

L'ordre du jour du conseil municipal : l'essentiel en 10 questions

Sauf mention contraire, les articles cités dans la présente fiche sont ceux du code général des collectivités territoriales (CGCT)

1. L'ORDRE DU JOUR DOIT-IL NECESSAIREMENT ETRE JOINT A LA CONVOCATION DU CONSEIL MUNICIPAL ?

Oui, il s'agit là d'un impératif ([CE, 27 mars 1991, n° 76036](#)). Pour mémoire, selon le 1^{er} alinéa de l'[article L. 2121-7](#), « *Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre* ». Conformément à l'[article L. 2121-10](#), « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour* ». Aussi, la « *mention de l'ordre du jour sur les convocations adressées par le maire aux conseillers municipaux revêt un caractère obligatoire* ». Dès lors, les délibérations portant « *sur des questions qui n'étaient pas inscrites à l'ordre du jour de la séance (...) au cours de laquelle elles ont été adoptées (...) sont intervenues sur une procédure irrégulière* ». Elles sont donc annulées ([CAA Marseille, 24 février 1998, n° 96MA01460](#)).

A noter - Hormis le cas où le conseil municipal n'est décalé que d'une heure ([CE, 6 janvier 1967, n° 68737](#)), tout report à un autre jour décidé en début de réunion doit respecter les conditions de délai et de forme prescrites par les textes, même en cas d'accord des conseillers présents (CE, 19 Avril 1985, n° 59896, cf. le [Guide pratique de l'élu local](#), page 7). Une nouvelle convocation est donc obligatoire.

« 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

2. QUEL EST LE CONTENU DE L'ORDRE DU JOUR ?

La convocation mentionne bien évidemment le lieu de la réunion (en principe la mairie), la date et l'heure de la séance, la liste des questions portées à l'ordre du jour ainsi qu'une note de synthèse dans les communes de 3 500 habitants et plus. Pour autant, aucun texte ne fixe le contenu et la composition de l'ordre du jour. Il s'agit d'un document qui énumère les questions sur lesquelles l'assemblée délibérante est appelée à débattre et à se prononcer au cours de la séance. Il doit être suffisamment clair et précis. Une attention particulière doit être consacrée à sa rédaction (CE, 26 mars 1915, Canet, Lebon, p. 100).

Selon l'[article L. 2121-29](#), « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». L'ordre du jour détermine donc la liste des points essentiels à aborder dans une optique de bonne administration de la commune et de gestion des affaires courantes. A cet égard, la cour administrative d'appel de Lyon (arrêt [n° 03LY01586 du 7 juillet 2005](#)), a eu l'occasion de juger que l'article L. 2121-10 « *implique nécessairement que, sauf urgence, l'objet de toute affaire sur laquelle le conseil municipal sera appelé à prendre une décision, figure expressément sur la convocation* ».

3. LE MAIRE EST-IL COMPÉTENT POUR ARRETER LE CONTENU DE L'ORDRE DU JOUR ?

A/ Une compétence de principe du maire

En prévoyant que toute convocation indiquant les questions portées à l'ordre du jour est « faite par le maire », l'article L. 2121-10 donne compétence au maire pour déterminer les thématiques qui seront abordées en séance.

Comme le rappelle la [réponse ministérielle à QE n° 06149 publiée dans le JO Sénat du 24 août 2023, page 5077](#) : « La fixation de l'ordre du jour relève ainsi d'une compétence discrétionnaire du maire ».

B/ Un droit de proposition reconnu aux conseillers municipaux

Selon le juge administratif « lorsque le maire arrête l'ordre du jour des séances du conseil municipal (...), l'exercice discrétionnaire de sa compétence ne doit pas porter une atteinte excessive au droit de proposition des conseillers municipaux » (voir notamment [CAA Marseille, 24 novembre 2008, n° 07MA02744](#) - réponse ministérielle à QE n° 06149 précitée).

Un droit de proposition est donc reconnu aux autres élus qui composent le conseil municipal (voir sur ce point CE, 22 juillet 1927, Bailleul, Lebon p. 823 ; CE, 10 février 1954, Cristofle, Lebon p. 86 - [réponse ministérielle à QE n° 09457 publiée dans le JO Sénat du 7 janvier 2010, page 29](#)). En effet, les conseillers municipaux tiennent de leur mandat le droit de soumettre des propositions à l'assemblée dont ils sont membres.

En l'espèce, dans l'arrêt précité n° 07MA02744, les questions, qui portaient sur des modifications du règlement intérieur, ne présentaient pas un caractère dilatoire ou abusif.

Dès lors, la décision de refus d'inscription à l'ordre du jour a été regardée comme ayant porté atteinte, de manière excessive, aux droits que l'élu à l'origine de la demande tenait de son mandat de conseiller municipal.

Il en résulte que tout refus doit être suffisamment motivé par le maire qui apprécie l'opportunité d'accepter ou de rejeter la demande d'inscription à l'ordre du jour, le juge pouvant exercer un contrôle des motifs du refus opposé par le maire.

Sur un plan pratique, toute demande d'inscription d'une question à l'ordre du jour émanant d'un conseiller municipal doit être formulée suffisamment tôt en amont de la séance, avant même que les convocations n'aient été envoyées : « *Le droit de proposition des conseillers municipaux doit, en tout état de cause, s'exercer dans le respect du délai de convocation de cinq jours francs ou de trois jours francs, que le maire doit observer en application des articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du CGCT selon que la commune compte plus ou moins de 3 500 habitants* » ([réponse ministérielle à QE n° 54871 publiée au JOAN le 5 janvier 2010, page 149](#)). Les conditions de forme de cette demande peuvent être prévues dans le règlement intérieur pour les communes de 1 000 habitants et plus ([article L. 2121-8](#)) et par délibération pour les autres.

C/ La demande de réunion du conseil municipal formulée par les élus

Il résulte des articles [L. 2121-9](#), L. 2121-10 et L. 2121-13 que le maire est tenu, lorsque la demande motivée lui en est faite par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 1 000 habitants et plus et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants, de convoquer le conseil municipal dans un délai maximum de trente jours pour délibérer et que, si la demande précise les questions à inscrire à l'ordre du jour, il ne peut refuser, en tout ou partie, de les inscrire que s'il estime, sous le contrôle du juge, qu'elles ne sont pas d'intérêt communal ou que la demande présente un caractère manifestement abusif (voir [CE, 28 septembre 2017, n° 406402](#)).

D/ L'ordre du jour à la demande du Préfet : le cas particulier de l'article L. 2121-9

Dans certains cas particuliers, l'ordre du jour est dicté par une demande spécifique du Préfet : « *Le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite par le représentant de l'Etat dans le département (...)* ». Sauf appréciation contraire du juge administratif, le maire est alors tenu de s'y soumettre.

4. LES ELECTEURS DE LA COMMUNE PEUVENT-ILS SOLLICITER L'INSCRIPTION D'UNE QUESTION A L'ORDRE DU JOUR ?

Cette possibilité et les modalités de sa mise en œuvre sont prévues par l'[article L. 1112-16](#) en ces termes : « *Dans une commune, un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un vingtième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée* ». En pratique, un électeur ne peut signer, chaque trimestre, qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale. La demande est adressée au maire ou au président de l'assemblée délibérante qui en accuse réception puis en informe l'assemblée délibérante à la première séance qui suit sa réception. La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.



Cette possibilité est permise par l'[article 72-1 de la Constitution du 4 octobre 1958](#) dont l'alinéa 1^{er} dispose que « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ».

Si l'état du droit permet aux électeurs d'user du droit de pétition pour solliciter l'inscription d'une question à l'ordre du jour de leur assemblée délibérante, le juge administratif considère cependant que l'exécutif n'est pas tenu d'inscrire cette question à l'ordre du jour et ne se trouve pas en situation de compétence liée : dès lors, le maire n'interprète pas de manière erronée l'article L. 1112-16 en refusant l'inscription de cette question à l'ordre du jour ([CAA Nantes, 5 avril 2024, n° 23NT00473](#)). Il n'existe donc pas d'obligation pour le maire qui conserve en la matière un large pouvoir d'appréciation (sous le contrôle du juge).

5. ALORS QUE LA CONVOCATION A DEJA ETE ENVOYEE AUX CONSEILLERS MUNICIPAUX, LE MAIRE PEUT-IL DECIDER DE MODIFIER L'ORDRE DU JOUR AVANT LA SEANCE ?

Cette question renvoie aux conditions dans lesquelles un ordre du jour rectificatif peut être adressé aux élus. Une telle situation est susceptible de se présenter lorsqu'après envoi d'un premier ordre du jour joint à la convocation, le maire s'aperçoit qu'il a omis de mentionner un ou plusieurs point(s) qui doivent impérativement être soumis au vote de l'assemblée délibérante. Ce peut également être le cas lorsqu'une question urgente apparaît entre la date d'envoi de la convocation et celle de la séance plénière.

En pareil cas, l'envoi d'un ordre du jour rectificatif est possible, sous réserve du respect impératif des délais de convocation des élus, lequel varie selon la population de la commune :

- **dans les communes de moins de 3 500 habitants**, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion (en cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire, sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc ; le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure - [article L. 2121-11](#)) ;

- **dans les communes de 3 500 habitants et plus**, le délai de convocation est fixé à cinq jours francs (en cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans toutefois pouvoir être inférieur à un jour franc - [article L. 2121-12](#)).

Précisions sur le délai franc

Un jour franc est celui qui dure de 0h à 24h. Précisément, le calcul d'un délai franc, ne tient pas compte du jour de la décision à l'origine du délai (jour d'envoi de la convocation avec ordre du jour annexé), ni du jour de l'échéance (jour où la réunion prévue doit avoir lieu). Dès lors, pour le calcul du délai franc, le point de départ est le lendemain de la date d'envoi de la convocation. Ainsi, entre le jour d'envoi et le jour de la réunion prévue, il convient de décompter au moins 3 jours (voir notamment [CE, 13 octobre 1993, n° 141677](#) et [réponse ministérielle à QE n° 00343 publiée dans le JO Sénat du 14 février 2013, page 522](#)).

Exemple : pour une commune de moins de 3 500 habitants, si la réunion du conseil municipal doit se tenir le vendredi 14 mars 2025, l'envoi de la convocation avec ordre du jour doit avoir été effectué au plus tard le lundi 10 mars 2025 à minuit (lundi 10 mars 2025 : envoi des convocations – mardi 11, mercredi 12 et jeudi 13 mars 2025 : trois jours francs – vendredi 14 mars 2025 : jour de la réunion).



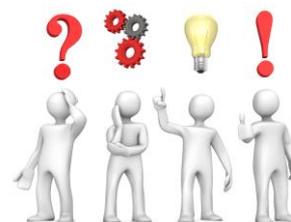
Si, après envoi de l'ordre du jour, le maire s'aperçoit qu'une ou plusieurs questions doivent être ajoutées, tout envoi d'un ordre du jour rectificatif devra respecter ce même délai et avoir lieu au plus tard le lundi 10 mars à minuit, de manière à se conformer à la règle des trois jours francs.

Dès l'instant où le respect de ce délai n'est plus possible (cas où l'ajout d'une ou plusieurs questions à l'ordre du jour est envisagé à partir du mardi 11 mars), il convient soit de reporter la réunion du conseil municipal, soit de renvoyer la ou les question(s) complémentaire(s) à une prochaine réunion du conseil municipal.

6. QUE RECOUVRE LA NOTION DE « QUESTIONS DIVERSES » QUE L'ON RETROUVE TRADITIONNELLEMENT EN FIN D'ORDRE DU JOUR ?

L'inscription de questions diverses sur les convocations en fin d'ordre du jour des réunions du conseil municipal constitue une pratique courante dans de nombreux conseils municipaux. Seules les questions de faible importance pouvaient être traitées à ce titre ([CE, 29 septembre 1982, n° 17176 et 17177](#) ; [CAA Marseille, 21 février 2005, n° 01MA00202](#) ; [CAA Douai, 25 octobre 2012, n° 11DA01928](#) ; [CAA Nancy, 26 novembre 2012, n° 12NC00160](#) - cf. [réponse ministérielle à QE n° 53979 publiée au JOAN du 14 avril 2015, page 2879](#)).

Ainsi et en guise d'illustration, ne peuvent pas être traitées au titre des questions diverses celles relatives au plan local d'urbanisme, à la gestion des personnels communaux, aux délégations accordées au maire, à la vente d'un bien communal ou encore aux procédures judiciaires en cours. Bien d'autres domaines sont concernés sans qu'une liste exhaustive puisse être dressée (voir notamment [CAA Marseille, 15 novembre 2013, n° 11MA04643](#) pour l'organisation d'une consultation).



Aussi, afin d'écartier tout risque d'annulation, il est préférable que les sujets abordés sous la qualification « Questions diverses » ne donnent pas lieu à délibération. Néanmoins, force est de constater que le juge admet quelques exceptions au cas par cas (voir notamment [CAA Nancy, 20 mai 2010, n° 09NC00552](#)), en écartant toutefois un usage abusif de cette pratique.

Selon la cour administrative d'appel de Versailles ([arrêt n° 17VE02860 du 18 octobre 2018](#)), dès l'instant où le conseil municipal se prononce sur des questions qui ne sont pas mentionnés dans l'ordre du jour et que ce dernier ne comporte pas davantage l'examen de questions diverses, les délibérations concernées encourent l'annulation, quand bien même celles-ci auraient revêtu un caractère mineur.

Il en résulte que le recours aux questions diverses doit être raisonnable et contenu. Toute utilisation pour des questions d'importance ou pour des sujets qui ne sont pas susceptibles d'être qualifiés de mineurs entraîne l'annulation par le juge des délibérations adoptées, le plus souvent au motif d'un défaut d'information suffisant des élus (article L. 2121-13).

Par ailleurs, rien n'empêche le conseil d'aborder des sujets de moindre importance en fin de séance dans la rubrique « Questions diverses », mais seulement dans une optique d'échanges, sans que ces débats ne donnent lieu à délibération (même si la majorité des conseillers y semble favorable).

7. EST-IL POSSIBLE D'AJOUTER UNE OU PLUSIEURS QUESTIONS EN DEBUT DE REUNION DU CONSEIL MUNICIPAL (SANS QUE L'ORDRE DU JOUR NE LES PREVOIE) ?

En principe, s'il s'agit de questions d'importance soumises à délibération, la réponse est négative. En effet, l'obligation d'information des conseillers municipaux s'oppose à ce que des questions donnant lieu à un vote soient ajoutées en début de séance : les conseillers municipaux ne disposeraient pas en temps utile des éléments leur permettant de se forger un avis suffisamment sérieux sur les affaires en cours (voir notamment [CAA Marseille, 27 novembre 2008, n° 07MA00067](#)).

A contrario, l'ajout en séance d'un sujet à l'ordre du jour semble envisageable dès lors que la question concerne un sujet mineur et de faible importance susceptible d'être traité au titre des questions diverses, sans donner lieu à délibération. Pour que cet ajout soit possible, il faudra toutefois que l'ordre du jour mentionne une rubrique « Questions diverses ».

L'ordre du jour et le droit d'information des élus

L'[article L. 2121-13](#), applicable à l'ensemble des communes prévoit que « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ».



Dans les communes de 3 500 habitants et plus « *une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal* ». Etant précisé que « *Si 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 à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur* » ([article L. 2121-12](#)).

Par conséquent, les projets de délibération et les documents préparatoires aux séances doivent être communiqués aux conseillers municipaux avant la réunion du conseil, sous peine de porter atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur mandat ([CE, 29 juin 1990, n° 68743 - CAA Nantes, 13 février 2015, n° 14NT00028](#)).

En application de l'[article L. 2121-13-1](#) « *La commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés. Afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, la commune peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires* » (voir la [réponse ministérielle à QE n° 15213 publiée dans le JO Sénat du 27 août 2015, page 2029](#)).

Concrètement, ce droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération a pour corollaire l'obligation, pour le maire, d'indiquer dans la convocation les questions portées à l'ordre du jour.



Ainsi, « *Le fait d'ajouter une affaire, en début de séance, à l'ordre du jour initial communiqué aux conseillers avec la convocation, sans qu'aucune information n'ait été communiquée aux conseillers sur ce point avant l'ouverture des travaux du conseil, méconnaît les dispositions législatives relatives à l'information préalable des conseillers municipaux et est de nature à entacher d'illégalité la délibération prise dans de telles conditions* » ([réponse ministérielle à QE n° 58236 publiée au JOAN le 1^{er} décembre 2009, page 11474](#)).

8. LE MAIRE PEUT-IL DECIDER DE NE PAS ABORDER TOUTES LES QUESTIONS INSCRITES A L'ORDRE DU JOUR ?

Selon une [réponse ministérielle à QE n° 14791 publiée dans le JO Sénat du 21 mai 2020, page 2342](#), « le maire n'est pas tenu de mettre en discussion la totalité des affaires portées à l'ordre du jour. Il lui est en effet toujours autorisé de décider qu'une question sera examinée à une séance ultérieure, ou bien de décider qu'un point inscrit à l'ordre du jour n'a plus lieu d'être mis en discussion ([CAA Douai, 30 décembre 2003, n° 02DA00182, Roland Gonthier](#)). Cette décision relève de la seule prérogative du maire sans que l'accord du conseil municipal ne soit préalablement requis ». Dans ce cas, l'assemblée ne peut « plus valablement délibérer sur cette question sans que celle-ci ait été réinscrite à l'ordre du jour d'une autre séance ».

Il n'est toutefois pas certain que le maire dispose de la même latitude pour retirer une question qui a été portée à l'ordre du jour sur demande des conseillers municipaux, conformément au droit de proposition dont ils sont titulaires (cf. **Question n° 3** en page 2). En pareille situation, sous réserve de l'appréciation du juge, l'accord de l'assemblée pourrait s'avérer indispensable avant de pouvoir procéder à son retrait.

9. QUEL EST LE SORT DE L'ORDRE DU JOUR LORSQUE LE QUORUM N'EST PAS ATTEINT ?

Selon l'[article L. 2121-17](#) « Le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Si, après une première convocation régulièrement faite selon les dispositions des articles L. 2121-10 à L. 2121-12, ce 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 ». En pratique, la possibilité de délibérer sans conditions de quorum lors de la seconde convocation ne porte que sur les questions inscrites à l'ordre du jour initial. En effet, comme le rappelle notamment la fiche intitulée [Le quorum](#), « Cette deuxième réunion pourra alors se tenir sans condition de quorum à condition que l'ordre du jour soit strictement identique à celui de la première convocation ».

10. LE CONTENU DE L'ORDRE DU JOUR PEUT-IL JUSTIFIER UN RECOURS AU HUIS CLOS ?

Conformément à l'[article L. 2121-18](#), « 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 (...) ».

En guise d'illustration, il a déjà été jugé que « la décision de recourir au huis clos doit être justifiée par une nécessité d'ordre public et le caractère sensible de l'ordre du jour (TA Montpellier, 28 juin 2011, Mme Espeut, n° 1002338 » - [réponse ministérielle à QE n° 09979 publiée dans le JO Sénat du 10 décembre 2020, page 5880](#)). Ainsi, selon la nature des questions listées dans l'ordre du jour, le huis-clos peut être décidé. Ce peut être le cas, par exemple, pour assurer la confidentialité de décisions d'octroi d'aides individuelles ([réponse ministérielle à QE n° 18238 publiée dans le JO Sénat du 4 mai 2017, page 1582](#)).

Sources :

- Site Internet [Légifrance](#) - Code général des collectivités territoriales, Jurisprudence administrative (arrêts des cours administratives d'appel et du Conseil d'État), Constitution du 4 octobre 1958 ;
- Site Internet du [Sénat](#) – [Recherche de questions](#) ;
- Site Internet de l'[Assemblée Nationale](#) – [Recherche avancée des questions](#) ;
- Site Internet de la [Préfecture du Nord](#) – Guide pratique de l'élu(e) local(e), Août 2020 ;
- Site Internet de la [Préfecture du Doubs](#) – Le Quorum, Mise à jour le jeudi 16 juillet 2020 ;
- Site Internet de la [Préfecture de Seine-et-Marne](#) - [Fiche n°3 - Règles relatives à la convocation et aux réunions du conseil](#), Date de mise à jour : le 16 avril 2024 ;
- Site Internet de la [Préfecture de l'Aude](#) – [Fiche n°01 : La convocation du conseil municipal, Fiche n°02 : Les séances du conseil municipal](#), Mise à jour le 26/05/2021 ;
- Site Internet [Haute-Garonne Ingénierie ATD 31](#) - [Assemblées délibérantes - Le conseil municipal et communautaire, Conseil en diagonale n°12](#), Publications, Edition 2020 ;
- Site Internet du [CNEPT](#) - [Fiche 6 Notions clés sur la préparation du conseil municipal](#) ;
- Site Internet [Les Éditions La Vie Communale](#) – Revues n° 911, 973, 986, 1030, 1099, (Articles - Maire, élus, conseil - Conseil municipal - Fonctionnement du conseil - Préparation du conseil - Ordre du jour).

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste