

Bureau du contrôle de la
légalité et du conseil aux
collectivités

DÉMOCRATIE LOCALE

RÈGLEMENT INTÉRIEUR
dans les communes de 1 000
habitants et plus et dans tous les
EPCI et SMF

Textes de référence :

- Article L. 2121-8 du CGCT (modifié par la loi Notre du 7 août 2015) : dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau règlement.

Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif.

- Article L 2121-7 et suivants du CGCT :
applicables aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-1 : Les dispositions du chapitre 1er du titre II du livre 1er de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. Pour l'application des dispositions de l'article L. 2121-8 notamment, les EPCI sont soumis aux règles applicables aux communes de 1 000 habitants et plus.
applicables aux syndicats mixtes fermés (SMF) par renvoi de l'article L. 5711-1 : Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux dispositions des chapitres 1er et II du titre 1er du livre II de la cinquième partie du CGCT (c'est-à-dire dispositions communes aux EPCI et règles applicables aux syndicats de communes).

I-Dispositions légales relatives au règlement intérieur

Dans un délai de six mois suivant leur installation, les conseils municipaux des communes de 1 000 habitants et plus (seuil fixé par l'art. L. 2121-8 du CGCT modifié à compter du 1^{er} mars 2020 par la loi Notre du 9 août 2015) doivent adopter leur règlement intérieur.

Tous les EPCI et tous les SMF sont également concernés par cette obligation (art. L. 5211-1 du CGCT modifié par la loi Notre – art. L. 5711-1 du CGCT).


Ce délai variera donc selon que le conseil municipal aura été élu à l'issue du premier ou du second tour des élections

Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau règlement.

Le règlement intérieur précédemment en vigueur peut être adopté dans les mêmes termes ou faire l'objet de modifications.

Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif.

II-Dispositions légales relatives au fonctionnement du conseil municipal/de l'assemblée délibérante

 Deux règles générales applicables à tous les règlements intérieurs ont été posées par la juridiction administrative :

✧ Un règlement intérieur ne doit comporter que des mesures concernant le fonctionnement interne du conseil.

Le règlement intérieur ne doit, par définition, porter que sur des « matières relevant d'un règlement intérieur de conseil municipal » (CE 28 janvier 1987, Riehl). Ces mesures relevant d'un règlement intérieur sont des mesures concernant le « fonctionnement interne » du conseil municipal (CE 18 novembre 1987, Marcy).

(Exemples de dispositions étrangères par leur objet à un règlement intérieur : dispositions ayant pour objet les conditions de rémunération des conseillers, dispositions prévoyant la consultation d'une commission fonction publique territoriale pour toute nomination d'un fonctionnaire).

✧ Ces mesures ne doivent pas porter atteinte aux dispositions législatives et réglementaires régissant le fonctionnement interne du conseil.

(Exemples de dispositions illégales : dispositions d'un règlement intérieur permettant au maire de désigner les secrétaires de séance et l'autorisant à rayer des PV tous propos injurieux ou diffamatoires ainsi que toute déclaration dont la publication serait de nature à engager la responsabilité de la commune, dispositions d'un règlement intérieur prévoyant qu'un secrétaire de séance serait désigné de façon permanente, dispositions d'un règlement intérieur imposant l'inscription à l'ordre du jour d'une question.)

II.1. Mesures obligatoires

Le règlement intérieur doit impérativement fixer :

- ✓ les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire – communes de 3 500 habitants et plus (art. L. 2312-1) ainsi que les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus (art. L. 5211-36) - il doit IMPÉRATIVEMENT avoir lieu dans les 2 mois précédant l'examen du budget ;
- ✓ les conditions de consultation, par les conseillers municipaux/communautaires, des projets de contrats de service public – communes de 3 500 habitants et plus et les EPCI (art. L. 2121-12) ;
- ✓ les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales – communes de 1 000 habitants et plus et les EPCI (art. L. 2121-19) ;
- ✓ les modalités du droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale/communautaire dans les bulletins d'information générale diffusés par la commune/l'EPCI – communes de 1 000 habitants et plus (art. L. 2121-27-1).

NB : Il s'agit d'un droit individuel, si bien qu'il ne peut être réservé aux seuls groupes d'élus. Un conseiller indépendant doit aussi pouvoir s'exprimer, TA de Versailles, 27 mai 2004, n°0204011. De

même, l'appartenance aux groupes ne peut être déterminée selon les listes électorales sans possibilité de changement par la suite,CAA Versailles, 31 décembre 2007, Bellebeau.

L'objet du règlement intérieur est de fixer les mesures concernant le fonctionnement interne de l'assemblée délibérante dans le respect des dispositions réglementaires applicables.

Pour un meilleur fonctionnement, il apparaît indispensable de prévoir les éventuelles modifications de ce règlement intérieur et de sa possible adaptation, notamment en fin de règlement et dans les « dispositions diverses ».

II.2. Mesures facultatives

Réunion de l'organe délibérant (L. 2121-7 à L. 2121-9, L. 2121-18, L. 5211-11 du CGCT)

Le conseil municipal se réunit à la mairie de la commune.

Il est possible pour le conseil municipal de se réunir à titre définitif dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre des conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.

La jurisprudence a également reconnu la possibilité de déroger à la tenue du conseil municipal en mairie à titre exceptionnel. Pour ce faire, il est nécessaire que soit invoqué un motif valable dûment justifié par des circonstances exceptionnelles.

Tel peut être le cas, par exemple, lorsque la salle du conseil ne permet pas d'assurer l'accueil du public pour des raisons de sécurité et que des travaux d'agrandissement de la mairie ont été entrepris pour réaliser une extension de la salle du conseil (CE, 1er juillet 1998, Préfet de l'Isère, req. n° 187491).

A l'inverse, un motif tel que la volonté de permettre à un plus large public d'assister aux séances a pu conduire le juge administratif à annuler les délibérations d'un conseil municipal réuni en un lieu autre que la mairie (TA Lyon, 10 mars 2005, Outin, req. N° 031204).

L'assemblée délibérante se réunit au siège de l'EPCI ou du syndicat mixte (SM) ou dans un lieu choisi par l'organe délibérant sur le territoire d'un des membres de la structure intercommunale.

Sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue de ses membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos. De la même manière, sur la demande de cinq membres ou du président, l'assemblée délibérante peut décider, sans débat, à la majorité absolue de ses membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.

Dans les CC, CA, CU et métropoles, le président peut décider de tenir la réunion du conseil communautaire par téléconférence (art. L. 5211-11-1 du CGCT soumis à décret d'application, qui n'est pas encore paru).

périodicité des séances

-au minimum 1 x / trimestre (communes, EPCI, SMF)

-au minimum 1 x / semestre (SIVU)

-chaque fois que le maire ou le président le juge utile

NB : obligation de convocation des conseillers dans un délai maximal de 30 jours sur demande motivée du préfet ou sur demande d'1/3 au moins des conseillers en exercice (communes de 1000 hab. et +) ou sur demande de la majorité des membres (communes de – 1000 hab.).

Pour l'application de cette règle, les EPCI sont soumis aux règles applicables aux communes de 1 000 habitants et plus.

convocation (L. 2121-10, L. 2121-11, L. 2121-12 du CGCT) :

- par le maire ou le président
- obligation de mentionner l'ordre du jour
- envoi dématérialisé (ou par écrit à domicile ou à une autre adresse sur demande du conseiller)
- au moins 5 jours francs pour les communes de 3 500 habitants et plus, les EPCI et syndicats mixtes fermés + note de synthèse
- au moins 3 jours francs pour les autres communes
- En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire ou le président sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.

Tenue des séances

quorum (L. 2121-17 du CGCT):

- lorsque la majorité (plus de la moitié) de ses membres en exercice est présente
- plus d'obligation de quorum suite à la deuxième convocation (si reprise du même ordre du jour qu'à la première réunion – CE 2/01/1937 Crochet).

Les conseillers absents représentés par un mandataire auquel ils ont donné procuration ne comptent pas pour le calcul des présents (TA Toulouse – 28/06/1987).

Le quorum s'apprécie en début de séance si examen d'une seule question (CE – 16/11/1888 – commune de Sartène) ou lors de la mise en discussion de chaque question si la séance en comporte plusieurs (CE – 22/05/1896 – commune de la Teste de Buch).

nomination d'un ou plusieurs secrétaire(s) de séance (L. 2121-15 du CGCT) :

- par l'assemblée délibérante – au début de chaque séance – parmi ses membres
- nomination d'auxiliaire(s) possible en dehors de ses membres, sans participation aux délibérations.

Nomination par le maire illégale (CE 10/02/1995 – commune de Coudekerque Branche).

Désignation permanente illégale (CE 10/02/1995 – Riehl).

police de l'assemblée (L. 2121-16 du CGCT) :

- rôle du Maire/du Président seul.

C'est au maire seul qu'il appartient de prendre les mesures destinées à empêcher que soit troublé le déroulement des séances du CM (CE 14/12/1992- n°128646-ville de Toul).

pouvoir (L. 2121-20 du CGCT) :

- en cas d'empêchement d'un conseiller d'assister à une séance
- un seul pouvoir par conseiller
- toujours révocable
- valable au maximum 3 séances consécutives (sauf maladie)
- un conseiller communautaire peut donner pouvoir à n'importe quel autre conseiller communautaire quelle que soit la commune dont il est issu (CE, 24 septembre 1990, n°109495)
- Les suppléants¹ dans les EPCI ne peuvent pas être porteur d'un pouvoir. En effet ils ne sont pas considérés comme « membres de l'organe délibérant » (réponse ministérielle 18 mars 2010, question écrite n°10821, Sénat).

Vote (L. 2121-20 du CGCT) :

- délibérations prises à la majorité absolue des suffrages exprimés (sauf dispositions spécifiques prévues par les textes ou les statuts des SMO).
- Exemple :* La modification de l'intérêt communautaire d'une compétence est soumise à une majorité des 2/3 des suffrages exprimés.
- si partage égal des voix, le président a voix prépondérante (sauf cas de scrutin secret).

La majorité absolue est égale, si le nombre de suffrages exprimés est pair, à la moitié plus un des suffrages exprimés ou, si le nombre des suffrages exprimés est impair, à la moitié du nombre pair immédiatement supérieur.

Droits des élus et prise de parole

Droit à un local (L. 2121-27 du CGCT)

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'attribution d'un local commun « constitue, pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, un droit que le maire est tenu de satisfaire dans un délai raisonnable » (CE 4 juill. 1997, Levea)

Droit à l'information (L. 2121-13 du CGCT)

Pièces à communiquer : doivent être transmis les projets de délibérations et les « pièces et documents nécessaires à leur information » (CE Sect. 23 avr. 1997, Ville de Caen c/ Paysant).

Pour les EPCI et syndicats mixtes fermés, les conseillers municipaux qui ne sont pas membres de l'organe délibérant sont informés des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération. Ils sont destinataires de la convocation avant chaque réunion et de la note explicative de synthèse, du rapport d'orientation budgétaire, du rapport d'activité et, dans un délai d'un mois, du compte rendu des réunions de l'organe délibérant de l'EPCI (nouvel article L. 5211-40-2 du CGCT).

¹ Article L. 5211-6 du CGCT : lorsqu'une commune ne possède qu'un seul conseiller communautaire, ce dernier peut être remplacé par un suppléant qui peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant, en cas d'absence du conseiller titulaire.

Prise de parole pendant la séance

Le règlement intérieur peut réglementer la prise de parole, sans porter une atteinte excessive à ce droit d'expression individuel.

Commissions (L. 2121-22, L. 5211-40-1 du CGCT)

- instaurées par l'assemblée délibérante
- si caractère permanent, à constituer en début de mandat
- pour communes de 1 000 habitants et plus (les EPCI sont soumis aux règles applicables aux communes de 1 000 habitants et plus), respect du principe de représentation proportionnelle
- dans les commissions intercommunales, possibilité de :
 - remplacement d'un conseiller empêché pour une réunion par un conseiller municipal de la même commune désigné par le maire, dans le respect du principe de représentation proportionnelle (article L. 5211-40-1 1^{er} alinéa du CGCT)
 - participation de conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à FP selon des modalités qu'il détermine (article L. 5211-40-1 2^{ème} alinéa du CGCT)
 - participation aux séances des élus municipaux suppléant le maire ou délégués par celui-ci qui ne sont pas membres de cette commission, sans participation au vote (article L. 5211-40-1 3^{ème} alinéa du CGCT).

Conférence des maires au sein des EPCI à fiscalité propre (nouvel article L. 5211-11-3 du CGCT)

Sauf dans les cas où le bureau de l'EPCI-FP comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres, l'instauration d'une conférence des maires est obligatoire. Elle comprend le Président de l'EPCI et les maires des communes membres. Elle est présidée par le Président de l'EPCI.

Elle se réunit sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du Président ou sur la demande d'un tiers des maires, dans la limite de quatre fois par an.

* * *