

### La réunion du conseil municipal à huis clos

Si les séances du conseil municipal sont par principe publiques, des motifs de confidentialité, de sécurité ou d'ordre public peuvent justifier que l'organe délibérant se réunisse à huis clos. En la matière, le juge administratif exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et vérifie les motifs et la matérialité des faits ayant conduit les élus à se réunir dans un cadre dérogatoire.



#### **I. Qui peut solliciter une réunion du conseil municipal à huis clos ?**

La demande doit émaner de trois membres du conseil municipal ou du maire (cinq membres du conseil communautaire ou le président pour les EPCI). Aussi, la décision de se réunir à huis clos proposée « *par la seule présidente de la séance et non par trois conseillers municipaux, en méconnaissance de l'article L. 2121-18* » du CGCT ne permet « *pas de tenir pour régulièrement émis le vote succédant à cette proposition* » ([CE, 16 décembre 1996, n° 180389](#)).

Toutefois, il ne suffit pas que la demande de huis clos émane des personnes habilitées par les textes pour être légale. Ainsi, la seule circonstance que trois conseillers municipaux ont régulièrement formé une demande de huis clos ne saurait établir le bien-fondé de la décision. Par suite, en l'absence de démonstration de la réalité des risques liés à la présence dans le public d'un individu concerné par la délibération adoptée, « *la décision de recourir au huis clos repose sur des faits matériellement inexacts* ». Dans ce cas, il n'était donc pas possible de déroger au principe de publicité des débats du conseil municipal ([CAA Nancy, 8 mars 2013, n° 12NC01504](#)).

#### **II. La décision de se réunir à huis clos peut être prise à n'importe quel moment de la séance...**

Le huis clos peut être décidé soit en début de séance soit en cours de séance. Il peut concerner un seul ou plusieurs des points inscrits à l'ordre du jour.

Conformément à l'[article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#),

« *Les séances des conseils municipaux sont publiques.*

*Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.*

*Sans préjudice des pouvoirs que le maire tient de l'article L. 2121-16, ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle ».*

Une disposition similaire existe pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il est prévu par le [second alinéa de l'article L. 5211-11 du CGCT](#) : « *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 clos* ».

### **III. ...Mais doit impérativement être adoptée en réunion publique**

Avant que le conseil municipal n'instaure le huis clos, il est impératif que la séance débute publiquement pour que les membres de l'assemblée délibérante soient en mesure de le valider par un vote à la majorité absolue. En ce sens, la haute juridiction administrative a estimé dans un [arrêt du 27 avril 1994 \(n° 145597\)](#), que si les conseillers municipaux ont tenu une réunion préparatoire de 20h à 20h30 dans la salle des débats, le caractère public de la séance du conseil municipal n'a pas été méconnu dès lors que, conformément à la convocation qui avait été affichée en mairie, la séance s'est tenue à partir de 20h30.

Par ailleurs, il ressort d'un arrêt [CAA Nantes du 17 novembre 2023 \(n° 22NT02684\)](#) que la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-18 du CGCT constitue une irrégularité substantielle. En l'espèce, le huis clos avait été voté par les membres du conseil municipal en l'absence du public, le maire ayant préalablement demandé aux forces de l'ordre d'expulser la salle du conseil municipal en application des pouvoirs de police de l'assemblée qu'il tient de l'article L. 2121-16 du CGCT. Le caractère public de la séance ne pouvait donc pas être retenu ici.

### **IV. Modalités d'adoption du huis clos : l'obligation d'un vote de l'assemblée délibérante**

Le huis clos ne peut résulter de la seule initiative du maire et requiert une décision de l'assemblée délibérante en séance publique ([CE, 4 mars 1994, n° 91179](#)). Un vote est impératif. Le maire n'a donc pas la possibilité de préciser dans sa convocation que le conseil municipal ([article L. 2121-10 du CGCT](#)) se réunira à huis clos.



En guise d'illustration, lorsque le maire décide irrégulièrement d'instaurer le huis clos, c'est-à-dire sans solliciter en amont l'approbation de son organe délibérant par un vote public, les délibérations adoptées lors de cette séance sont frappées d'illégalité (cf. [CAA Douai, 20 décembre 2001, n° 98DA12491 - CE, 16 juin 1978, n° 05197](#)).

Par ailleurs, la décision du conseil municipal de siéger à huis clos est prise sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés.

### **V. Toute délibération inscrite à l'ordre du jour (quel qu'en soit le sujet) peut faire l'objet d'un vote à huis clos (voir sur ce point CE, 17 octobre 1986, n° 74694)**

L'article L. 2121-18 du CGCT « ne comporte aucune limitation des cas où le conseil municipal peut légalement délibérer » à huis clos. La jurisprudence a expressément admis le recours au huis clos dans plusieurs situations. Il est en ainsi lors de la désignation d'un représentant de la commune dans un organisme extérieur ([réponse ministérielle à QE n° 07241 publiée dans le JO Sénat du 16 avril 2009, page 959](#)).

Dans le même sens, le huis clos peut être instauré au moment du vote des élus sur le maintien des adjoints dans leurs fonctions : « (...) sur la demande du maire, le conseil municipal (...) a décidé, à la majorité absolue des membres présents et représentés, de se réunir à huis clos pour l'ensemble de la séance (...) ; que la circonstance, au demeurant non établie, que le maire n'aurait soumis au vote du conseil municipal que la proposition favorable au maintien de M. B, Mmes C et A dans leurs fonctions d'adjoint, sans solliciter l'expression de votes défavorables ou d'abstention, est sans incidence sur la régularité de la procédure » ([CAA Douai, 19 janvier 2012, n° 11DA00493](#)) ;

Enfin, c'est aussi le cas pour l'élection d'un adjoint. En ce sens, il a été jugé que la circonstance selon laquelle le vote se serait tenu à huis clos « n'est pas de nature, par elle-même, à porter atteinte à la régularité et à la sincérité du scrutin » ([CE, 22 avril 2021, n° 445591](#)).

## **VI. Quid de la présence du secrétaire de mairie lors d'une réunion du conseil municipal à huis clos ?**

Si l'adoption du huis clos comme modalité d'organisation de la séance du conseil municipal suppose l'exclusion de toute personne étrangère au conseil, la présence du secrétaire de mairie n'est en revanche pas de nature à entacher les délibérations adoptées d'irrégularité ([CE, 28 janvier 1972, n° 83128](#) :

*« la circonstance que le secrétaire de mairie ait assisté à la séance du conseil municipal au cours de laquelle il a été procédé à l'élection du maire », alors que le conseil avait décidé de siéger à huis clos, « n'a pas été par elle-même de nature à entacher d'irrégularité l'élection à laquelle il a été procédé ».*

## **VII. La décision de recourir au huis clos ne peut être prise par anticipation**

C'est ce qu'ont tranché les juges du [tribunal administratif de Limoges \(jugement du 29 octobre 2009, n° 0801440\)](#) :

*« eu égard au caractère récurrent des décisions de recourir au huis-clos et à la circonstance qu'elles ont été votées avant l'examen de l'ordre du jour des séances, de telles décisions n'ont pu être prises qu'à titre préventif et non pour remédier aux troubles allégués, dont la commune ne justifie pas en outre de la réalité ; que, par suite et en l'absence de tout élément de nature à révéler l'existence d'un risque de troubles, les décisions attaquées, qui dérogent au principe de publicité des séances des conseils municipaux inscrit à l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, doivent être regardées comme ayant été prises sur le fondement de faits matériellement inexacts et ne peuvent ainsi qu'être annulées ».*

## **VIII. Les pouvoirs sont-ils admis lors d'une séance à huis clos ?**

Le recours au huis clos n'empêche pas les membres présents d'utiliser un pouvoir écrit donné par un collègue empêché au sens de l'article L. 2121-20 du CGCT (cf. [CE, 25 mars 1966, n° 46504 / 46707](#)).

## **IX. Retour à la séance publique sans nécessité d'un vote**

Si l'assemblée délibérante a décidé de voter l'application du régime du huis clos pour voter un ou plusieurs points mentionnés à l'ordre du jour, elle peut néanmoins décider, à tout moment, d'abandonner le huis clos pour revenir en séance publique. Une telle décision n'impose pas un nouveau vote de l'assemblée délibérante, mais exige néanmoins l'assentiment des élus.

✓ cf. [CE, 14 décembre 1992, n° 128659](#) :  
*« Considérant que si, malgré le vote intervenu, le conseil municipal a poursuivi ses travaux en présence du public qui n'avait pas évacué la salle, il résulte des pièces du dossier que la décision de revenir à la séance publique, qui ne nécessitait aucun vote public préalable, a résulté de l'accord de la majorité des élus présents qui ont délibéré sur les affaires inscrites à l'ordre du jour, sans qu'il soit établi que leur assentiment ait été obtenu sous la pression d'une contrainte de nature à le vicier ».*



## **X. Huis clos et confidentialité**

Lorsque des affaires communales mettent en cause certaines personnes, le huis clos peut être décidé pour des raisons de confidentialité, dans la mesure où des éléments touchant à la vie privée de ces personnes peuvent apparaître. Toutefois, celles-ci ne peuvent s'opposer à ce que leur nom soit mentionné lors des débats et dans les délibérations pour des raisons tenant à l'information des élus et à l'exécution des délibérations.

S'agissant de l'affichage du compte rendu des délibérations, le maire doit veiller en tant que nécessaire au respect de la vie privée et rendre anonymes, le cas échéant, des informations relatives aux personnes concernées par une délibération ([réponse ministérielle à QE n° 61598 publiée au JOAN le 31 mai 2005, page 5656](#)).

**XI. Existe-t-il des cas dans lesquels le recours au huis clos n'est pas possible ?**

L'[article 432-12 du code pénal](#), relatif à la prise illégale d'intérêt par les personnes dépositaires de l'autorité publique, apporte une restriction au huis clos. Ainsi, dans les communes de 3 500 habitants au plus, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos pour délibérer de certaines affaires dans lesquelles les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire sont en situation de traiter avec leur commune.



Concrètement, il s'agit des situations suivantes :

- ✓ le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros ;
- ✓ l'acquisition d'une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement ;
- ✓ l'acquisition d'un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle.

Pour une illustration jurisprudentielle, voir notamment [CAA Versailles, 9 novembre 2023, n° 21VE01606](#) – voir également la [réponse ministérielle à QE n° 82274 publiée au JOAN le 31 mai 2011, page 5772](#).

**XII. Nature juridique de la décision d'instaurer le huis clos**

La décision par laquelle le conseil municipal recourt au huis clos pour tout ou partie d'une séance, a la nature d'un acte préparatoire de la ou des délibérations adoptées à l'issue de cette séance, qui n'est pas susceptible d'être déféré directement au juge de l'excès de pouvoir.

Par suite, les conclusions de la demande tendant à l'annulation de la décision par laquelle le conseil municipal a décidé de se réunir à huis clos lors de la séance concernée sont irrecevables ([CAA Versailles, 27 novembre 2014, n° 12VE02531](#)).

Il est néanmoins loisible à un requérant de demander l'annulation d'une délibération adoptée par un conseil municipal à l'issue d'une séance à huis clos en excipant de l'illégalité de la décision de recourir au huis clos ([CAA Versailles, 19 décembre 2013, n° 12VE03140](#)).

Aussi, dès lors qu'aucune délibération n'a été adoptée à l'issue de la partie de la séance du conseil municipal qui s'est tenue à huis clos à la demande du maire de la commune, les conclusions tendant à l'annulation de la décision par laquelle le conseil municipal a décidé de se réunir pour partie à huis clos étaient manifestement irrecevables ([CAA Nantes, 10 mai 2019, n° 17NT03945](#)).

**XIII. Quel contrôle le juge exerce-t-il sur les délibérations adoptées au cours d'une séance à huis clos ?**

Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'une requête tendant à l'annulation d'une délibération adoptée par le conseil municipal à l'issue d'une séance à huis clos, de contrôler que la décision de recourir au huis clos ne repose pas sur un motif matériellement inexact et n'est pas entachée d'erreur de droit, d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir



- ✓ Exemple : [CE, 19 mai 2004, n° 248577](#) « en estimant que la réalité des incidents ayant motivé la décision de siéger à huis-clos ne ressortait pas des pièces du dossier qui lui était soumis, la cour a porté sur les faits une appréciation souveraine, exempte de dénaturation, qui n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation ».

➤ Recours au huis clos validé par les juges

En l'absence d'éléments corroborant que le huis clos (demandé par le maire et décidé à l'unanimité des membres présents du conseil municipal) l'aurait été uniquement pour nuire à des intérêts privés, les requérants n'établissent que les dispositions de l'article L. 2121-18 du CGCT auraient été méconnues ([CAA Lyon, 8 décembre 2015, n° 14LY01385](#)).

➤ Recours au huis clos non validé par les juges

Il a été jugé qu'au-delà de la régularité des conditions de son vote par l'assemblée délibérante, la décision de recourir au huis clos doit être justifiée par des éléments factuels probants. Ainsi, elle n'est pas légalement justifiée dès lors que les éléments apportés par la commune ne sont pas en mesure d'établir la réalité des agressions, intimidations et menaces dont plusieurs élus auraient fait l'objet. D'autant plus que le trouble à l'ordre public et les débordements dus à un climat de tension (constatés par la gendarmerie appelée sur les lieux) sont postérieurs à la décision de délibérer à huis clos ([CAA de Nancy, 27 avril 2017, n° 16NC01036](#)).



Dans une autre affaire, la décision de recourir au huis clos a été prise après qu'un conseiller municipal a entrepris de filmer la séance, suscitant de vives réactions de la part de certains membres de la majorité municipale. Cette initiative ne mettant pas en cause le public n'était manifestement pas de nature à justifier le recours au huis clos, puisqu'il n'était pas démontré que celle-ci ait pu être de nature à porter atteinte au bon déroulement des débats. Pour rappel, en cas de trouble, il appartient au maire (chargé de la police de l'assemblée), de prendre les mesures nécessaires sur le fondement de l'[article L. 2121-16 du CGCT](#) (CAA Versailles n° 12VE02531 précité, voir lien en page 4, **Paragraphe XII**).

Il ressort par ailleurs d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille ([n° 11MA042066 du 6 janvier 2014](#)), qu'à la demande du maire, le conseil municipal a décidé à l'unanimité de poursuivre l'ensemble de la séance à huis clos en raison d'un chahut qui s'est installé à peine la séance entamée, deux individus provoquant du bruit au moyen de leur téléphone portable. Le maire a alors appelé les gendarmes qui ont fait évacuer la mairie. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que le maire ait usé des pouvoirs qu'il détient de l'article L. 2121-16 précité du CGCT. Dès lors, c'est à juste titre, que les juges de première instance ont considéré que la décision de huis clos était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et qu'ainsi, la délibération attaquée adoptée lors de cette séance du conseil municipal était illégale.

#### **XIV. Huis clos et procès-verbal de séance**

La circonstance qu'une séance se déroule à huis clos ne dispense pas de mentionner au procès-verbal et au registre des délibérations l'ensemble des questions abordées au cours de cette séance dans les mêmes conditions qu'en cas de séance publique (CE, n° 145597 précité en page 2, **Paragraphe III**). Par ailleurs, même dans le cadre d'une réunion à huis clos, en cas de scrutin public, le nom des votants et le sens de leur vote doivent être mentionnés dans le registre des délibérations ([réponse ministérielle à QE n° 09979 publiée dans le JO Sénat du 10 décembre 2020, page 5880](#)).



#### **XV. Le huis clos et l'enregistrement des séances du conseil municipal**

Du caractère public des séances du conseil municipal découle la possibilité d'enregistrer et de retransmettre ces séances par des moyens audiovisuels, sauf en cas de réunion à huis-clos ([réponse ministérielle à QE n° 23827 publiée dans le JO Sénat du 14 avril 2022, page 1982](#)).

Sources :

- Site Internet [Légifrance](#) - Code général des collectivités territoriales, Code pénal, Jurisprudence administrative (jugements, arrêts des cours administratives d'appel et du Conseil d'État) ;

- Site Internet du [Sénat](#) – [Recherche de questions](#) ;

- Site Internet de l'[Assemblée Nationale](#) – [Recherche avancée des questions](#) ;

- Site Internet [collectivites-locales.gouv.fr](#), [Le conseil municipal](#), Institutions, Structures Territoriales, Commune – [Circulaire du 17 mars 2020](#) ;

- Site Internet de la [Maison des Communes de la Vendée](#), [Conseil municipal : réunion à huis clos et contrôle du juge administratif](#), Publié le 15 mars, 2024, Les actualités ;

- Site Internet [Haute-Garonne Ingénierie, Agence Technique Départementale](#), [Quelle est l'étendue du caractère public des séances du conseil municipal ?](#), Paru dans : Conseil en diagonale n°12, 1<sup>er</sup> mars 2020, Base doc, Conseil municipal, Réunion ;

- Site Internet de l'[Agence I-Nord \(Ingénierie Territoriale du Département du Nord\)](#), [Conseil municipal : dans quelles conditions peut-il tenir séance à huis clos ? \(règles générales et application en période de couvre-feu\)](#), FOCUS JURIDIQUES, Nos précédents focus, Démocratie locale et rapports avec les administrés, Publié le 18 janvier 2021 ;

- Site Internet de l' [Association des Maires d'Ile-de-France](#), [Le huis clos au sein d'une assemblée du bloc communal](#), Fiches juridiques ;

- Site Internet [Village de la Justice La Communauté des métiers du droit](#), [Le conseil municipal à huis clos](#), Par Pierrick Gardien, Avocat, 1<sup>er</sup> parution le 3 octobre 2014 - [Dans quelles conditions un conseil municipal peut-il se tenir à huis-clos ?](#), par Tom Riou, Avocat, 1<sup>er</sup> parution le 22 décembre 2020 - Actualités juridiques du village, Droit Public, Droit administratif ;

- Site Internet [Lexis 360 Intelligence](#) – Fasc. 122-10 : Conseil municipal. Composition. Organisation. Attributions, Première publication : 21 décembre 2023 - Organiser les séances du conseil municipal, Date de fraîcheur : 30 Juin 2023, Michel Wendling Directeur du service des affaires juridiques de la ville de Haguenau, actualisé par : Charley Lecomte, Juriste Collectivités territoriales - Code général des collectivités territoriales Article L. 2121-18 Commenté, Date de mise à jour : 1 juin 2024, Code annoté par Luc BRIAND et Fabien VISPI ;

- Site Internet [Les Éditions La Vie Communale](#) – Conseil municipal. Huis clos (Revue : 984 Dernière mise à jour : 15/02/2023 – Articles, Maire, élus, conseil, Conseil municipal, Fonctionnement du conseil, Déroulement)  
- Le conseil municipal à huis clos (Revue n° 1082, Dernière mise à jour : 12/02/2024 – Maire et conseil municipal, Fonctionnement du conseil).

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste