

Instances politiques de l'intercommunalité

Rôle des élus, droits attachés à leur mandat et liberté d'organisation locale

Table des matières

Introduction.....	3
I. Attributions du conseil et du bureau : équilibre entre efficacité de décision et association de tous les élus	4
A. <i>La détermination de la répartition des attributions à la main du conseil communautaire</i> .	4
1. Les choix assurés par le conseil communautaire pour l'exercice des compétences	4
2. La détermination de la composition et du rôle du bureau par le conseil communautaire	4
B. Les modalités de fonctionnement du conseil et du bureau	9
1. Les conditions pour délibérer valablement	9
2. Le fonctionnement du bureau conditionné par son rôle	14
II. Valorisation des maires : le droit a rattrapé les pratiques	16
A. Le dialogue entre les maires à l'échelle intercommunale renforcé par les conférences des maires	16
1. Le pacte de gouvernance	16
2. La conférence des maires	20
3. Les conférences territoriales des maires	21
B. La représentation des maires confortée au sein du conseil communautaire	21
C. L'association ponctuelle des maires dans certaines matières.....	22
III. Droits à l'information et à l'expression des élus : une attention à porter en amont et pendant le conseil.....	23
A. La convocation : préalable indispensable à l'exercice des droits d'information et d'expression des conseillers communautaires	23
1. La convocation	23
2. L'obligation de communication des documents relatifs aux affaires portées à l'ordre du jour	24
B. Les différents dispositifs garantissant l'exercice du droit d'expression des élus communautaires	26
1. Le droit de proposition	26
2. Le droit d'amendement	27
3. Le débat de politique générale	28
4. Les questions orales	28

IV. Pluralisme : des obligations applicables malgré la particularité du scrutin intercommunal	30
A. La particularité de l'appréciation du pluralisme et de son expression au sein du conseil communautaire	30
1. L'identification des tendances	30
2. L'expression du pluralisme garantie par les droits reconnus aux conseillers de l'opposition	31
B. L'obligation de respect du pluralisme dans les commissions	33
1. Le rôle des commissions de l'intercommunalité	33
2. La composition des commissions soumise au respect du pluralisme	36
V. Implication des élus communautaires et municipaux : garanties spécifiques et moyens habituels	38
A. L'information et l'association des conseillers municipaux aux affaires de l'intercommunalité	38
1. Plusieurs obligations d'information à destination des conseillers municipaux des communes membres	38
2. L'association des conseillers municipaux non élus communautaires à certains moments de la vie intercommunale	41
B. Les modalités d'implication spécifiques des conseillers communautaires « sans attribution »	44
1. La vice-présidence des commissions facultatives	44
2. Le mandat spécial	44

Cette note a été rédigée par Julie Cotelle, conseillère juridique

INTRODUCTION

Les intercommunalités disposent de plus ou moins de liberté dans le cadre de l'organisation de leurs instances politiques.

La mise en place de certaines instances est imposée par la loi et recouvre principalement la distinction classique entre l'organe délibérant (le conseil communautaire) et l'exécutif, composé du président, des vice-présidents et du bureau.

Dans le même temps, afin de laisser aux intercommunalités une certaine souplesse d'organisation tenant compte de leurs enjeux locaux, l'institution d'autres instances demeure facultative.

Les pratiques locales donnent également à voir que certaines instances sont librement créées et déterminées par les intercommunalités.

La spécificité des intercommunalités, en ce qu'elles associent l'ensemble de leurs communes membres, justifie l'adaptation des modalités de fonctionnement des instances des collectivités territoriales de « droit commun ». Ces adaptations ne sont pas sans soulever parfois quelques difficultés pratiques.

La conciliation de l'association des communes membres aux affaires de l'intercommunalité avec l'objectif d'efficacité dans la prise de décision amène chaque intercommunalité à trouver son mode de gouvernance approprié, eu égard à ses spécificités locales.

Julie Cotelle

j.cotelle@intercommunalites.fr

Simon Mauroux

s.mauroux@intercommunalites.fr

CONTACTS

T. 01 55 04 89 00

I. ATTRIBUTIONS DU CONSEIL ET DU BUREAU : EQUILIBRE ENTRE EFFICACITE DE DECISION ET ASSOCIATION DE TOUS LES ELUS

Selon les délégations d'attribution consenties ou non par le conseil communautaire à l'exécutif, la prise de décision au sein de l'intercommunalité ne relève pas de la même autorité.

La conciliation entre l'efficacité dans la prise de décision et l'association de l'ensemble des conseillers communautaires aux projets intercommunaux est de nature à déterminer la répartition des attributions entre le conseil communautaire et l'exécutif.

A. La détermination de la répartition des attributions à la main du conseil communautaire

1. Les choix assurés par le conseil communautaire pour l'exercice des compétences

A titre liminaire, précisons que les pouvoirs propres du président¹ sont exclus du choix de la répartition des attributions par le conseil communautaire.

Les décisions relatives à l'exercice des compétences de l'intercommunalité relèvent du conseil communautaire, et il peut en déléguer une partie.

2. La détermination de la composition et du rôle du bureau par le conseil communautaire

Le bureau de l'intercommunalité se compose du **président**, d'**un ou plusieurs vice-présidents** et, éventuellement d'**un ou de plusieurs autres membres**².

Le nombre de vice-président est déterminé par le conseil communautaire, dans les limites fixées par la loi³. D'une part, le conseil communautaire doit, **a minima, prévoir un poste de**

¹ CGCT, art. L. 5211-9.

² CGCT, art. L. 5211-10.

³ *Ibid.*

vice-président. D'autre part, **le nombre de vice-présidents décidé par le conseil communautaire ne peut être supérieur à 20 %**, arrondi à l'entier supérieur, **de l'effectif total du conseil communautaire ni excéder 15 vice-présidents** (20 pour les métropoles). A la majorité des deux tiers de ses membres, l'organe délibérant de la communauté peut toutefois fixer un nombre de vice-président supérieur, sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif (arrondi au besoin à l'entier inférieur).

Concernant les postes de conseillers supplémentaires membres du bureau, appelés dans la pratique « conseillers délégués », rien n'oblige à ce que le plafond théorique du nombre de vice-présidents soit atteint pour les créer.

Dans la mesure où il appartient au conseil communautaire de déterminer la composition du bureau, lui seul peut prévoir un ou plusieurs postes de conseillers supplémentaires – sans que n'existe de plafond légal à ce sujet.

Il s'agit d'abord que **les postes de conseillers supplémentaires membres du bureau soient créés par délibération**. Celle-ci peut être prise aussi bien lors de la séance d'installation qu'ultérieurement. Dans cette seconde hypothèse, le conseil communautaire peut créer de nouveaux postes au sein du bureau, mais ne peut supprimer ceux qui sont occupés, au motif que le mandat des membres du bureau est d'une durée identique à celle du mandat des membres de l'organe délibérant et ne peut donc être interrompu sur décision du conseil⁴.

Certains conseillers peuvent donc être membres du bureau sans bénéficier d'une délégation de fonction. Leur participation au bureau sert en pratique différents objectifs : représentation des communes membres au sein du bureau, compétence de certains élus sur une thématique particulière...

Une fois la composition du bureau fixée par le conseil communautaire, il revient à ce dernier de déterminer son rôle au moyen des délégations qu'il consent.

a) Les bénéficiaires potentiels des délégations d'attribution

La bonne marche des affaires de l'intercommunalité et l'efficacité dans la prise de décision peuvent amener le conseil communautaire à déléguer une partie de ses attributions au bureau.

Cela emporte des **conséquences sur les modalités de prise des décisions au sein des instances politiques de l'intercommunalité** ; et partant sur le rôle du bureau.

Le conseil communautaire peut ainsi décider de **déléguer une partie de ses attributions au bureau dans son ensemble** (président, vice-présidents et autres membres du bureau disposant ou non d'une délégation), auquel cas les membres du bureau ne disposant pas d'une

⁴ Ibid.

délégation pourront notamment participer à un bureau rendu délibératif par la délégation accordée par le conseil.

Le président peut également, à titre individuel, se voir déléguer certaines attributions du conseil communautaire⁵.

Lorsqu'il a reçu une telle délégation, le président peut subdéléguer cette compétence à un vice-président, et, en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau⁶, sauf disposition contraire de la délibération du conseil portant délégation au président⁷.

Le président de l'intercommunalité peut donner délégation de fonction sur une matière que le conseil communautaire lui a déléguée au moyen d'une délégation de pouvoir, sauf disposition contraire figurant dans la délibération relative à la délégation de pouvoir⁸.

Enfin, le **conseil communautaire peut déléguer une partie de ses attributions aux vice-présidents**, lesquels doivent nécessairement, et au préalable, disposer d'une délégation de fonction accordé par le président⁹.

Selon une réponse ministérielle, aucune délégation de pouvoir ne peut être accordée directement par le conseil communautaire aux vice-présidents : seul le président détiendrait le pouvoir de déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions¹⁰.

Cette lecture ministérielle propose une approche restrictive de la loi aux termes de laquelle « le président, les vice-présidents ayant reçu délégation [de fonction] ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant »¹¹, qui, à notre connaissance, n'a pas été confirmée à ce jour.

b) Les effets des délégations d'attributions

Le conseil communautaire pourra toujours intervenir dans les matières qu'il a déléguées.

⁵ *Ibid.*

⁶ CGCT, art. L. 5211-9, L. 2122-23 et L. 5211-2.

⁷ CGCT, art. L. 2122-23 du CGCT et L. 5211-2 ; CAA de Marseille, 11 juillet 2016, n° 15MA01461.

⁸ CGCT, art. L. 2122-23 et L. 5211-2.

⁹ CGCT, art. L. 5211-10.

¹⁰ Rep. min., QE n° 11575, JO Sénat du 2 juillet 2015.

¹¹ V. la note juridique d'Intercommunalité de France portant sur « Le régime des délégations », p. 4.

En effet, les délégations d'attribution (aussi appelées « délégation de pouvoir » ou « délégation de compétence »), confiées par délibération, **n'ont pas pour effet de dessaisir le conseil communautaire de ses compétences**¹².

En d'autres termes, la délégation de pouvoir ne s'apparente pas à un transfert de compétence, mais à une possibilité d'action partagée dont le conseil conserve la prééminence. .

Concrètement, dans le champ d'une compétence déléguée au bureau, le président a le choix de convoquer le conseil ou le bureau. Dans les deux cas, le conseil reste compétent et responsable. Le président doit ainsi rendre compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation du conseil communautaire lors de chacune de ses réunions¹³. Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

Par ailleurs, **le bureau doit en rendre compte au conseil communautaire** de ce qu'il a décidé à chacune de ses réunions.

c) Les matières déléguables

Les délégations d'attribution portent sur une ou plusieurs attributions du conseil communautaire, **à l'exception de sept matières exclues par la loi**¹⁴, lesquelles ont été précisées par la jurisprudence. A cet égard ne peuvent pas être déléguées :

- le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances¹⁵ ;
- l'approbation du compte administratif ;
- les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure intervenue en l'application de l'article L. 1612- 15 du CGCT (lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, ou qu'elle l'a été pour une somme insuffisante) ;
- les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'EPCI ;
- l'adhésion de l'EPCI à un établissement public ;

¹² CE, 2 mars 2010, Réseau ferré de France, n°325255.

¹³ CGCT, art. L. 5211-10.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Le juge a précisé que les créations et les suppressions d'emploi entraînent dans cette exception dès lors qu'elles impliquaient une décision en matière budgétaire, empêchant par là-même à l'organe délibérant de déléguer cette compétence (CAA de Nancy, 23 octobre 2018, n° 17NC00971-17NC00972).

- la délégation de la gestion d'un service public ;
- les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville ;
- l'attribution de fonds de concours¹⁶.

A ce sujet, on peut noter que, dans les communes, le raisonnement est inverse car seules vingt-quatre matières peuvent être déléguées par le conseil municipal¹⁷. Le juge a confirmé que, pour les intercommunalités, seul l'article L. 5211-10 du CGCT trouve à s'appliquer¹⁸.

Pour définir précisément les attributions du conseil communautaire qui sont déléguées au président ou au bureau, il est possible, à titre indicatif, de :

- s'inspirer des vingt-quatre matières énoncées à l'article L. 2122-22 du CGCT applicable aux communes par exemple en supprimant les différents seuils qui y figurent et en excluant les matières qui ne peuvent être déléguées au regard des matières énumérées à l'article L. 5211-10 ;
- rechercher, en complément, les délégations qui auraient été par exemple utiles lors de la précédente mandature.

S'agissant de l'étendue de la délégation d'attributions, la loi laisse à penser qu'il n'est pas possible d'envisager de délibération selon laquelle le conseil communautaire délèguerait l'ensemble de ses attributions, à l'exception des matières prosrites par la loi et la jurisprudence, sans que soient davantage définies les attributions déléguées. Cependant, le juge a pu admettre une telle pratique¹⁹.

En conséquence, **l'étendue des matières déléguées au bureau emporte un positionnement variable du conseil communautaire et du bureau.**

¹⁶ CAA de Nantes, 27 mai 2011, n° 10NT01822.

¹⁷ CGCT, art. L. 2122-22.

¹⁸ CE, 17 décembre 2003, Préfet du Nord, n° 258616.

¹⁹ CAA de Lyon, 22 avril 2010, n° 08LY00510.

B. Les modalités de fonctionnement du conseil et du bureau

1. Les conditions pour délibérer valablement

La présente partie présente les principales règles devant être respectées pour que les délibérations soient valablement adoptées par le conseil communautaire²⁰. Les règles relatives à la convocation sont toutefois abordées dans la troisième partie relative aux droits d'information et d'expression de l'ensemble des élus communautaires.

a) La réunion du conseil communautaire

Le conseil communautaire se réunit **au moins une fois par trimestre**²¹.

La réunion a lieu, **sur convocation du président**, soit au siège de l'intercommunalité, soit dans un lieu choisi par le conseil communautaire dans l'une des communes membres.

Sur la demande de cinq membres ou du président, l'organe délibérant peut décider, sans débat et à la majorité absolue, de se réunir à huis clos.

Le président peut également décider que la réunion du conseil se tient en plusieurs lieux, par **visioconférence**²², selon le cadre introduit dans le droit commun après la pratique développée pendant la crise sanitaire. Toutefois, le conseil doit se réunir au moins une fois par semestre en un seul et même lieu. En outre, la possibilité de recourir à la visioconférence est écartée lorsque le conseil se réunit pour procéder à l'élection du président et du bureau, pour l'adoption du budget primitif, ni pour l'élection de ses représentants au sein des syndicats et des organismes extérieurs. Les modalités pratiques de déroulement des réunions en plusieurs lieux par visioconférence sont fixées par le règlement intérieur.

Enfin, sur la demande de cinq membres ou du président, l'organe délibérant peut décider, sans débat, à la majorité absolue de ses membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos²³.

²⁰ La présente note ne présente toutefois pas les règles relatives à la signature et à la publicité des délibérations.

²¹ CGCT, art. L. 5211-11.

²² CGCT, art. L. 5211-11-1.

²³ CGCT, art. L. 5211-11.

b) Le quorum

- Quel est le principe du quorum ?

Le conseil communautaire ne peut valablement délibérer que si **la majorité de ses membres en exercice est présente à la séance**²⁴. Dans l'hypothèse du recours à la visioconférence, le quorum est apprécié en fonction de la présence des conseillers dans les différents lieux de conférence²⁵.

En tout état de cause, **le quorum est atteint lorsqu'au moins la moitié des élus membres du conseil sont présents**, arrondi à l'entier supérieur lorsque le nombre de membres est impair²⁶, la moitié plus un lorsque le nombre de membres est pair. Concrètement, le nombre de conseillers présents doit excéder le nombre de conseillers présents divisé par deux.

Si le président de séance peut valablement décider d'attendre les élus retardataires à l'heure de la convocation pour atteindre le quorum, cette attente ne doit pas être d'une durée anormalement longue sous peine de voir annulées toutes les délibérations adoptées lors de ladite séance²⁷.

Après le constat que le quorum n'est pas atteint lors d'une première convocation régulièrement réalisée, le conseil peut à nouveau être convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum²⁸.

- Qui est pris en compte pour vérifier le quorum ?

Pour l'appréciation du quorum, sont **exclusivement pris en compte les membres en exercice ou valablement suppléés**²⁹. Les conseillers absents ayant donné procuration à un membre du conseil ne sont ainsi pas pris en compte dans le calcul du quorum, que le conseil ait lieu physiquement ou par visioconférence, car seuls sont pris en compte les conseillers présents³⁰.

Les conseillers présents mais toutefois « **intéressés à l'affaire** »³¹ et qui sont amenés à cette raison à ne pas prendre part au vote ne sont pas pris en compte dans le calcul du quorum³².

En revanche, les règles de calcul du quorum ont été aménagées pour en décompter les élus soumis aux obligations de départ prévus à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cas, ils ne sont pas comptabilisés, pour le calcul du quorum, parmi les membres en exercice du conseil municipal.

²⁴ CGCT, art. L. 2121-17 et L. 5211-1.

²⁵ CGCT, art. L. 5211-11-1.

²⁶ TA de Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez.

²⁷ CAA de Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00407 (l'attente était de 2h20 en l'espèce).

²⁸ CGCT, art. L. 2121-17 et L. 5211-1.

²⁹ Rép. min., QE n° 07316, JO Sénat du 15 septembre 1994, p. 2265.

³⁰ TA de Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez ; CE, 26 avril 2017, n° 401168.

³¹ CGCT, art. L. 2131-11.

³² CE, 19 janvier 1983, n° 33241.

- **A quel moment le quorum doit-il être vérifié ?**

Lors de séances ordinaires, le quorum doit être atteint **au moment de « la mise en discussion » de chacun des points de l'ordre du jour** sur lesquels l'assemblée est appelée à se prononcer par délibération. A titre d'illustration, un conseiller peut ne pas être pris en compte dans le calcul du quorum s'il est dit « intéressé » au regard d'une question abordée à l'ordre du jour mais sera pris en compte au titre d'une autre question.

Il n'y a aucune incidence sur le quorum si antérieurement au vote formel, des conseillers quittent la salle car ceci équivaut à une abstention relativement à la délibération mise en discussion³³. De même, il importe peu qu'*in fine*, plus de la moitié du quorum n'ait pas pris part au vote³⁴.

Si le quorum cesse d'être atteint en cours de séance, cette dernière doit être levée, soit de manière définitive avant une nouvelle convocation³⁵, soit jusqu'à ce que le quorum soit de nouveau atteint³⁶.

Aussi, dans l'hypothèse dans laquelle le quorum n'est plus atteint lorsque sont mises certaines délibérations en discussion, les questions qui ont malgré tout fait l'objet de délibérations doivent être déclarées nulles de droit en cas de contentieux³⁷.

c) Le mode de scrutin

D'une manière générale, sauf dispositions spécifiques, **les délibérations sont adoptées à la majorité habituelle, qui est la majorité absolue des suffrages exprimés**³⁸.

Dans certains cas, la loi prévoit des règles de majorité différentes. A titre indicatif, tel est le cas pour :

- la définition de l'intérêt communautaire (majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés) ;
- la révision libre du montant de l'attribution de compensation (majorité qualifiée des deux tiers)³⁹.

³³ CE, 30 octobre 1931, *Margangeli*, n° 17638.

³⁴ CE, 26 mars 1915, *Canet*, n° 53892.

³⁵ CE, 16 juin 1997, n° 142691.

³⁶ CAA de Nantes, 11 mars 2003, n° 00NT00977.

³⁷ CE, 18 octobre 1989, n° 63984.

³⁸ CGCT, art. L. 2121-20 et L. 5211-1.

³⁹ CGI, art. 1609 nonies C.

Pour atteindre une telle majorité, trois modes de scrutin peuvent être utilisés : deux scrutins particuliers prévus par la loi (le scrutin public et scrutin secret)⁴⁰, pour autant que les conditions législatives relatives à leur mise en œuvre soient remplies, et un scrutin ordinaire – ayant un caractère public –, lequel n'est pas mentionné par la loi et ne nécessite aucune condition particulière de mise en œuvre.

- Le scrutin public

Précisons d'ores et déjà que lorsque la réunion du conseil communautaire a lieu en visioconférence, les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public⁴¹. Ainsi, en cas d'adoption d'une demande de vote secret, le président reporte le point de l'ordre du jour à une séance ultérieure, qui ne peut se tenir par visioconférence.

Premièrement, **le scrutin peut être public sous réserve que le « quart des membres présents » le réclame**⁴².

Il convient de souligner que les modalités concrètes de vote à scrutin public ne sont pas précisées par la loi. Dans la pratique, le scrutin public est souvent réalisé à main levée, en « debout-assis », ou encore par appel nominal. La modalité de vote par appel nominal n'est pas prévue par la loi, mais la jurisprudence semble l'autoriser⁴³. Ajoutons qu'il n'est pas obligatoire de préciser ces modalités dans le règlement intérieur, mais ceci est possible.

Deuxièmement, lorsqu'aucune demande de scrutin particulier législativement prévu n'a été formulée⁴⁴, **la règle générale est le caractère public des votes qui peut également se faire par vote à main levée ou par assis et levés**⁴⁵.

Chaque votant doit exprimer son vote au vu des autres membres de l'assemblée et du public assistant à la séance, de telle sorte que **le sens de son vote soit clairement connu de tous**.

Pour finir, en cas de scrutin public, qu'il concerne le scrutin public particulier ou général et *« lorsqu'il y a partage égal des voix (...), la voix du [président] est prépondérante »*⁴⁶.

⁴⁰ CGCT, art. L. 2121-21 et L. 5211-1.

⁴¹ CGCT, art. L. 5211-11-1.

⁴² CGCT, art. L. 2121-21 et L. 5211-1.

⁴³ CE, 15 mai 1908, n° 25407.

⁴⁴ CGCT, art. L. 2121-21 et L. 5211-1.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ CGCT, art. L. 2121-20 et L. 5211-1.

- **Le scrutin secret**

Premièrement, concernant les délibérations ordinaires, **un tiers des membres du conseil communautaire présents doit demander que le scrutin soit secret**⁴⁷ pour qu'il le soit.

La jurisprudence a peu à peu défini les modalités concrètes du scrutin secret. L'utilisation d'enveloppes, d'isoloirs ou d'urnes n'est pas obligatoire. Selon le juge, « l'absence d'un tel matériel n'est pas, par elle-même, de nature à vicier la régularité du scrutin »⁴⁸.

Une telle absence ne doit toutefois pas avoir pour effet de mettre en évidence ou de contrôler le sens du vote émis par les conseillers⁴⁹. Il en va de même lorsqu'un vote par scrutin secret se déroule au moyen d'un boîtier électronique⁵⁰.

Il est à noter que tout conseiller municipal atteint d'infirmité certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe est autorisé à se faire assister par une personne de son choix⁵¹.

Plus généralement, l'esprit de la loi impose l'adaptation de la modalité de scrutin à l'infirmité du ou des conseillers communautaires concernés.

Le règlement intérieur peut, à titre facultatif, déterminer les conditions matérielles du scrutin secret (présence d'un isoloir, etc.).

Deuxièmement, **concernant les délibérations électives le scrutin secret est la règle** sauf disposition expressément contraire, ou si à défaut d'existence d'une telle disposition, le conseil décide à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret.

d) Le procès-verbal

Poursuivant un objectif de simplification, en ce qu'il faisait en pratique doublon avec le procès-verbal (PV), le compte rendu des séances du conseil communautaire a été supprimé depuis le 1^{er} juillet 2022⁵². Dans le même temps, la réforme de la publicité des actes des collectivités territoriales fait du PV le **document par lequel sont retranscrits et conservés les échanges et décisions du conseil communautaire**.

Le PV de chaque séance est arrêté au commencement de la séance suivante, et signé par le président et le ou les secrétaires de séance⁵³.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ CE, 11 mars 2009, n° 319243.

⁴⁹ CE, 29 décembre 1989, *Élections municipales de Méharicourt*, n° 108922 ; CE, 23 novembre 2017, n° 407319.

⁵⁰ Rép. min., QE n° 11951, JO Sénat du 9 janvier 2020, p. 165.

⁵¹ CGCT, art. L. 2121-21 et L. 5211-1.

⁵² Ord. n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

⁵³ CGCT, art. L. 2121-15 et L. 5211-1.

Le **contenu du PV** a été précisé par le législateur. Il contient la date et l'heure de la séance, les noms du président, des membres du conseil présents ou représentés et du ou des secrétaires de séance, le quorum, l'ordre du jour de la séance, les délibérations adoptées et les rapports au vu desquels elles ont été adoptées, les demandes de scrutin particulier, le résultat des scrutins précisant, s'agissant des scrutins publics, le nom des votants et le sens de leur vote, et la teneur des discussions au cours de la séance⁵⁴.

Selon la Direction générale des collectivités locales, la teneur des discussions au cours de la séance s'entend comme « *le résumé des opinions exprimées sur chaque point porté à l'ordre du jour. La mention de l'ensemble des échanges n'est pas juridiquement imposée* »⁵⁵.

Dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le PV est publié sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet de l'intercommunalité, lorsqu'il existe, et un exemplaire sur papier est mis à la disposition du public.

2. Le fonctionnement du bureau conditionné par son rôle

Selon les attributions confiées au bureau par le conseil communautaire, il peut être une **instance délibérative ou consultative**, impactant ses règles de fonctionnement qui diffèrent.

En effet, selon la Direction générale des collectivités locales⁵⁶, lorsque le bureau agit par délégation du conseil communautaire, **il est soumis aux mêmes règles que le conseil communautaire** pour :

- la convocation ;
- le déroulé des séances ;
- les délibérations, ce qui implique le respect des conditions de quorum, la majorité requise pour leur adoption, les modes de scrutin et les conditions d'acquisition de leur caractère exécutoire⁵⁷.

Par contre, si le bureau a un rôle consultatif, son fonctionnement est alors moins formalisé et l'on peut, par exemple, envisager d'inviter des conseillers municipaux ou d'autres personnes extérieures à titre consultatif. En tout état de cause, il revient au règlement intérieur de l'intercommunalité de préciser ses règles de fonctionnement dans cette hypothèse.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ V. fiche n° 6 : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/publicite-et-entree-en-vigueur-des-actes-des-collectivites-locales>.

⁵⁶ Rép. min., QE, n° 5558, JO ST du 3 novembre 1997, p. 3803.

⁵⁷ *Ibid.*

En pratique, rien ne s'oppose à ce qu'au cours d'une même séance le bureau exerce l'un puis l'autre des rôles délibératif et consultatif, sous réserve de respecter le formalisme au titre du rôle auquel il intervient.

De manière générale, à défaut de dispositions législatives expresses régissant le fonctionnement du bureau, celui-ci peut être **précisé dans le règlement intérieur adopté par le conseil**.

S'agissant des autres aspects relatifs au fonctionnement du bureau communautaire, la Direction générale des collectivités locales précise également que **les règles et la jurisprudence relatives au fonctionnement de la commission permanente des conseils régionaux et départementaux peuvent également servir de référence** dans la mesure où, comme le bureau, la commission est composée du président, de vice-présidents et éventuellement d'autres membres et peut se voir confier des attributions par délégation de l'assemblée plénière⁵⁸.

⁵⁸ DGCL, Guide pratique de l'intercommunalité, 2006, p. 47 ; lecture confirmée à l'AdCF en 2019.

II. VALORISATION DES MAIRES : LE DROIT A RATTRAPE LES PRATIQUES

Animée par la volonté de renforcer la place du maire au sein des instances de l'intercommunalité, la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 a inscrit dans la loi de nombreuses pratiques observées au sein des intercommunalités.

A. Le dialogue entre les maires à l'échelle intercommunale renforcé par les conférences des maires

1. Le pacte de gouvernance

Constituant initialement des démarches informelles, les pactes de gouvernance ont été inscrits dans la loi Engagement et Proximité de 2019.

Le pacte de gouvernance est un **exercice facultatif** ; seule est obligatoire la tenue d'un **débat sur l'opportunité d'élaborer un tel accord** entre l'intercommunalité et ses communes membres⁵⁹.

Cette obligation s'applique après chaque renouvellement général des conseils municipaux, fusion d'intercommunalités ou création d'intercommunalité par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante. Le président de l'intercommunalité inscrit alors à l'ordre du jour du conseil communautaire un débat et une délibération portant sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance⁶⁰.

Si le conseil communautaire décide de l'élaboration du pacte de gouvernance, il doit l'adopter dans un délai de **neuf mois à compter du renouvellement général** ou des opérations susmentionnées, après avis des conseils municipaux des communes membres. Ces derniers disposent d'un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte pour rendre leur avis.

Ainsi, même si le pacte de gouvernance reste juridiquement facultatif, il se trouve conforté comme élément de réflexion à conduire au moment où les nouvelles équipes prennent leurs fonctions.

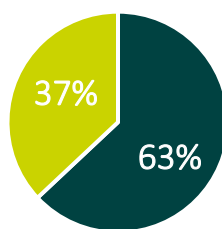
⁵⁹ CGCT, art. L. 5211-11-2.

⁶⁰ *Ibid.*

Intercommunalités ayant adopté un pacte de gouvernance

En septembre 2023, 63 % des intercommunalités⁶¹ ont adopté un pacte de gouvernance.

Avez-vous adopté un pacte de gouvernance ?



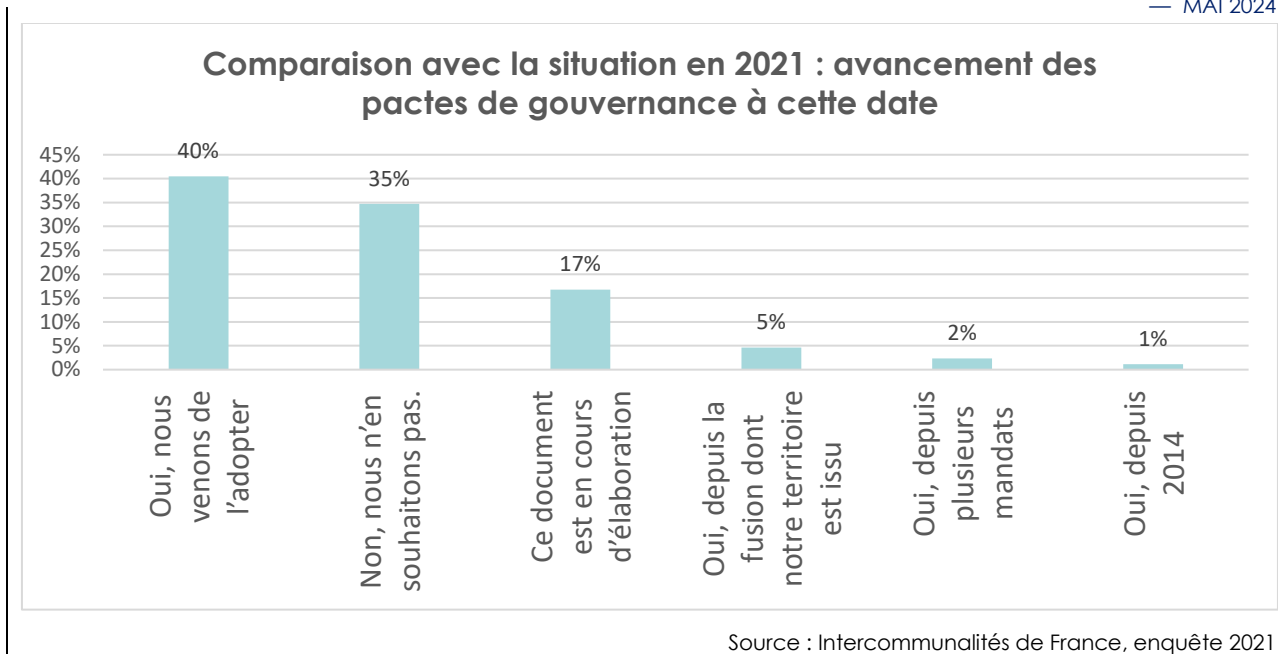
■ Oui ■ Non

Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

Ce résultat illustre une progression notable par rapport au début de la mandature en cours. Lors de l'enquête⁶² réalisée auprès des présidents d'intercommunalités en septembre 2021, 48 % indiquaient disposer d'un pacte de gouvernance dans leur intercommunalité. Chez 17 % d'entre eux, il était alors en cours d'élaboration. 35 % faisaient part du souhait des élus de ne pas élaborer de pacte de gouvernance dans leur intercommunalité.

⁶¹ Résultats obtenus à partir d'une enquête à laquelle 167 intercommunalités ont répondu.

⁶² Résultats obtenus à partir d'une enquête à laquelle 164 intercommunalités ont répondu.



Le **contenu du pacte de gouvernance est laissé à la libre appréciation locale**, la loi se limitant à donner des indications sur ce qu'il peut notamment prévoir⁶³ :

- Les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de l'article L. 5211-57⁶⁴ ;
- Les conditions dans lesquelles le bureau peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire ;
- Les conditions dans lesquelles l'intercommunalité peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres ;
- La création de commissions spécialisées associant les maires. Dans ce cas, le pacte de gouvernance détermine leur organisation, leur fonctionnement et leurs missions. Le pacte fixe, le cas échéant, les modalités de fonctionnement des commissions prévues à l'article L 5211-40-1 ;
- La création de conférences territoriales des maires ;
- Les conditions dans lesquelles le président de l'intercommunalité peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'intercommunalité, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *V. infra.*

- Les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'intercommunalité et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services ;
- Les objectifs à poursuivre en matière d'égalité de représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'intercommunalité.

Précisions sur l'opposabilité du contenu du pacte de gouvernance

Interrogés sur l'opposabilité du pacte de gouvernance, les services de l'Etat ont précisé que selon son contenu et sous réserve de l'appréciation qui sera portée par les juges du fond, le pacte de gouvernance, une fois adopté, est effectivement susceptible de créer des effets de droit pour les élus⁶⁵. En d'autres termes, son contenu s'imposerait aux instances intercommunales qui seraient tenues de respecter les règles ainsi définies.

Toutefois, le juge administratif n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la portée du pacte de gouvernance.

En revanche, la jurisprudence du Conseil d'Etat donne des pistes de réflexion. Elle précise notamment que tout document élaboré par une personne publique, y compris s'ils sont internes à l'administration, peuvent faire l'objet d'un recours dès lors qu'ils ont des effets sur les droits des intéressés⁶⁶. Dans le cadre d'un pacte de gouvernance, les droits des élus peuvent être potentiellement conditionnés par les orientations retenues et pourraient donc être à l'origine de recours à son encontre.

En outre, il apparaît cohérent pour apprécier un cas d'espèce de distinguer, sous réserve de l'appréciation du juge et de l'interprétation des services de l'Etat, entre :

- les décisions pour lesquelles la loi est muette : dans la suite de la jurisprudence précitée, le fait pour un pacte de gouvernance de définir des principes équivaldrait à ce que l'intercommunalité s'impose à elle-même des règles auxquelles elle soit juridiquement tenue de se conformer ;

- les décisions pour lesquelles la loi requiert une délibération (ex. : création des commissions) : le pacte de gouvernance déterminerait, dans ce cas, des orientations politiques pour préparer les futures délibérations prises après nouvelle convocation des conseillers, adressée expressément sur ces points d'ordre du jour. La logique serait ici identique à celle des schémas de mutualisation ou des pactes financiers et fiscaux qui, sans délibération consécutive, ne produisent pas d'effet. Une nuance à cette logique : les sujets qui, aux termes de la loi, ne peuvent être décidés que dans le cadre d'un pacte de gouvernance et lui confèrent donc une portée juridique dans ce cadre précis (ex. : les conditions dans lesquelles l'intercommunalité peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres).

⁶⁵ Rép. min., QE n° 02698, JO ST, 15 septembre 2022, p. 4410.

⁶⁶ CE, 12 juin 2020, GITSI, n° 418182.

En conséquence, le caractère potentiellement opposable d'un pacte de gouvernance sera sans doute à établir eu égard à la façon dont il est rédigé.

2. La conférence des maires

Animée par la volonté de renforcer le dialogue entre l'intercommunalité et les maires des communes membres, la loi Engagement et Proximité de 2019 a rendu **obligatoire** la création d'une conférence des maires dans les intercommunalités, **sauf lorsque le bureau comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres**⁶⁷.

Outil de gouvernance complémentaire, la conférence des maires se réunit, sous la présidence du président de l'intercommunalité, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative de ce dernier. Le nombre de fois où la conférence se réunit est entièrement laissé à l'appréciation locale.

Les maires des communes membres disposent également d'un pouvoir d'initiative pour la réunion de cette instance, dans la limite de quatre réunions par an⁶⁸. Rappelons enfin que le pacte de gouvernance peut prévoir les conditions dans lesquelles le bureau peut proposer de réunir la conférence des maires sur des sujets d'intérêt communautaire⁶⁹.

Le fonctionnement de la conférence des maires et son objet sont entièrement laissés à l'appréciation des élus locaux.

Au-delà de la diffusion d'informations relatives aux actions de l'intercommunalité, la conférence des maires peut constituer le lieu de préparation des décisions et de débat des projets communautaires à venir.

La diversité de rôles attribués à la conférence des maires

Les réponses des présidents d'intercommunalités illustrent, à mi-mandat (septembre 2023), la diversité des objectifs qui lui sont assignés. Il est notable que, pour la moitié des répondants⁷⁰ (47 %), la conférence est notamment un espace pour que les maires échangent sur leurs problématiques propres et les sujets qui concernent avant tout les communes.

⁶⁷ CGCT, art. L. 5211-11-3.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ V. *supra*.

⁷⁰ Résultats obtenus à partir d'une enquête à laquelle 167 intercommunalités ont répondu.



3. Les conférences territoriales des maires

Le pacte de gouvernance peut prévoir la création de conférences territoriales des maires, selon des **périmètres géographiques** et des **périmètres de compétences** qu'il détermine⁷¹.

Dans ce cas également, la loi est venue fixer dans les textes des pratiques antérieures retenues, notamment dans des intercommunalités étendues.

Elles peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'intercommunalité.

Leurs modalités de fonctionnement sont librement déterminées par le règlement intérieur du conseil communautaire.

B. La représentation des maires confortée au sein du conseil communautaire

La volonté du législateur d'assurer la représentation des maires des communes membres au sein de l'organe délibérant de l'intercommunalité conditionne le **remplacement, en cours de mandat, des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants.**

⁷¹ CGCT, art. L. 5211-11-2 II.

Dans ce cas, quand le maire cesse l'exercice de ses fonctions de maire dans ces communes, pour quelque cause que ce soit, il est mis fin au mandat des conseillers communautaires de la commune membre ainsi qu'il est procédé à une **nouvelle désignation**, en fonction de l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente du nouveau maire et des adjoints, **pour garantir que le nouveau maire siège à l'intercommunalité**⁷². Ce principe l'emporte donc sur celui de l'exercice des mandats des conseillers jusqu'à leur terme.

C. L'association ponctuelle des maires dans certaines matières

Plusieurs dispositifs permettent d'associer les maires des communes membres aux missions de l'intercommunalité :

- le pacte de gouvernance peut prévoir les conditions dans lesquelles **le président de l'intercommunalité peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires**. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'intercommunalité, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services⁷³ ;
- lorsque l'intercommunalité est compétente en matière de plan local d'urbanisme (PLUi), de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, le conseil communautaire arrête les modalités de la collaboration avec les communes membres après avoir réuni une **conférence intercommunale** rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres⁷⁴ ;
- les intercommunalités tenues de se doter d'un programme local de l'habitat⁷⁵ ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la ville (mentionnées au 24^e alinéa de l'article L. 441-1 du CCH) doivent créer une **conférence intercommunale du logement** qui rassemble différents acteurs, dont les maires des communes membres⁷⁶.

⁷² C. élec., art. L. 273-11 et L. 273-12.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ C. urb., L. 153-8.

⁷⁵ CCH, art. L. 302-1 (communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles).

⁷⁶ CCH, art. L. 441-1-5.

III. DROITS A L'INFORMATION ET A L'EXPRESSION DES ELUS : UNE ATTENTION A PORTER EN AMONT ET PENDANT LE CONSEIL

A. La convocation : préalable indispensable à l'exercice des droits d'information et d'expression des conseillers communautaires

1. La convocation

Afin de garantir le droit à l'information des conseillers communautaires, ces derniers doivent recevoir suffisamment en amont l'ensemble des informations relatives aux projets de délibération de l'intercommunalité qui seront présentés et examinés en conseil communautaire.

A cet effet, **le président est tenu de respecter un délai minimal de convocation** fixé par la loi. Depuis le renouvellement général des conseils municipaux du mois de mars 2020, le délai minimal ordinaire de convocation des conseils communautaires de l'ensemble des intercommunalités est fixé à **5 jours francs**⁷⁷.

En cas d'**urgence**, ce délai peut être abrégé par le président sans toutefois pouvoir être inférieur à **un jour franc**. L'urgence n'est pas présumée : elle doit être constatée. Le président en rend compte dès l'ouverture de la séance, à l'appui de **motifs précis**⁷⁸, puis le conseil approuve ou non sa réalité.

Le juge administratif a admis par exemple l'utilisation de la procédure d'urgence :

- pour élire le président de l'exécutif local, en raison de la proximité d'élections régionales⁷⁹ ;
- à la suite de la réception d'une lettre du préfet invitant le conseil à délibérer sur l'opportunité du maintien d'une garantie d'emprunt accordée à une entreprise, compte tenu de la situation financière de la collectivité⁸⁰.

En revanche, il a jugé comme illégal le recours à la procédure d'urgence :

- pour faire voter au mois de juillet le budget d'une collectivité alors en retard⁸¹ ;

⁷⁷ CGCT, art. L 2121-12 et L. 5211-1 ; Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale pour la République, art 82 III.

⁷⁸ CE, 9 octobre 1963, Société immobilière d'investissement.

⁷⁹ CE, 20 mai 1994, Cimia, n° 147556.

⁸⁰ CE, 27 octobre 1976, n° 97689.

⁸¹ CE, 21 février 1936, Hublot.

- pour examiner un jugement rendu en premier ressort et dont le délai d'appel commençait à courir⁸².

Le non-respect du délai de convocation est sanctionné par le juge administratif : la délibération adoptée à la suite de cette convocation irrégulière est illégale⁸³.

Enfin, la loi Engagement et Proximité de 2019 a modifié les modalités d'envoi des convocations. La **convocation est désormais prioritairement transmise de manière dématérialisée**, assortie de la possibilité pour un élu de demander l'envoi par écrit à son domicile ou à une autre adresse⁸⁴.

2. L'obligation de communication des documents relatifs aux affaires portées à l'ordre du jour

Le législateur a consacré le droit pour tout membre du conseil communautaire, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de l'intercommunalité qui font l'objet d'une délibération⁸⁵.

A titre liminaire, la convocation doit indiquer les questions inscrites à l'ordre du jour de la séance. Cela constitue une formalité substantielle de nature à entraîner automatiquement l'annulation de la délibération en cas de non-respect⁸⁶.

Depuis le renouvellement général des conseils municipaux de mars 2020, les conseillers communautaires de l'ensemble des intercommunalités doivent être **destinataires d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération**, transmise avec la convocation⁸⁷. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises⁸⁸, à moins que les conseillers communautaires n'aient été destinataires, en même temps que la convocation, de documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat⁸⁹.

En outre, la note de synthèse ne doit pas être trop synthétique par rapport à l'objet de la délibération⁹⁰. Elle doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires afin de permettre aux conseillers communautaires d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions, ce qui sera donc évalué au cas par cas. Cette obligation n'impose toutefois pas

⁸² CE, 29 octobre 1969, Commune de Labeuvrière, n° 72791.

⁸³ CE, 3 juin 1939, Dame Vincent, n° 31680.

⁸⁴ CGCT, art. L. 2121-10 et L. 5211-1.

⁸⁵ CGCT, art. L. 2121-13 et L. 5211-1.

⁸⁶ CE, 27 mars 1991, n° 76036.

⁸⁷ CGCT, art. L. 2121-12 et L. 5211-1 ; Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, art. 82.

⁸⁸ CE, 30 avril 1997, Commune de Sérigan, n° 158730.

⁸⁹ CE, 13 septembre 2021, n° 439653 ; CE, 13 octobre 2023, n° 464955.

⁹⁰ CE, 12 juillet 1995, Commune de Simiane-Collonge, n° 155495.

de joindre à la convocation une justification détaillées du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises⁹¹.

Si le droit à l'information des élus a principalement vocation à s'exercer par la communication de la note explicative de synthèse, d'autres dispositifs permettent d'assurer un droit général à l'information des conseillers communautaires sur les projets de l'intercommunalité soumis à délibération.

- Premièrement, dans les intercommunalités qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le président présente au conseil communautaire un **rapport sur les orientations budgétaires** (ROB), les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette⁹². Ce rapport est présenté dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget lorsque l'intercommunalité applique le cadre budgétaire et comptable de la M.57⁹³. Le ROB donne lieu à un débat au sein du conseil communautaire, dont il est pris acte par une délibération spécifique, qui fait l'objet d'un vote⁹⁴.

De plus, lorsque l'intercommunalité a adopté le référentiel budgétaire et comptable de la M.57, le président de l'intercommunalité est tenu de **communiquer le projet de budget primitif douze jours avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen du budget**⁹⁵.

- Deuxièmement, lorsque 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 par tout conseiller communautaire, dans les conditions fixées par le règlement intérieur⁹⁶.

La teneur de cette obligation a été précisée par le juge administratif lorsque la délibération concerne une convention de délégation de service public. Les conseillers doivent être mis à même, par une information appropriée, quinze jours au moins avant la délibération de consulter le projet de contrat accompagné de l'ensemble des pièces, notamment les rapports du maire et de la commission de délégation de service public, sans que le président ne soit tenu de notifier ces mêmes pièces à chacun des membres du conseil communautaire⁹⁷.

⁹¹ CE, 13 septembre 2021, n° 439653.

⁹² CGCT, art. L. 2312-1 et L. 5211-36.

⁹³ L. n° 2015-991 du 7 août 2015, art. 106 ; CGCT, art. L. 5217-10-4.

⁹⁴ Rép. min., QE n° 09712, JO ST du 28 mars 2019, p. 1628.

⁹⁵ CGCT, art. L. 5217-10-4.

⁹⁶ CGCT, art. L. 2121-12 et L. 5211-1.

⁹⁷ CE, 13 octobre 2023, n° 464955.

En revanche, il convient de préciser que le droit à l'information des affaires de l'intercommunalité **ne leur confère pas un droit général d'accès à l'ensemble des documents de l'intercommunalité**⁹⁸. Sur ce point, ils demeurent soumis aux conditions d'accès aux documents administratifs de droit commun prévues par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA)⁹⁹.

B. Les différents dispositifs garantissant l'exercice du droit d'expression des élus communautaires

1. Le droit de proposition

Le droit de proposition permet de **demander l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour** lors d'un prochain conseil. Les conseillers communautaires disposent ainsi du droit de proposer au conseil communautaire l'examen de toute affaire entrant dans le champ de ses compétences¹⁰⁰.

Le droit de proposition des conseillers **s'exerce dans le respect du délai de convocation**.

Le président est le seul à apprécier l'opportunité d'inscrire un point ne figurant pas initialement à l'ordre du jour du conseil car il détient le pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour¹⁰¹. En revanche, ce pouvoir discrétionnaire ne doit pas aboutir à porter une atteinte excessive au droit de proposition des conseillers.

Le refus d'inscrire à l'ordre du jour les propositions des conseillers communautaires, sous réserve qu'elles ne présentent pas un caractère dilatoire ou abusif, porte atteinte aux droits qu'ils tiennent de l'exercice de leur mandat¹⁰².

Lorsqu'il est saisi d'un recours pour excès de pouvoir, le juge administratif contrôle ainsi les motifs de refus opposé par le président à la demande d'inscription d'une affaire à l'ordre du jour¹⁰³.

En tout état de cause, si le chef de l'exécutif accède à la demande formulée par un conseiller, un tel ajout doit permettre de respecter le nouveau délai de convocation¹⁰⁴.

⁹⁸ Rép. min. publiée au JO Sénat le 17 mars 2011, QE n° 16001.

⁹⁹ CRPA, Livre III, Titre Ier.

¹⁰⁰ CE, 22 juillet 1927, Bailleul ; CE, 10 février 1954, Cristofle.

¹⁰¹ CGCT, art. L. 2121-10 et L. 5211-1.

¹⁰² CAA de Marseille, 24 novembre 2008, n° 07MA02744.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ CGCT, art. L. 2121-12 et L. 5211-1.

2. Le droit d'amendement

Le droit d'amendement permet aux conseillers communautaires de **proposer des modifications portant sur les délibérations**.

Concrètement, le droit d'amendement reconnaît aux conseillers que **soient mises en discussion leurs propositions et qu'elles soient soumises au vote du conseil communautaire**¹⁰⁵. Pour autant, il n'implique pas que les conseillers exigent que leurs amendements fassent l'objet d'un vote spécifique, avant la mise aux voix de la délibération dont la modification est proposée¹⁰⁶.

Le dépôt des amendements peut avoir lieu avant ou en cours de la séance¹⁰⁷.

Les conseillers communautaires exercent leur droit d'amendement sous l'autorité du président qui assure la police de l'assemblée et veille au bon déroulement des séances¹⁰⁸.

En l'absence de disposition législative contraire, **le conseil communautaire peut réglementer l'exercice du droit d'amendement**, notamment dans le cadre du règlement intérieur¹⁰⁹, sans porter atteinte à son exercice effectif¹¹⁰.

Le juge administratif contrôle l'effectivité de l'exercice de ce droit. A ce titre, il a annulé les dispositions de règlements intérieurs dès lors qu'elles :

- avaient pour objet et pour effet de permettre au maire de se dispenser de soumettre au vote du conseil chaque projet inscrit à l'ordre du jour, ainsi que les amendements y afférents¹¹¹ ;
- imposaient un dépôt préalable obligatoire en commission, en ce qu'elles rendraient irrecevables tout amendement soumis directement au conseil¹¹² ;
- fixaient le temps de parole total des élus à six minutes par séance¹¹³.

¹⁰⁵ CE, 22 mai 1987, Tête c/ Cne de Caluire-et-Cuire, n° 70085.

¹⁰⁶ CE, 31 juillet 1996, Tête, n° 132541.

¹⁰⁷ CAA de Nancy, 4 juin 1998, n° 97NC02102.

¹⁰⁸ CGCT, art. L. 2121-16 et L. 5211-1.

¹⁰⁹ CE, 14 avril 2022, Région Île-de-France n° 438429.

¹¹⁰ CAA de Nancy, 4 juin 1998, n° 97NC02102 ; CAA de Paris, 12 février 1998, n° 96PA01170.

¹¹¹ CAA de Versailles, 6 juillet 2006, n° 05VE01393.

¹¹² CAA de Paris, 12 février 1998, Tavernier, n° 96PA01170 ; CAA de Nancy, 4 juin 1998, n° 97NC02102.

¹¹³ CAA de Versailles, 30 décembre 2004, Commune de Taverny, n° 02VE02240.

3. Le débat de politique générale

Dans la limite d'un par année, un dixième des conseillers communautaires peut demander que se tienne un **débat portant sur la politique générale de l'intercommunalité**. Il doit alors être organisé **lors de la séance suivante du conseil communautaire**¹¹⁴.

La loi n'indique pas les modalités de cette demande, qui peuvent alors être éventuellement précisées par le règlement intérieur.

Les dispositions relatives au débat de politique générale ne prévoient pas qu'il soit pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

4. Les questions orales

Le droit général à l'information des affaires délibérées par l'intercommunalité est complété par le **droit reconnu aux conseillers communautaires d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de l'intercommunalité**¹¹⁵. La fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions sont fixées par le règlement intérieur. Les conditions de dépôt et de réponse ont également vocation à être prévues par le règlement intérieur afin de sécuriser les procédures. A défaut de règlement intérieur, ces éléments sont précisés par une délibération.

Aussi, le règlement intérieur ne doit pas porter atteinte à l'exercice de ce droit à l'information des élus locaux. Le juge administratif veille à son respect. A ce titre, il a pu censurer :

- la délibération prohibant tout débat sur les questions orales¹¹⁶ ;
- les dispositions d'un règlement intérieur qui subordonnent le droit à l'expression des conseillers non inscrits au regroupement de ces derniers en réunion administrative représentée par un seul délégué habilité à s'exprimer en leur nom au cours des séances plénières¹¹⁷.

Le législateur **ne précise pas la nature des réponses à apporter aux questions orales posées en séance, ni les modalités du débat susceptible de les suivre**. Il convient néanmoins de s'assurer que les réponses apportées aux questions orales des conseillers communautaires préservent leurs droits d'information et d'expression.

¹¹⁴ CGCT, art. L. 2121-19 et L. 5211-1

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ TA de Rennes, 12 mars 1997, n° 925617.

¹¹⁷ CAA de Nancy, 4 juin 1998, Ville de Metz, n° 97NC02102.

A titre indicatif, le juge administratif a admis que l'exécutif répondent par écrit aux questions des conseillers transmises par écrit, en ce que cela ne méconnaît pas le droit à l'information et le droit des conseillers¹¹⁸.

¹¹⁸ CAA de Douai, 27 juillet 2020, Commune de Givenchy-en-Gohelle, n° 18DA02213.

IV. PLURALISME : DES OBLIGATIONS APPLICABLES MALGRE LA PARTICULARITE DU SCRUTIN INTERCOMMUNAL

A. La particularité de l'appréciation du pluralisme et de son expression au sein du conseil communautaire

La nature du scrutin des conseillers communautaires entraîne une appréciation particulière du pluralisme au sein de l'organe délibérant des intercommunalités, du fait de leur élection à l'échelle de circonscriptions communales. Cela ne s'oppose pas pour autant à la reconnaissance de plusieurs droits au bénéfice des conseillers communautaires de nature à garantir l'expression du pluralisme au sein du conseil.

1. L'identification des tendances

L'instauration du scrutin de liste dans les communes de plus de 1 000 habitants pour élire les conseillers municipaux et communautaires, depuis mars 2014, favorise une représentation des oppositions municipales au sein du conseil communautaire. En outre, les oppositions municipales sont automatiquement représentées lorsque la commune membre dispose quatre sièges ou plus au sein du conseil communautaire¹¹⁹.

Cependant, **l'identification des tendances présentes au sein d'un organe délibérant intercommunal n'est pas aisée** dans la mesure où les conseillers communautaires ne sont pas élus au moyen d'un scrutin de liste unique à l'échelle de l'intercommunalité et où les tendances ne s'affirment pas nécessairement comme dans un conseil municipal.

A ce propos, le juge a considéré que les résultats du scrutin d'une élection locale ne semblent pas pouvoir être retenus en ce qu'ils ne permettent pas d'identifier une majorité et une minorité au sein d'une assemblée.

Il estime que « tout élu doit être considéré comme n'appartenant pas à la majorité [...] dès lors qu'il exprime publiquement sa volonté, par-delà des désaccords purement conjoncturels ou limités à un sujet particulier, de se situer de façon pérenne dans l'opposition »¹²⁰.

¹¹⁹ C. élec., art. L. 262 et L. 273-8.

¹²⁰ CAA de Versailles, 13 décembre 2007, Belebeau, n° 06VE00383 et 06VE00384.

2. L'expression du pluralisme garantie par les droits reconnus aux conseillers de l'opposition

Poursuivant l'objectif de garantir l'expression du pluralisme, le législateur a consacré plusieurs droits en faveur des élus de l'opposition.

Ainsi, ils disposent du droit à l'information (dans les mêmes conditions que les autres conseillers communautaires¹²¹), du droit de disposer des moyens matériels nécessaires au bon exercice de leur mandat et du droit d'expression.

a) Le droit d'expression des élus d'opposition

Dans le but d'assurer aux administrés une information pluraliste, un **espace d'expression des élus de l'opposition doit être réservé dans les bulletins d'information générale** sur les réalisations et la gestion des intercommunalités¹²², qu'ils soient publiés sous forme papier ou dématérialisés¹²³.

De façon générale, le droit d'expression est conféré à chaque élu individuellement, sans qu'il puisse être limité au rattachement de l'écu à un groupe déterminé¹²⁴. Pour rendre ce droit applicable en pratique, l'espace qui leur est réservé dans le bulletin d'information générale doit être défini dans le règlement intérieur de l'intercommunalité¹²⁵. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que ces espaces soient proportionnels au pourcentage du nombre de voix obtenues par les groupes d'opposition lors des élections ou au nombre de leurs élus dans l'assemblée délibérante¹²⁶. A contrario, aucun texte ne s'oppose à ce que ces espaces soient définis par référence au principe de la représentation proportionnelle et en appliquant la méthode du plus fort reste¹²⁷, ou soient limités au même nombre de caractères d'imprimerie¹²⁸.

Le droit d'expression de l'opposition doit être exercé dans le respect de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse et du code électoral. Le président, en tant que directeur de publication, peut demander la modification de certains propos ou décider de leur retrait, dès lors qu'il estime « *que ces propos seraient de nature à constituer une provocation aux crimes et délits, un délit contre la chose publique ou des personnes tels que punis par [...] la loi du 29 juillet 1881. La responsabilité du directeur de publication en tant qu'auteur principal de crimes et délits commis par voie de presse (article 42 de la loi du 29 juillet 1881) peut toutefois être dérogée si la publication de l'article en cause est liée au respect d'une obligation légale*

¹²¹ V. supra

¹²² CGCT, art. L. 2121-27-1 et L. 5211-1.

¹²³ Rép. min., QE n° 128084, JO AN du 14 février 2012, p. 1218.

¹²⁴ CAA de Nancy, 4 juin 1998, n° 97NC02102.

¹²⁵ CGCT, art. L. 2121-27-1 et L. 5211-1.

¹²⁶ CAA de Marseille, 2 juin 2006, n° 04MA02045.

¹²⁷ TA de Bordeaux, 3 février 2004, n° 040102.

¹²⁸ CAA de Versailles, 8 mars 2007, n° 04VE03177.

(Cass. Crim., 17 octobre 1995, n° 93-8555440 portant toutefois sur une annonce légale et non sur le droit d'expression de l'opposition) »¹²⁹.

Il peut être également souligné que les tribunes d'opposition¹³⁰, au même titre que le bulletin de la collectivité dans son ensemble¹³¹, ne peuvent **aborder que des sujets d'intérêt public local** ; il est interdit que des questions relevant uniquement de politique nationale ou internationale y trouvent une place.

b) Le droit de disposer de moyens matériels

Dans les métropoles, ainsi que dans les communautés urbaines et d'agglomération de plus de 100 000 habitants, la constitution de **groupes d'élus** ouvre droit à **l'attribution d'un local administratif**, à la **mise à disposition de matériel de bureau** et à la **prise en charge de frais de documentation, de courrier et de télécommunications**. Elle ouvre également droit à l'affectation d'une ou plusieurs personnes, à condition que ces dépenses n'excèdent pas 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil communautaire¹³².

Dans les communautés de moins de 100 000 habitants, la création de « groupes d'élus » reste possible. Cependant, de tels groupes ne peuvent pas alors bénéficier des avantages prévus par l'article L. 2121-28 du CGCT, sauf si le règlement intérieur du conseil indique expressément qu'un groupe d'élus peut bénéficier de ces avantages.

Compte tenu de l'absence de disposition législative expresse en la matière, le règlement intérieur du conseil peut comporter des développements particuliers sur les groupes d'élus (notamment, en fixant un effectif minimal à atteindre pour constituer un groupe). Ce seuil peut être fixé tant pour les communautés et métropoles de plus de 100 000 habitants que dans les communautés n'atteignant pas ce seuil¹³³.

L'**attribution d'un local**, adapté à la tenue de réunions de travail, est un droit pour les groupes d'élus. Dès lors, elle ne peut être conditionnée à l'appréciation du président¹³⁴. Toutefois, le président dispose de toute latitude pour équiper le local en matériels divers, dans le respect du principe d'égalité de traitement entre les élus¹³⁵.

¹²⁹ Rép. min. publiée au JO AN le 3 janvier 2017, QE n° 95420.

¹³⁰ TA de Melun, 11 mai 2018, n° 1610520.

¹³¹ CE, 25 avril 1994, Président du Conseil général du Territoire de Belfort, n° 145874.

¹³² CGCT, art. L. 5215-18, L. 5216-4-2 et L. 5217-7.

¹³³ Rép. min., QE n° 13323, JO Sénat du 5 mai 2005, p. 1291.

¹³⁴ TA de Lille, 16 février 1994, Joly contre Commune de Wattrelos.

¹³⁵ Rép. min. publiée au JO Sénat le 1^{er} juin 2006, QE n° 22120.

Indépendamment de la constitution ou non de groupes d'élus, les conseillers n'appartenant pas à la majorité qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt **d'un local commun**¹³⁶. La définition des éventuelles modalités de mise à disposition du local semble relever d'une mesure d'organisation interne.

B. L'obligation de respect du pluralisme dans les commissions

Avant d'examiner les conditions dans lesquelles le pluralisme doit être respecté au sein des commissions intercommunales, il convient de rappeler leur rôle respectif.

1. Le rôle des commissions de l'intercommunalité

a) *Les commissions obligatoires*

➤ **La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)**¹³⁷

La CLECT a pour rôle principal de procéder à **l'évaluation des charges liées aux transferts de compétences entre les communes et intercommunalité** ayant opté pour la fiscalité professionnelle unique (FPU).

L'objectif poursuivi par la CLECT est de s'assurer que les transferts de charges s'opèrent dans un climat de confiance entre les représentants des communes en les associant à l'évaluation. Il s'agit également de leur laisser une certaine souplesse dans l'organisation des travaux conduits sous l'égide de la commission. A ce titre, certaines intercommunalités font de la CLECT, au-delà des travaux d'évaluation des charges, une instance de débat et de concertation à même d'instaurer une culture fiscale et financière partagée sur le territoire communautaire.

La composition de la CLECT est définie par l'organe délibérant de l'intercommunalité, à la majorité des deux tiers, et doit obligatoirement comporter au moins un représentant de chaque conseil municipal. Le nombre total de membres de la CLECT est libre, a minima il sera égal au nombre de communes membres.

➤ **La commission d'appel d'offres (CAO)**

Chaque conseil communautaire doit créer une CAO à caractère permanent. En pratique, elle est constituée lors de la première réunion du conseil communautaire¹³⁸.

¹³⁶ CGCT, art. L. 2121-27 et L. 5211-1.

¹³⁷ V. [Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées \(CLECT\) – Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement.](#)

¹³⁸ Rép. min. publiée au JO Sénat le 10 septembre 2009, QE n° 09012.

Il s'agit d'une instance de décision qui **intervient pour l'attribution des marchés publics passés selon une procédure formalisée**¹³⁹.

Elle se compose du président, membre de droit, en qualité d'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public, ou son représentant, et de cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein¹⁴⁰. Peuvent également participer aux réunions de la CAO d'autres membres avec voix consultative, lorsque les règles relatives au fonctionnement de la commission le prévoient.

➤ **La commission consultative des services publics locaux (CCSPL)**

Les intercommunalités de plus de 50 000 habitants doivent créer une CCSPL pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'elles exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. S'agissant des intercommunalités dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants, une telle création est facultative¹⁴¹.

Elle a vocation à **associer les usagers à la gestion des services publics locaux dont la gestion est déléguée** dans le cadre d'une délégation de service public.

Des conseillers communautaires désignés et des représentants d'associations locales nommés par le conseil communautaire composent cette commission, présidée de droit par le président d'intercommunalité. Peuvent participer aux réunions de la CCSPL toute personne, avec voix consultative, dont l'audition paraît utile¹⁴².

➤ **La commission d'ouverture des plis dans le cadre d'une délégation de service public (CDSP)**

La commission est chargée d'**ouvrir les plis contenant les candidatures ou les offres, et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre** après différentes vérifications¹⁴³.

Cette commission est composée par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, son président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein. Par ailleurs, peuvent participer à la commission, avec voix consultative, des personnalités ou un ou plusieurs agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public désignés par le président de la commission, en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de la délégation de service public.

¹³⁹ CGCT, art. L. 1414-2.

¹⁴⁰ CGCT, art. L. 1411-5 et L. 1414-2.

¹⁴¹ CGCT, art. L. 1413-1.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ CGCT, art. L. 1411-5.

➤ La commission intercommunale d'accessibilité des personnes handicapées (CIAPH)

Les intercommunalités compétentes en matière de transport ou d'aménagement de l'espace, c'est-à-dire l'ensemble d'entre elles, sont dans l'obligation de créer une commission intercommunale d'accessibilité des personnes handicapées, dès lors qu'elles comptent 5 000 habitants et plus. Les intercommunalités dont la population est inférieure à ce seuil d'habitants peuvent procéder à une telle création.

Dans le respect des compétences de l'intercommunalité, la CIAPH **dresse le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports.**

Sa présidence est assurée par le président de l'intercommunalité et elle comprend des représentants de l'intercommunalité, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. La liste des membres est arrêtée par le président. Aucune disposition n'empêche le président d'ouvrir la composition de cette commission à d'autres représentants¹⁴⁴.

b) Les commissions « thématiques » facultatives

Chaque conseil communautaire a la **faculté** de créer des commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises soit par l'administration, soit à l'initiative de l'un de ses membres¹⁴⁵.

Ces commissions peuvent être créées tout au long du mandat des conseillers communautaires, bien qu'elles le soient traditionnellement lors de la première réunion du conseil.

Elles sont présidées de droit par le président de l'intercommunalité. Les commissions doivent également désigner un vice-président qui sera chargé de les convoquer et présider en cas d'absence ou d'empêchement du président. Juridiquement, il peut s'agir ou non du vice-président délégué dans le domaine concerné¹⁴⁶.

Siègent au sein des commissions, les conseillers communautaires, mais également, les conseillers municipaux des communes membres, si le conseil communautaire le décide¹⁴⁷.

Dans une logique de territorialisation de l'action de l'intercommunalité, **la liberté d'organisation dont dispose le conseil communautaire peut lui permettre d'instituer des antennes locales des commissions thématiques.**

¹⁴⁴ Rép. min. publiée au JO AN le 25 mars 2008, QE n° 8054.

¹⁴⁵ CGCT, art. L. 2121-22 et L. 5211-1.

¹⁴⁶ Voir V., B., 1 de la présente note.

¹⁴⁷ CGCT, art. L. 5211-40-1 ; v. infra.

2. La composition des commissions soumise au respect du pluralisme

Pour ce qui est des commissions obligatoirement ou facultativement créées, leur composition doit respecter « le principe de la **représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus** » dans les intercommunalités¹⁴⁸.

Ce principe s'applique aux commissions obligatoires (CAO¹⁴⁹, CDSP¹⁵⁰ et CCSPL¹⁵¹), ainsi qu'aux commissions facultatives¹⁵².

Par exception, ce principe n'a pas à être respecté lorsque des dispositions spécifiques existent et n'y font pas référence, que la commission soit obligatoire ou facultative. Ainsi, le principe ne s'applique pas aux commissions obligatoires : pour l'accessibilité¹⁵³ ; à la commission locale d'évaluation des charges transférées¹⁵⁴ ; à la commission intercommunale des impôts directs¹⁵⁵ ; aux comités consultatifs intercommunaux¹⁵⁶ qui sont facultativement créés.

Le respect de ce principe implique que le **conseil recherche la pondération qui reflète le plus fidèlement la composition politique de l'assemblée délibérante**¹⁵⁷. En outre, la composition des commissions doit assurer à chacune des tendances représentées au sein du conseil la possibilité d'avoir au moins un représentant dans chaque commission, sans que les différentes tendances ne bénéficient toujours d'un nombre de représentants strictement proportionnel au nombre de conseillers le conseil communautaire¹⁵⁸.

Garantir le droit d'expression des élus n'est pas aisé dans la mesure où chaque élu peut, à tout moment et quelle que soit son appartenance à une liste, se déclarer d'opposition¹⁵⁹.

Les difficultés résultant de la nature du scrutin des conseillers communautaires et ses conséquences jouent également sur la composition des commissions.

Cette difficulté a été illustrée à l'occasion d'un cas d'espèce relatif à la composition des commissions thématiques d'une intercommunalité. La collectivité avait établi deux critères dont l'un d'eux portait précisément sur les tendances dégagées lors du renouvellement général des conseils municipaux. Dans ce dernier litige, le juge administratif a considéré comme illégale la méthode d'identification qui privilégierait, en premier lieu, un critère de représen-

¹⁴⁸ CGCT, art. L. 2121-22 et L. 5211-1.

¹⁴⁹ CGCT, art. L. 1411-5 et L. 1414-2.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ CGCT, art. L. 1413-1 ; CAA de Paris, 11 octobre 2017, n° 16PA01917.

¹⁵² CGCT, art. L. 2121-22 et L. 5211-1.

¹⁵³ CGCT, art. L. 2143-3.

¹⁵⁴ CGI, art. 1609 nonies C.

¹⁵⁵ CGI, art. 1650 A.

¹⁵⁶ CGCT, art. L. 5211-49-1.

¹⁵⁷ Rép. min. publiée au JO Sénat le 25 janvier 2007, QE n° 24750.

¹⁵⁸ CE, 26 septembre 2012, Commune de Martigues, n° 345568.

¹⁵⁹ CAA de Versailles, 13 décembre 2007, n° 06VE00383.

tation géographique (en prévoyant un certain nombre de sièges par commune) et, en second lieu, les tendances dégagées lors du renouvellement général des conseils municipaux, car ces critères contreviennent au principe de prise en compte « des seuls courants politiques représentés au sein de l'assemblée délibérante communautaire »¹⁶⁰. Certes, même si aucun arrêt n'a confirmé ou infirmé ce jugement, il convient d'être prudent quant aux choix des critères.

En définitive, seuls les élus ayant publiquement déclaré ne pas appartenir à la majorité intercommunale¹⁶¹ avant ou au moment de la création d'une commission sont assurés d'intégrer ladite commission.

Dans l'hypothèse de l'ouverture des commissions thématiques aux conseillers municipaux¹⁶², la question de la mise en cause du respect du pluralisme peut se poser.

A défaut de précision, et dans la mesure où le pluralisme s'apprécie au niveau du conseil communautaire, il peut être supposé que la participation des conseillers municipaux non élus communautaires n'a pas d'incidence sur l'exigence de respect du pluralisme.

¹⁶⁰ TA de Rennes, 10 mars 2016, n° 1403263.

¹⁶¹ CGCT, art. L. 2121-27-1.

¹⁶² Voir V. A. 2. b) de la présente note.

V. IMPLICATION DES ELUS COMMUNAUTAIRES ET MUNICIPAUX : GARANTIES SPECIFIQUES ET MOYENS HABITUELS

Plusieurs dispositifs, tant généraux que spécifiques à l'intercommunalité, permettent d'associer les conseillers municipaux non élus communautaires et les conseillers communautaires « sans délégation ».

A. L'information et l'association des conseillers municipaux aux affaires de l'intercommunalité

Les conseillers municipaux non élus communautaires sont informés des affaires de l'intercommunalité, voire associés à ces dernières, pour la raison que les décisions prises par l'intercommunalité emportent des conséquences directes sur la vie des communes membres. .

A titre liminaire, la possibilité pour les communes membres des intercommunalités de déterminer une **répartition des sièges au sein du conseil communautaire dans le cadre d'un accord local peut constituer une modalité d'association renforcée des communes** aux décisions de l'intercommunalité¹⁶³.

1. Plusieurs obligations d'information à destination des conseillers municipaux des communes membres

La loi Engagement et Proximité de 2019 a consacré le droit à l'information des conseillers municipaux des communes membres qui ne siègent pas au conseil communautaire.

a) L'information des conseillers municipaux en amont des délibérations

Les conseillers municipaux qui ne siègent pas au conseil communautaire sont **destinataires d'une copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires** avant chaque réunion du conseil communautaire¹⁶⁴.

L'obligation de dématérialisation de principe¹⁶⁵ s'applique aux copies de ces convocations adressées **pour information aux conseillers municipaux**. Elle implique d'obtenir les adresses mail de tous les conseillers municipaux non élus communautaires par l'intercommunalité, potentiellement avec l'aide de leurs communes membres.

¹⁶³ CGCT, art. L. 5211-6-1 ; [Les règles de répartition des sièges au sein du conseil communautaire ou métropolitain](#).

¹⁶⁴ CGCT, art. L. 5211-40-2.

¹⁶⁵ CGCT, art. L. 2121-10 et L. 5211-1.

Plus généralement, ces élus doivent être « *informés des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération* »¹⁶⁶. Pour ce faire, certains documents doivent obligatoirement être transmis aux conseillers municipaux non élus communautaires en amont des délibérations.

Ils doivent ainsi être destinataires de **la note explicative de synthèse**, laquelle peut être adressée en même temps que l'envoi de la copie de la convocation.

Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, une notification de nouveau document disponible sur une plateforme intercommunale dématérialisée semble suffire pour l' élu municipal non élu communautaire, si elle est le choix retenu.

Par ailleurs, **des envois avec accusés de réception**, qu'ils soient réalisés sous forme dématérialisée ou par voie postale (si telle en est la demande de l'intéressé), constituent une précaution facultative permettant de se prémunir davantage contre d'éventuelles contestations. Pour mémoire, une convocation irrégulièrement adressée aux membres de l'organe délibérant peut avoir pour conséquence l'annulation par le juge administratif des délibérations prises par le conseil¹⁶⁷. Toutefois, il n'est pas aujourd'hui avéré que le juge viendrait à prononcer une telle annulation sur ce fondement tant que cette question soit jugée.

Ces documents doivent, au surplus, **être consultables en mairie** sur demande des conseillers municipaux non élus communautaires¹⁶⁸.

b) L'information des conseillers municipaux en aval des délibérations

En aval des délibérations adoptées par le conseil communautaire, les élus municipaux non élus communautaires doivent être destinataires, au moins par une mise à disposition dématérialisée et dans un délai d'un mois suivant chaque séance, de **la liste des délibérations qu'il a examinées**, ainsi que le **procès-verbal de ses séances**¹⁶⁹.

S'agissant de la liste des délibérations, les services de l'Etat ont précisé qu'elle doit, *a minima*, comporter la date de la séance et la mention de l'objet de l'ensemble des délibérations approuvées ou refusées par le conseil communautaire. Si en pratique, il peut être conseillé d'intégrer le résumé ou l'explication de la décision, dans l'objectif de favoriser une meilleure information des conseillers municipaux, ces mentions ne sont pas pour autant requises. Dans un souci de lisibilité, il est recommandé de mentionner la date et le numéro des délibérations examinées.

Concernant le procès-verbal des séances¹⁷⁰, les élus municipaux non élus communautaires pourront en tout état de cause le consulter avant sa transmission dans la mesure où il doit être

¹⁶⁶ CGCT, art. L. 5211-40-2.

¹⁶⁷ Rép. min., QE n° 00327, JO Sénat du 31 octobre 2013, p. 3165.

¹⁶⁸ CGCT, art. L. 5211-40-2.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Voir I., B., 1., d) de la présente note.

publié sous forme électronique, dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté¹⁷¹.

Ils doivent également être destinataires, sans qu'aucun délai ne vienne enserrer ces envois, du **ROB intercommunal, du rapport d'activité accompagné du compte administratif** de l'intercommunalité et des **avis émis par la conférence des maires** dans l'hypothèse où cette dernière en formule¹⁷².

Au surplus, indiquons que les documents ci-dessus mentionnés doivent pouvoir être **consultables en mairie** à la demande des conseillers municipaux non élus communautaires¹⁷³.

c) L'information annuelle des conseillers municipaux sur l'activité de l'intercommunalité

Chaque année, avant le 30 septembre, le président de l'intercommunalité est tenu d'adresser au maire des communes membres un **rapport retraçant l'activité de l'intercommunalité accompagné du compte administratif** arrêté par le conseil communautaire¹⁷⁴.

Ce rapport a pour principal objet de permettre l'instauration d'un débat démocratique au sein des conseils municipaux des communes membres de l'intercommunalité. En revanche, le législateur n'a pas défini son contenu.

Il fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune au conseil communautaire sont entendus. A cette occasion, le maire peut ouvrir un débat en donnant la parole aux conseillers municipaux¹⁷⁵.

Le président de l'intercommunalité peut également être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier. Dans ce cas, il appartient au maire et au président de l'intercommunalité de fixer la date de son intervention, qui peut être celle du jour où le rapport d'activité doit être communiqué ou éventuellement une autre date.

Par ailleurs, les représentants de la commune au sein de l'intercommunalité doivent rendre compte, au moins deux fois par an, au conseil municipal de l'activité de l'intercommunalité dont la commune est membre¹⁷⁶.

¹⁷¹ CGCT, art. L. 2121-15.

¹⁷² CGCT, art. L. 5211-40-2.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ CGCT, art. L. 5211-39.

¹⁷⁵ Rép. min., QE n° 26700, JO ST du 22 mars 2007, p. 625.

¹⁷⁶ CGCT, art. L. 5211-39.

2. L'association des conseillers municipaux non élus communautaires à certains moments de la vie intercommunale

a) Les décisions de l'intercommunalité qui n'ont d'effet qu'à l'égard d'une seule commune membre

Lorsque les décisions du conseil communautaire n'ont **d'effet qu'à l'égard d'une seule commune membre**, celles-ci ne peuvent être prises qu'après **avis du conseil municipal de cette commune**¹⁷⁷. Le pacte de gouvernance peut préciser les modalités de mise en œuvre de cette consultation¹⁷⁸.

Le conseil municipal dispose d'un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de l'intercommunalité pour émettre son avis. A défaut, l'avis est réputé favorable. Si le conseil municipal émet un avis défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des communes membres du conseil communautaire.

Le juge est venu indiquer que les décisions dont les effets n'impliquent qu'une commune membre concernaient par exemple :

- un projet de modification d'une zone au sein d'un PLU n'affectant qu'une seule commune¹⁷⁹ ;
- un projet de réalisation d'une ZAC et la réalisation d'équipements publics sur une commune membre¹⁸⁰.

Toutefois, cette procédure de consultation ne s'applique que **lorsque la commune est seule et directement concernée par les effets de la décision du conseil** sur son seul territoire. Ainsi, lorsque la décision n'a pour **objet** que de concerner une commune sans avoir d'effet sur cette dernière, le moyen tiré de la violation de cet article doit être écarté car il est considéré comme inopérant¹⁸¹.

b) Les différentes modalités d'association des conseillers municipaux aux commissions intercommunales

L'association des élus municipaux non conseillers communautaires à la préparation des décisions de l'intercommunalité peut prendre la forme de leur participation aux commissions thématiques.

¹⁷⁷ CGCT, art. L. 5211-57.

¹⁷⁸ CGCT, art. L. 5211-11-2

¹⁷⁹ CAA de Lyon, 26 mai 2015, n° 13LY01335.

¹⁸⁰ CAA de Nantes, 12 janvier 2021, n° 19NT04928.

¹⁸¹ CAA de Nancy, 18 décembre 2008, n° 07NC01801.

A cet effet, l'intercommunalité peut prévoir, dans les conditions qu'elle détermine, la **participation des conseillers municipaux des communes membres aux commissions thématiques qu'elle a instituée**¹⁸².

Si l'intercommunalité a mis en place des « antennes locales » au sein des commissions thématiques, celles-ci peuvent constituer une modalité supplémentaire d'association des conseillers municipaux aux projets communautaires.

Le rôle des commissions thématiques est d'émettre des avis et formuler des propositions¹⁸³, sans disposer d'aucun pouvoir propre. En revanche, le caractère facultatif ou obligatoire de la consultation de ces commissions, selon les règles définies dans le règlement intérieur, peut renforcer l'association des conseillers municipaux à la préparation des projets portés par l'intercommunalité.

Rappelons que lorsque le règlement intérieur prévoit des dispositions particulières sur le fonctionnement des commissions thématiques, la méconnaissance de ces dispositions, comme pour toutes les autres, constitue une irrégularité substantielle¹⁸⁴. Il en est ainsi en cas de non-respect des articles du règlement intérieur prévoyant l'adoption des délibérations du conseil après avis d'une commission permanente¹⁸⁵.

Les principales finalités poursuivies par l'ouverture des commissions thématiques aux conseillers municipaux

En septembre 2023, 89 % des intercommunalités répondantes¹⁸⁶ ont ouvert les commissions aux conseillers municipaux. Elles étaient déjà 79 % à l'avoir fait en janvier 2019.

Ouvrir les commissions de l'intercommunalité aux conseillers municipaux non élus communautaires poursuit plusieurs finalités, aux premiers rangs desquelles :

- le partage d'objectifs communs pour le territoire : 77 % des répondants en septembre 2023 ;
- la participation d'élus intéressés et compétents sur les sujets abordés : 65 % ;
- l'amélioration de la communication avec les communes sur les travaux de l'intercommunalité : 65 % ;
- l'amélioration du retour d'information et de satisfaction sur l'action de l'intercommunalité dans les différentes communes : 51 %.

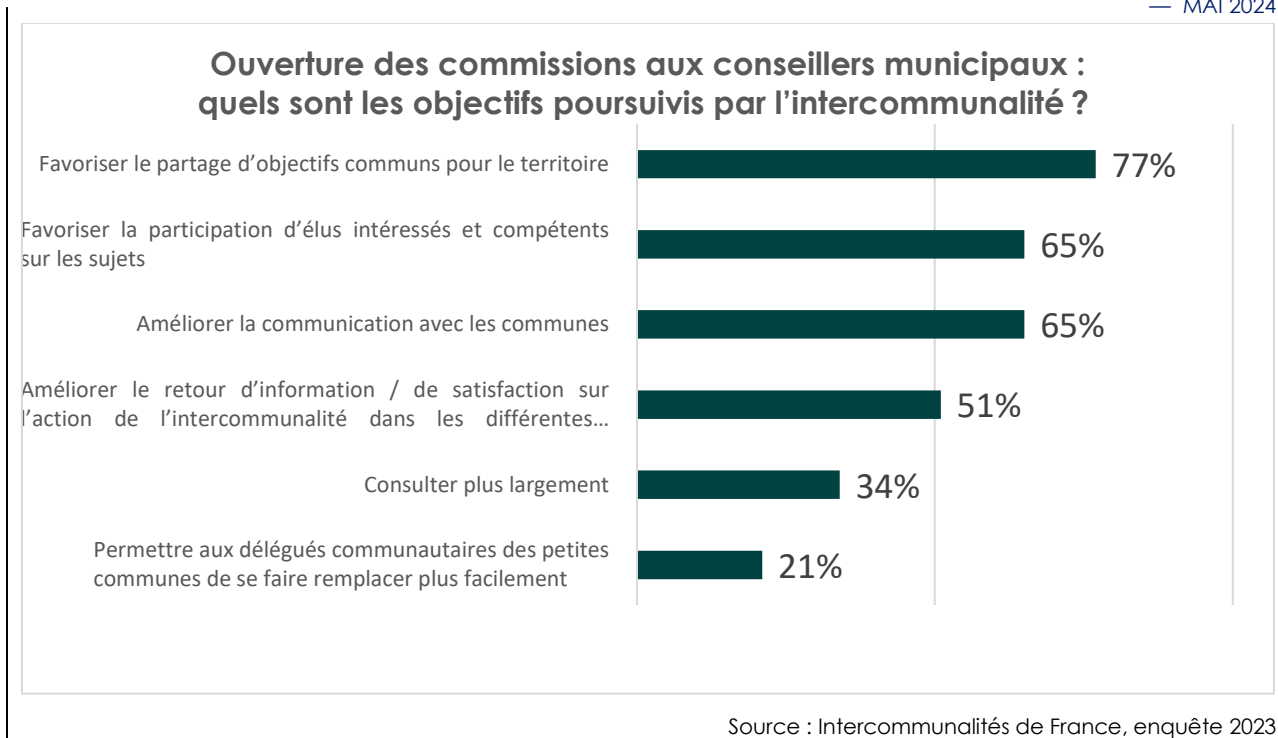
¹⁸² CGCT, art. L. 5211-40-1.

¹⁸³ Rép. min., QE n° 17142, JO ST du 29 mars 2012, p. 785.

¹⁸⁴ CE, 31 juillet 1996, Tête, n° 132541.

¹⁸⁵ TA de Nancy, 11 juin 2002, Mlle Jacquet, n° 0291.

¹⁸⁶ Résultats obtenus à partir d'une enquête à laquelle 167 intercommunalités ont répondu.



La loi Engagement et Proximité consacre par ailleurs la possibilité, pour les conseillers municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation qui ne sont pas membres de cette commission, d'**assister aux séances de ces commissions, sans participer au vote**¹⁸⁷.

Cette même loi prévoit, qu'en cas d'empêchement du maire, le membre d'une commission thématique puisse être remplacé pour une réunion par un conseiller municipal de la même commune désigné par le maire. Dans cette hypothèse, ce dernier veille au respect du principe de la représentation proportionnelle¹⁸⁸.

S'agissant de la CLECT, elle **doit obligatoirement comporter au moins un représentant de chaque conseil municipal**¹⁸⁹. De plus, si sa composition est définie par l'organe délibérant de l'intercommunalité (à la majorité des deux tiers) **seuls les conseils municipaux des communes membres sont compétents pour désigner leurs représentants au sein de la CLECT**¹⁹⁰.

¹⁸⁷ CGCT, art. L. 5211-40-1.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ CGI, art. 1609 nonies C IV.

¹⁹⁰ CGCT, art. L. 2121-33 ; CGI, art. 1609 nonies C ; TA d'Orléans, 4 août 2011, n° 1101381.

c) L'association des conseillers municipaux aux organismes supra-communautaires

Dans les syndicats mixtes fermés¹⁹¹ et les syndicats mixtes ouverts¹⁹², l'intercommunalité peut élire ses représentants parmi des conseillers municipaux des communes membres.

**B. Les modalités d'implication spécifiques des conseillers communautaires
« sans attribution »**

1. La vice-présidence des commissions facultatives

Pour mémoire, les commissions thématiques facultatives doivent désigner un vice-président chargé de leur convocation et de leur présidence lorsque le président (président de droit de ces commissions) est absent ou empêché¹⁹³.

Le vice-président qui a reçu une délégation de fonction sur une thématique particulière n'est pas obligatoirement, d'un point de vue juridique, le vice-président de la commission thématique portant sur le même sujet, même si cela est possible.

L'**absence de corrélation entre la délégation de fonction** (qui relève d'une décision du président) **et la désignation du vice-président de la commission** (qui relève des membres de la commission) peut alors éventuellement constituer un moyen d'associer davantage un conseiller communautaire sur une thématique particulière.

2. Le mandat spécial

Le conseil communautaire, par voie de délibération¹⁹⁴, peut confier un **mandat spécial** à un membre du conseil communautaire.

À défaut de définition législative, la notion de mandat spécial fait référence, selon le juge administratif, aux missions accomplies par un élu avec l'autorisation de l'assemblée délibérante dans l'intérêt de la collectivité, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse¹⁹⁵. Le recours au mandat spécial peut alors constituer un **moyen d'associer un élu communautaire**

¹⁹¹ CGCT, art. L. 5711-1.

¹⁹² CGCT, art. L. 5721-2.

¹⁹³ CGCT, art. L. 2121-22.

¹⁹⁴ CE, 24 mars 1950, Sieur Maurice.

¹⁹⁵ *Ibid.*

sans attribution sur l'une des affaires de l'intercommunalité, notamment lorsque le projet en question concerne son territoire.

Les missions exercées dans le cadre du mandat spécial doivent cependant revêtir un **caractère exceptionnel**, c'est-à-dire différer des missions traditionnelles de l' élu et être temporaires¹⁹⁶.

Ainsi, peuvent être de nature à justifier l'exercice d'un mandat spécial :

- l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition...) ;
- le lancement d'une opération nouvelle (chantier important) ;
- un surcroît de travail momentané et exceptionnel pour la collectivité (catastrophe naturelle...).

Ne constitue toutefois pas un mandat spécial l'invitation d'un maire à se rendre aux obsèques d'un ancien secrétaire de mairie¹⁹⁷. Il en va de même pour un élu local qui se rend à une réunion de la commission des travaux, qui se tenait dans son canton, mais dont il n'était pas membre et pour laquelle il n'avait pas été missionné¹⁹⁸.

Le Conseil d'Etat a en revanche rappelé que la délibération confiant un mandat spécial à un élu devait respecter le principe de non-rétroactivité des actes administratifs¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Rép. min. publiée au JO AN le 11 novembre 2014, QE n° 62894.

¹⁹⁷ CE, 3 mars 1978, Commune de Reinhardsmunster, n° 02105.

¹⁹⁸ CE, 22 janvier 1989, Guignonis.

¹⁹⁹ CE, 11 janvier 2006, Département des Bouches-du Rhône, n° 265325.