

Le quorum

Traditionnellement, le quorum se définit comme le nombre minimum de membres présents pour qu'une assemblée puisse régulièrement délibérer.

En ce sens, l'article L. 2121-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente.

Il en résulte que les délibérations adoptées en l'absence de quorum encourent l'annulation par le juge administratif, dans l'hypothèse d'un recours pour excès de pouvoir engagé à leur encontre.

Cette règle essentielle souffre néanmoins quelques exceptions et une procédure spécifique est requise lorsque le quorum n'est pas atteint.

La présente fiche a pour objet d'évoquer la réglementation applicable en matière de quorum, de détailler les principes relatifs à ses modalités de calcul et de rappeler les moments où la condition de quorum doit être vérifiée en conseil municipal.



Calculé à l'ouverture de chaque séance du conseil municipal et avant la mise en discussion de chaque délibération, le quorum répond à des règles précises prévues par le CGCT et explicitées par le juge administratif. Il connaît toutefois des dérogations et notamment un assouplissement du fait de la crise sanitaire.

I. A quel moment s'effectue le calcul du quorum ?

La vérification du quorum, qui permet au conseil municipal d'adopter valablement les délibérations inscrites à l'ordre du jour, a systématiquement lieu à l'ouverture de la séance (CE, 23 mars 1988, n° 989992).

Le quorum doit également être atteint pour le vote de chaque affaire soumise au conseil (CE, 18 octobre 1989, n° 63984 - CE, 23 mars 1988, n° 67694, Lefèvre – réponse ministérielle n° 05029 publiée au JO du sénat le 12 septembre 2013), c'est à dire lors de la mise en discussion, ce qui inclut l'exposé de la délibération et le moment où les débats sont engagés.



La même condition de vérification du quorum s'impose après chaque suspension de séance (CE 4 novembre 1936, élections de Plestan, Rec. 1936, pages 956 - 957).

II. Le mode de calcul du quorum

2.1/ Seuls les membres en exercice peuvent constituer le quorum

La référence faite par L. 2121-17 du CGCT aux conseillers en exercice, implique que le calcul du quorum ne doit pas être entrepris sur la base de l'effectif théorique de l'assemblée délibérante, mais en considération des conseillers en fonction à la date où l'assemblée délibère.

Par conséquent, et même s'il peut paraître superfétatoire de le préciser, sont exclus du calcul :

- les conseillers élus mais décédés depuis le début de la mandature,
- ceux qui ont remis leur démission ou ont été déclarés démissionnaires d'office,
- ceux dont l'élection a été annulée par une décision de justice définitive.

S'agissant de la dernière catégorie, il est important de mentionner que les conseillers dont l'élection est contestée, mais à l'encontre desquels aucune décision définitive n'a été rendue, doivent être pris en compte dans le calcul du quorum.

2.2/ Le calcul se fonde sur les conseillers physiquement présents

Seuls les conseillers physiquement présents sont comptabilisés pour calculer le quorum (CE, 26 avril 2017, n° 401168).

Par conséquent, le conseiller absent mais représenté lors de la réunion du conseil municipal (par la remise préalable d'une procuration donnant mandat à un collègue pour voter à sa place), n'est pas pris en compte dans le calcul (voir en ce sens TA Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez).



Il a par ailleurs été jugé, concernant une assemblée délibérante composée de 19 membres, que si 7 conseillers dont le maire de la commune étaient physiquement présents autour de la table du conseil municipal, en revanche 5 autres conseillers municipaux étaient présents dans la partie de la salle réservée au public et ont, par cette attitude, clairement exprimé la volonté de ne pas participer aux délibérations du conseil municipal.



C'est donc à tort que les intéressés ont été pris en compte pour le calcul du quorum, leur seule présence physique étant insuffisante pour considérer qu'ils entendaient exercer effectivement leurs fonctions d'élus délibérants (*TA Amiens, 2 mars 2006, n° 0401501, Vasquez*).

Il est à noter toutefois que si des conseillers présents s'abstiennent de voter, cette seule circonstance est sans incidence sur le calcul du quorum (CE, 26 mars 1915, Canet - réponse ministérielle n° 05029 publiée au JO du sénat du 12 septembre 2013, page 2649).

En effet, le simple fait de s'abstenir ne remet pas en question la présence de ces derniers, dès lors que leur attitude démontre leur intention de prendre part aux débats.

Enfin, lors du vote du compte administratif (article L. 1612-12 du CGCT), il est prévu que le maire se retire au moment du vote (article L. 2121-14 du CGCT). En effet, les conseillers en exercice auxquels une disposition légale interdit de prendre part au vote ou leur enjoint de se retirer au moment de certaines délibérations, ne doivent pas être pris en compte pour le calcul du quorum, même s'ils sont présents (*CE, 22 mai 1986, commune de la Teste-de-Buch, Lebon p. 410 - TA Lyon, 3 mai 2012, n° 1002803, Kocenda*).

2.3/ Plus de la moitié des membres en exercice

Selon le guide pratique des élections municipales établi par le sénat (mars 2008), la majorité est atteinte si le nombre de conseillers en exercice présents à la séance est supérieur à la moitié du nombre des membres en exercice (et non pas à la moitié plus un).



Pour un exemple concret, voir *CE, 6 novembre 1996, n° 165258, Commune d'Asnières-sur-Seine*.

Ce nombre doit excéder le nombre des conseillers en exercice divisé par 2, le résultat obtenu étant, le cas échéant, arrondi à l'entier supérieur.

Exemples :

- (11 conseillers municipaux en exercice) : $2 = 5,5$. La majorité sera donc de 6.
- (8 conseillers municipaux en exercice) : $2 = 4$. La majorité sera donc de 5.

2.4/ Le cas des conseillers intéressés

En application de l'article L. 2131-11 du CGCT, sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.

Les conseillers intéressés doivent donc s'abstenir de discuter et de voter la délibération en question.



Leur présence n'est pas comptabilisée lors du calcul du quorum relatif à la délibération concernée.

Voir en ce sens *CE, 19 janvier 1983, n° 33241, Chauré - réponses ministérielles n° 24626 publiée au JO du sénat du 1^{er} mars 2007, page 473 - n° 13313 publiée au JO du sénat du 20 février 2020, page 884 et n° 21385 publiée au JO du sénat du 10 juin 2021, page 3699*).

2.5/ Comment respecter la condition de quorum dès lors que des conseillers peuvent quitter la séance prématurément et d'autres arriver en cours de réunion ?

Le nombre des conseillers présents peut varier au cours des séances du conseil municipal.

En effet, il n'est pas rare que certains élus quittent la salle des délibérations de manière anticipée et que d'autres arrivent après son commencement.



En pareilles circonstances, dès lors que le nombre des élus physiquement présents est supérieur à la moitié des conseillers en exercice, le quorum est régulièrement atteint (*réponse ministérielle n° 04104 publiée au JO du sénat du 9 avril 1987, page 538*).

En tout état de cause le nom des partants et des nouveaux arrivants devra être inscrit sur le procès-verbal de séance.

2.6/ Est-il possible d'attendre l'arrivée de conseillers afin d'atteindre le quorum ?

En la matière c'est la jurisprudence administrative qui est venue apporter des précisions importantes.



Il ressort des diverses décisions rendues que le conseil municipal peut attendre l'arrivée de conseillers municipaux pour atteindre le quorum, à la condition que la durée de cette attente soit raisonnable.

Sur ce point, il est important d'ajouter que cette attente d'un ou plusieurs conseillers supplémentaire(s), n'est permise que si la mise en discussion de la prochaine délibération n'a pas débuté. A défaut, il convient de faire application du deuxième alinéa de l'article L. 2121-17 du CGCT (cf. **III**).

Première illustration jurisprudentielle

Dans cette instance, la cour administrative d'appel de Nantes (11 mars 2003, *M. Dupont*, n° 00NT00977) a validé l'hypothèse d'une courte attente de seulement un quart d'heure pour atteindre le quorum.

En l'espèce, 14 conseillers sur 19 étaient présents à l'ouverture de la séance, à 20h45.

Après l'ouverture, le maire a proposé d'inscrire à l'ordre du jour une question supplémentaire ce qui a entraîné le départ de 5 conseillers municipaux, de sorte que l'assemblée se trouvait alors réduite à 9 membres.

Si le maire doit en principe convoquer à nouveau le conseil municipal lorsque le quorum cesse d'être atteint en cours de séance, cette circonstance ne peut pour autant faire obstacle à la poursuite de la réunion, dès lors que le quorum s'apprécie lors de la mise en discussion de chaque délibération.

En l'espèce, les conseillers municipaux ont interrompu leurs discussions jusqu'à l'arrivée annoncée d'un dixième conseiller municipal et, durant ce très court laps de temps d'environ un quart d'heure, aucune délibération n'a été mise en discussion. Aussi, la circonstance que le dernier conseiller arrivé n'était pas celui dont la venue était annoncée est dépourvue d'influence sur le quorum.

Par ailleurs, il ressort clairement des énonciations du procès-verbal de la séance que l'examen des questions inscrites à l'ordre du jour n'a commencé qu'à partir de 21h15, alors que le quorum était de nouveau atteint. Dans ces conditions, la brève interruption des débats, survenue en début de séance n'impliquait pas que fût de nouveau convoqué le conseil municipal.

Seconde illustration jurisprudentielle

A contrario, la cour administrative d'appel de Bordeaux (13 février 2007, *Commune de Sainte Anne*, n° 07BX00407) a estimé qu'à l'issue d'une longue attente, le maire aurait dû constater que le quorum n'était pas atteint, et reporter la séance.

En effet, l'instruction de ce dossier a montré que les convocations à la réunion du conseil municipal mentionnaient qu'elle se tiendrait à 15 heures.

Or, à l'heure indiquée, le nombre de conseillers présents ne permettant pas de tenir cette réunion, le maire a décidé d'attendre les élus absents.

Le premier magistrat n'a été en mesure d'ouvrir la séance qu'à 17 heures 20, le quorum étant enfin réuni malgré le départ de plusieurs autres élus.



Eu égard à la durée anormalement longue de cette attente, le maire se devait de constater que le quorum n'était pas atteint.

Il ne pouvait, s'il entendait ainsi modifier l'horaire de la séance, qu'envisager une nouvelle convocation du conseil municipal, dans un délai minimal de trois jours, conformément aux dispositions du CGCT.

Par conséquent, la séance a été tenue dans des conditions irrégulières, de nature à justifier l'annulation de l'ensemble des délibérations qui y ont été adoptées.

III. Que se passe-t-il si le quorum n'est pas atteint à l'ouverture de la séance ou à la mise en discussion d'une délibération ?

Cette éventualité est prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 2121-17 du CGCT qui indique que si, après une première convocation régulièrement faite selon les dispositions des articles L. 2121-10 à L. 2121-12, le quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum.

Cette règle s'applique tant à l'ouverture de la séance, qu'en cours de séance (et dans ce dernier cas lors de la mise en discussion de chaque délibération).

Ainsi, lorsqu'une question a été mise en discussion au conseil municipal, alors que la règle de quorum n'est plus remplie (un ou plusieurs conseillers ayant quitté la salle depuis la discussion de la précédente délibération), le président de séance, qui constate que le quorum n'est pas atteint ne peut décider de suspendre la réunion dans l'attente de l'arrivée d'un conseiller supplémentaire, mais doit procéder à une nouvelle convocation du conseil municipal, dans un délai minimal de trois jours, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-17 du Code général des collectivités territoriales.

Rappels concernant la convocation

Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse (article L. 2121-10 du CGCT).

Concernant le délai de trois jours, il s'agit d'un délai minimal et franc.

A ce titre, il a été jugé que lors de la réunion d'un conseil municipal tenue le 27 décembre 1991, le maire, à la suite du départ de conseillers municipaux, a interrompu la séance le 28 décembre à une heure du matin après avoir constaté que le quorum exigé pour la poursuivre légalement n'était plus atteint.

Il a, dès le 28 décembre, adressé aux membres du conseil une convocation pour une nouvelle réunion le 31 décembre à 18 heures.

Or, le délai de trois jours francs exigé expirait le 1er janvier à 0 heure et n'a donc pas été respecté (*CE, 16 juin 1997, n° 142691*).

Précisions sur le délai franc

Un délai ainsi calculé ne tient pas compte du jour de la décision à l'origine du délai, ni du jour de l'échéance.

Par ailleurs, si le délai s'achève un samedi ou un dimanche, il est reporté au lundi. Si le délai s'achève un jour férié, il est reporté d'un jour. Aussi, si un délai s'achève un samedi et que le lundi suivant est un jour férié, il est reporté au mardi

Dans le cas où le quorum n'est pas atteint, il convient de noter sur le registre des délibérations que le nombre de conseillers présents était insuffisant pour délibérer et de préciser que la séance est renvoyée à une date ultérieure.

Lors de cette séance ultérieure, la condition de quorum n'est plus requise. L'ordre du jour est identique à celui de la séance au cours de laquelle le quorum n'était pas atteint.

IV. Les autres exceptions à la règle du quorum

4.1/ Les règles dérogatoires applicables pendant la crise sanitaire

Depuis le 15 novembre 2021 et jusqu'au 31 juillet 2022, les mesures dérogatoires relatives aux réunions des assemblées délibérantes sont de nouveau en vigueur.

Concernant le quorum, le conseil peut valablement délibérer si le tiers de ses membres en exercice est présent (la règle de la moitié n'est plus requise pour le moment). Comme dans le droit commun, si après une première convocation, ce quorum n'est pas atteint, l'organe délibérant est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle et peut délibérer sans condition de quorum (article 6 IV de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 modifiée).

4.2/ L'élection du maire et des adjoints

S'agissant des séances consacrées à l'élection des maires et des adjoints, elles ne peuvent avoir lieu que dans l'hypothèse où le quorum est atteint à l'ouverture de la séance au cours de laquelle a lieu l'élection. En pratique, il s'agit du moment où le doyen d'âge prend la présidence pour faire procéder à la désignation du maire et des adjoints (CE, 31 mars 1909, *Elections de Frambouhans*, Rec, 1909, pages 367-368 et 371 – CE, 23 novembre 1945, *Ferrières-St-Mary*, Lebon, p. 239).

Le départ de conseillers avant l'ouverture des scrutins n'affecte pas l'élection : bien que le quorum ne soit plus atteint, il suffit qu'il soit respecté au début de la séance (CE, 27 novembre 1935, *Élections de Vellechevreux* - CE 11 décembre 1987, *Élections au conseil régional de Haute-Normandie*, n° 77054).

Voir sur ce point : *circulaire Élection et mandat des assemblées et des exécutifs locaux n° INT/A/08/00052/C du 3 mars 2008*.

4.3/ La mobilisation générale

En application de l'article L. 2124-1 du CGCT, en cas de mobilisation générale, le conseil municipal délibère valablement après une seule convocation lorsque la moitié de ses membres non mobilisés assiste à la séance.

Lorsque le conseil municipal est réduit au tiers de ses membres en exercice du fait de la mobilisation générale, les délibérations par lesquelles il statue définitivement ne sont exécutoires que si, dans le délai d'un mois à partir de leur transmission au représentant de l'État dans le département, celui-ci n'en a pas suspendu l'exécution par une décision motivée. En cas d'urgence, l'exécution immédiate peut être autorisée par le préfet.

Sources : Légifrance - Site Internet du sénat (*questions des sénateurs*) - *La vie communale et départementale* revues n° 853, 964, 1042 - Haute-Garonne Ingénierie : *Comment calculer le quorum ?* - Lexis Nexis : *fiches pratiques n° 2221 Tenue des séances du conseil municipal et n° 2226 Délibérations du conseil municipal* – Site Internet de la préfecture du Loiret : *conseil municipal, fonctionnement, calcul du quorum*.

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste

