations dont il pouvait être l'objet (CE, 26 mars 1926, *Boulonnois*, Rec. p. 541 ; CE Ass., 6 mai 1966, *Guillain*, Rec. p. 305) : ainsi privé de valeur juridique, il l'était donc également de toute portée pratique. Réduit, somme toute, au rang de simple déclaration d'intentions (les débuts de mandat en sont prolixes...), le règlement intérieur du conseil municipal perdait toute vocation sérieuse à garantir l'exercice même de la démocratie locale.

Depuis la loi n° 92-125, « le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif » (art. L 2121-8, al. 2 du CGCT) : implicitement mais nécessairement cette disposition lui confère une valeur pleinement réglementaire. La jurisprudence *Charbonnel* a donc été abandonnée (CE, 10 février 1995, *M. Riehl*, n° 129168 : il est intéressant de

noter que cette décision ne distingue aucunement entre communes, selon qu'elles sont ou non soumises à l'obligation de se doter d'un règlement intérieur).

De fait, le règlement intérieur met en jeu des principes indissociables, des valeurs sur lesquelles repose le fonctionnement même des institutions locales : régir l'organisation des débats, c'est concilier liberté d'expression et pluralisme ; régir les conditions d'accès du public à la salle de réunion, c'est organiser le droit à l'information des citoyens ; régir le fonctionnement d'une assemblée délibérante, c'est garantir le principe de libre administration des collectivités territoriales... Il était impératif de permettre au juge administratif de veiller au respect de ces principes.

Si le règlement intérieur peut ainsi être déféré à la censure du juge administratif par un recours pour excès de pouvoir (c'est-à-dire un recours en annulation), la méconnaissance de ses dispositions peut aussi être invoquée à l'occasion d'un recours de même nature dirigé contre une délibération ultérieure. Mais l'annulation de celle-ci ne sera encourue que si l'irrégularité commise revêt un caractère substantiel (CE, 31 juillet 1996, *Tête*, n° 132541). Il en sera ainsi jugé lorsque le vice de procédure affectant la délibération aura eu pour effet de priver les élus ou toute autre personne d'une garantie quelconque, ou lorsqu'elle aura été susceptible de déterminer le sens de cette délibération (CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthy*, n° 335033).

La discipline fixée, il reste à aménager au mieux le travail de l'assemblée délibérante. Cela passe par l'utilisation optimale des capacités de chacun des élus, et par la mise en place de structures propres à organiser la réflexion préalable aux délibérations. Tout ne se joue pas lors des séances : les démembrements du conseil municipal traduisent indirectement la permanence de ce dernier.

B - DÉMEMBREMENTS DU CONSEIL MUNICIPAL

Il n'est pas utile, dans ces lignes, d'évoquer les principales composantes du conseil municipal que sont le maire et la municipalité, dont la définition est trop connue pour être rappelée. D'autres sous-ensembles ou émanations méritent, en revanche, d'être mentionnés.

1. Commissions intervenant dans les procédures de délégations de service public et de marchés publics

Leur composition et leur rôle sont minutieusement définis par les textes régissant ces procédures complexes.