

# **PREMIÈRE PARTIE**

## **MÉTHODES ET FONCTIONNEMENT DU CONSEIL**

Nous examinerons donc successivement les méthodes de travail essentielles du conseil municipal et le déroulement normal de ses séances.

### **I - MÉTHODES DE TRAVAIL DU CONSEIL**

---

La première tâche du conseil nouvellement élu, ou 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**

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son élection ».

L'article L 2121-8 du CGCT, issu de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République, consacre en droit 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 l'avènement d'une telle disposition, 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 la loi rend l'élaboration du règlement intérieur obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, il est évident qu'elle ne l'interdit pas pour les communes plus petites, dont les conseils municipaux ont à la vérité tout intérêt à se doter de règles de fonctionnement propres à garantir la qualité des débats et canaliser les inévitables tensions qu'ils provoquent. 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 profonde demeure le principe de la libre administration (lequel est inscrit à l'article 72 de la Constitution), est relativement permissif quant au contenu du règlement intérieur. Il n'en impose pas moins, au sein de ce dernier, la présence obligatoire de certaines dispositions :

- ainsi, **l'article L 2312-1**, relatif au budget de la commune, prévoit l'existence 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 des communes de plus de 3 500 habitants 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 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 chaque conseiller, ou, éventuellement, chaque groupe politique s'il s'en est constitué, a droit, 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

3 500 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 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 des procédures contractuelles (marchés publics, délégations de service public...) et l'importance du formalisme qui s'y rattache imposent d'accorder la plus grande attention à ce droit d'accès qui forme le complément des autres particularités procédurales propres à la matière énoncées aux articles L 1411-5 et suivants du CGCT (cf. *infra*) ;

- **l'article L 2121-27-1**, issu de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, et applicable aux communes de plus de 3 500 habitants 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 obligatoirement 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 (par exemple, le nombre de pages allouées à ce titre) destinées à assurer un minimum d'équité.

On doit 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 un sixième des membres du conseil municipal. Afin de prévenir toute dérive polémique, le texte précise qu'un même conseiller