

## Le vote par procuration au sein du conseil municipal

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

Conformément à l'[article L. 2121-20](#), tout conseiller municipal qui ne peut être présent lors de la prochaine réunion de l'organe délibérant peut confier un pouvoir écrit à un collègue élu. Cette possibilité est offerte quel que soit l'objet de la séance et notamment lorsque le conseil municipal élit le maire et ses adjoints (CE, 9 mars 1949, Élections de Roanne / CE, 11 juin 1958, Élections des Abymes - Cf. le [Guide des exécutifs locaux](#), paragraphe 2.4.6.1, page 19).



### I. Les caractéristiques du pouvoir

#### A. Conditions formelles

Un écrit est impératif ([CE, 10 mars 1976, n° 88946](#)). Celui-ci doit :

- ✓ être daté ;
- ✓ indiquer clairement l'identité du mandant (prénom, nom et qualité) ;
- ✓ identifier le mandataire (prénom, nom et qualité - [TA Lille, 9 février 1993, Commune d'Annezin](#) : dès lors que deux procurations sur les trois ne comportaient de la part du mandant ni la désignation du mandataire, ni l'indication de la ou des séances pour lesquelles le mandat était donné, « *elles ne pouvaient dans ces conditions être regardées comme constituant des pouvoirs écrits* » conformément aux dispositions en vigueur) ;
- ✓ préciser la ou les séances pour lesquelles le pouvoir est confié (dans la limite de trois séances, hors maladie dûment constatée) : « *si la procuration le mentionne explicitement, un pouvoir peut être valable pour une réunion du conseil municipal mais également pour une seconde réunion si la première a dû être reportée* » ([réponse ministérielle à QE n° 12942 publiée dans le JO Sénat du 26 décembre 2019, page 6399](#)) ;
- ✓ comporter la signature du mandant.

*« Un conseiller municipal empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul pouvoir. Le pouvoir est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives »*  
**(Article L. 2121-20 du CGCT)**

La procuration doit ensuite être remise au maire, puis mentionnée au procès-verbal de séance ([article L. 2121-15](#) : « *Le procès-verbal de chaque séance, rédigé par le ou les secrétaires, est arrêté au commencement de la séance suivante, et signé par le maire et le ou les secrétaires. Il contient la date et l'heure de la séance, les noms du président, des membres du conseil municipal présents ou représentés .../...* »).

#### ***A qui confier son pouvoir ?***

Théoriquement, le conseiller municipal empêché peut confier son pouvoir à n'importe quel élu de son choix : conseiller municipal, adjoint, maire, membre de la majorité ou de l'opposition ([CE, 24 septembre 1990, n 109495](#)). En effet, l'article L. 2121-20 « *laisse (...) la plus grande liberté aux conseillers municipaux empêchés* » et « *les autorise à donner leur pouvoir à un collègue d'opinion politique différente* » ([réponse ministérielle à QE n° 31465 publiée au JOAN du 22 octobre 1990, page 4970](#)).



#### ***De combien de procurations chaque conseiller municipal peut-il être porteur ?***

Tout membre du conseil municipal ne peut être porteur que d'une seule procuration. Dès lors, le mandant doit vérifier que son mandataire n'est pas déjà titulaire d'un pouvoir et le mandataire doit veiller à informer le mandant lorsqu'il en détient déjà un.

#### **B. Le cas particulier de la maladie**

En cas de maladie, la procuration qui confie au mandataire le pouvoir de représenter l'élu empêché pour plus de trois séances, doit s'accompagner d'un justificatif médical. Il s'agit là d'un impératif formel ; en cas de contentieux, ce n'est pas la nature médicale de l'empêchement qui est appréciée par le juge, mais le respect de cette formalité. En dehors du cas de la maladie, le conseiller municipal absent qui donne un pouvoir (pour trois séances au maximum) n'a pas à justifier son empêchement.

## **II. Le non-respect des caractéristiques impératives du pouvoir peut-il impacter la légalité des délibérations adoptées ?**

L'irrégularité résultant du non-respect des conditions formelles posées par l'article L. 2121-20, s'apprécie à l'aune des conséquences de cette irrégularité sur le vote des délibérations concernées.

Pour illustration, lorsque des membres d'un conseil municipal ont voté au nom de deux de leurs collègues absents sans avoir justifié qu'ils avaient reçu des pouvoirs écrits dans le respect des dispositions en vigueur, aucune illégalité n'a été retenue puisque les deux votes étaient restés sans influence sur le résultat du scrutin, (CE, n° 88946 précité, lien en page 1).



A contrario, les juges ont estimé dans la décision TA Lille de 1993 (lien en page 1), qu'« *eu égard au faible écart de voix constaté, une telle irrégularité a eu pour effet d'entacher d'illégalité la procédure d'adoption de la délibération contestée* ». C'est donc le poids des votes par procuration dans le résultat du scrutin qui est pris en compte en pareille situation.

## **III. Dans quel délai le pouvoir doit-il être communiqué au maire ?**

Les textes sont silencieux sur la question et ne fixent donc pas de règle précise en la matière.

Traditionnellement, un pouvoir écrit devrait être communiqué en amont de la séance, afin de permettre au maire de disposer d'un délai suffisant pour apprécier sa validité. Toutefois, il est possible que le mandataire produise en début de séance un pouvoir qui lui a été remis par l'un de ses collègues.



En 2012, les services du ministère de l'Intérieur ont indiqué qu'il convient en pareil cas de se conformer aux dispositions du règlement intérieur : « *Aucune autre disposition législative ou réglementaire n'apporte de précision quant au délai de dépôt de la procuration. Il faut se reporter au règlement intérieur du conseil municipal concerné pour savoir si un délai a été fixé et s'il est possible de donner mandat de vote à un conseiller en cours de séance. En tout état de cause, le président de la séance doit pouvoir authentifier avec certitude l'auteur de la procuration. La procuration doit obligatoirement prendre la forme d'un pouvoir écrit comportant la désignation du mandataire et l'indication, selon la jurisprudence, de la ou des séances pour lesquelles le mandat est donné (TA Lille, 9 février 1993, Barbier c/ Cne d'Annezin)* » (et la [réponse ministérielle à QE n° 01540 publiée dans le JO Sénat du 11 octobre 2012, page 2243](#)).

Dans l'hypothèse où un conseiller municipal présent doit s'absenter en cours de séance, rien ne semble s'opposer à ce qu'il donne un pouvoir à l'un de ses collègues pendant la séance même. Il est toutefois préférable que le règlement intérieur envisage ce cas de figure.

#### **IV. En cas d'absence prolongée (hors maladie), le conseiller municipal peut-il continuellement adresser un pouvoir à l'expiration des trois séances ?**

Cette possibilité a en effet été admise par le ministre de l'Intérieur ([réponse ministérielle à QE n° 15315 publiée au JOAN le 3 août 1998, page 4337](#)) : « *Aucune disposition législative ne limite la possibilité, pour les conseillers qui n'assistent pas aux séances du conseil quelle qu'en soit la raison, de se faire représenter en délivrant à un de leurs collègues un nouveau pouvoir, lorsque la validité du pouvoir précédent est expirée* ».

#### ***L'usage systématique d'un pouvoir peut-il entraîner la démission du conseiller municipal ?***

Selon l'[article L. 2121-5](#) : « *Tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif* ». Toutefois, selon une jurisprudence constante, cette disposition ne s'applique pas en cas d'absences répétées d'un élu aux séances du conseil municipal ([CE, 6 novembre 1985, n° 68842](#), [CE, 23 juin 1986, n° 66053](#), [CE, 21 novembre 1986, n° 79200](#), [CE, 30 janvier 1987, n° 79780](#), [CAA Marseille, 18 mai 1999, n° 98MA02097](#)). En effet, le législateur ne considère pas que le défaut de sanction à l'égard des membres du conseil municipal qui ne participent pas aux séances soit de nature à mettre les organes délibérants dans l'impossibilité de fonctionner dans des conditions normales. Comme le rappelait le ministre de l'Intérieur dans une [réponse ministérielle à QE n° 25794 publiée au JOAN le 13 janvier 2004, page 360](#), « *De telles absences restent des cas marginaux qui peuvent éventuellement être réglés par la négociation d'une démission lorsque, du fait notamment d'un éloignement définitif de la commune dont il est élu, le conseiller concerné n'est plus en mesure de se rendre aux séances du conseil municipal* ».

#### **V. Etendue du pouvoir, participation du mandant à la séance et faculté de révocation**

L'article L. 2121-20 indique sans plus de précisions que « *Le pouvoir est toujours révocable* ». Il ne fixe cependant pas les modalités de cette révocation.

Aussi, selon le guide des exécutifs locaux (lien d'accès en page 1), il est possible pour un conseiller municipal de donner pouvoir à un autre conseiller municipal pour une partie seulement de la séance du conseil municipal. En ce sens, la cour administrative d'appel de Bordeaux ([arrêt n° 06BX00274 du 25 mars 2008](#)) a jugé : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'une conseillère municipale avait, par courrier, informé la maire de la commune qu'elle ne pourrait assister à la totalité de la réunion du conseil municipal et qu'elle avait donné à cet effet pouvoir écrit à un autre élu pour lui déléguer son vote ; que cette élue a*

*précisé dans ce courrier qu'elle escomptait toutefois participer activement à la délibération pendant le temps de sa présence ; que, cependant, se fondant sur l'existence du pouvoir écrit susmentionné, la maire a interdit à cette conseillère de participer à quelque délibération que ce soit et l'a obligée à demeurer du côté du public lors de la séance ; qu'eu égard au contenu non équivoque du courrier susmentionné, la maire ne pouvait ignorer la volonté de cette élue de remplir pleinement ses fonctions pendant sa présence en séance ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'obligeait l'intéressée à procéder à une révocation expresse de son pouvoir pour ce faire ; que l'obstacle ainsi mis à la participation aux débats de cette élue pendant le temps de sa présence a été de nature à entacher d'illégalité la délibération litigieuse (...)* ».

Par cette décision, le juge administratif a donc admis qu'un conseiller municipal ayant confié un pouvoir à l'un de ses collègues peut, sans qu'une démarche formelle ne lui soit imposée, prendre part à la séance (jusqu'à ce qu'il quitte la réunion) et voter directement les délibérations inscrites à l'ordre du jour pendant le temps de sa présence.



### **Important**

Dans une décision du 16 janvier 1987 ([n° 77055](#)), le conseil d'Etat a jugé qu'un élu pensant être empêché pour la séance à venir, et qui avait en conséquence laissé un pouvoir à un de ses collègues, peut toutefois assister à la réunion de l'organe délibérant tout en laissant son mandataire voter à sa place : « aucune disposition législative ou réglementaire ne lui faisait obligation de résilier cette délégation et de voter personnellement ; qu'ainsi la participation de son mandataire (...) n'est pas entachée d'irrégularité ».

### **Conseil**

Afin de parer à toute difficulté, dès lorsqu'un conseiller municipal dont l'absence était prévue est finalement dans la possibilité de prendre part à la séance de l'organe délibérant, la prudence recommande de recourir à un écrit pour révoquer le pouvoir initialement signé, dans une logique de parallélisme des formes.

### **VI. Le conseiller mandataire doit-il s'en tenir à une consigne de vote donnée par son mandant ?**

Cette question qui renvoie à celle du mandat impératif a donné lieu à plusieurs saisines ministérielles (cf. notamment la [question n° 123414 publiée au JOAN le 6 décembre 2011, page 12699](#)). Précisément, il apparaît que le mandataire n'est pas tenu de respecter une consigne de vote. Il est donc libre de voter selon son bon vouloir, même si le sens de son vote ne correspond pas à la volonté du mandant et aux instructions qui lui ont été données (cf. [Les 101 questions que vous allez vous poser... et leurs réponses](#), question 29 en page 39).

### **VII. Un pouvoir peut-il être transmis par voie dématérialisée ?**

#### **A. Le cas du pouvoir envoyé directement dans le corps d'un mail**

En 2023, le ministre des Collectivités territoriales et de la Ruralité a eu l'occasion de répondre à cette question ([réponse ministérielle à QE n° 3949 publiée au JOAN du 28 mars 2023, page 2878](#)). Il indique notamment qu'« un courriel simple ne permet pas, avec certitude, d'identifier et d'authentifier l'auteur de la procuration et ne saurait être un support écrit valide pour donner un pouvoir. Toutefois, l'article 1366 du code civil prévoit que « l'écrit électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité ». Ainsi, le mécanisme de la signature électronique permet de garantir l'intégrité d'un document électronique et d'en authentifier l'auteur. L'article 1367 du même code ajoute que « (...) [lorsque la signature] est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable

d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ». Le décret n° 2017-1416 du 28 septembre 2017 relatif à la signature électronique renvoie au règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, dit règlement « eIDAS ». Le règlement « eIDAS » prévoit qu'une signature électronique avancée doit être liée au signataire de manière univoque, permettre d'identifier le signataire, avoir été créée à l'aide de données de création de signature électronique que le signataire peut, avec un niveau de confiance élevé, utiliser sous son contrôle exclusif, et être liée aux données associées à cette signature de telle sorte que toute modification ultérieure des données soit détectable. La signature électronique repose sur un certificat qualifié de signature électronique et un dispositif de création, dont les exigences ont été fixées par ce règlement. A cet égard, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est chargée de la définition des modalités techniques permettant le respect des exigences du règlement, ainsi que de la qualification des prestataires de confiance, à qui la création de signature électronique peut être déléguée, établis sur le territoire français. En l'absence de signature électronique répondant aux exigences posées par le règlement (UE) n° 910/2014, un écrit électronique, dont un courriel, ne saurait ni être équivalent à l'écrit sur support papier ni, a fortiori, constituer un support écrit valide pour donner un pouvoir ».



#### B. Le cas du pouvoir scanné et annexé à un mail

Cette question a donné lieu à une réponse ministérielle ([n° 06541, publiée dans le JO Sénat du 10 août 2023, page 4918](#)). Selon le ministre interrogé, « Il résulte de l'article 1379 (...) du code civil (...) que « La copie fiable a la même force probante que l'original. La fiabilité est laissée à l'appréciation du juge. Néanmoins est réputée fiable la copie exécutoire ou authentique d'un écrit authentique. Est présumée fiable jusqu'à preuve du contraire toute copie résultant d'une reproduction à l'identique de la forme et du contenu de l'acte, et dont l'intégrité est garantie dans le temps par un procédé conforme à des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Si l'original subsiste, sa présentation peut toujours être exigée ». Le décret n° 2016-1673 du 5 décembre 2016 relatif à la fiabilité des copies précise qu'est présumée fiable, au sens du deuxième alinéa de l'article 1379 du code civil, la copie résultant, en cas de reproduction par voie électronique, d'un procédé qui répond aux conditions prévues aux articles 2 à 6 dudit décret.



En l'occurrence, le procédé de reproduction par voie électronique doit produire des informations liées à la copie et destinées à l'identification de celle-ci. Elles précisent le contexte de la numérisation, en particulier la date de création de la copie. De plus, l'intégrité de la copie résultant d'un procédé de reproduction par voie électronique est attestée par une empreinte électronique qui garantit que toute modification ultérieure de la copie à laquelle elle est attachée est détectable. Cette condition est présumée remplie par l'usage d'un horodatage qualifié, d'un cachet électronique qualifié ou d'une signature électronique qualifiée, au sens du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014.

*Dans une réponse à une question écrite du député Jean-Pierre Delalande (n° 43138, JOAN 05/08/1991, p. 3181), il a été indiqué que la télécopie ne saurait être regardée comme une copie fiable. Aussi, pour éviter toute contestation, il avait été suggéré aux conseillers municipaux qui donnent une procuration à un collègue d'adresser à ce dernier l'original, ou de le conserver, afin qu'il puisse être produit ultérieurement si la télécopie est contestée. De même, il est possible de numériser un pouvoir écrit et le transmettre par courriel, à la seule condition que puisse être fourni, en cas de contestation, l'écrit original. Aussi, et sous réserve de l'interprétation souveraine du juge, la communication du pouvoir sous forme d'un écrit papier demeure fortement recommandée en l'absence de l'usage d'un horodatage qualifié ou d'une signature électronique qualifiée au sens de la législation de l'Union européenne ».*

### **VIII. Usage du pouvoir et modulation éventuelle de l'indemnité**

Selon l'[article L. 2123-24-2](#), « Dans des conditions fixées par leur règlement intérieur, le montant des indemnités de fonction que le conseil municipal alloue à ses membres peut être modulé en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée » (cf. [réponse ministérielle à QE n° 02541 publiée dans le JO Sénat du 1er mai 2025, page 2139](#)).

En pratique, la question se pose de l'application de cette disposition aux conseiller municipaux systématiquement représentés lors des réunions de l'organe délibérant. Pour rappel, si le conseiller qui laisse un pouvoir peut participer au vote des délibérations par l'intermédiaire de son mandataire, seuls les conseillers physiquement présents sont comptabilisés pour le calcul du quorum ([CE, 26 avril 2017, n° 401168](#)).



Aussi, il semble que cette notion de « participation effective » mentionnée à l'article L. 2123-24-2 permette une modulation de l'indemnité pour un élu qui serait trop souvent représenté. En effet, le 6° de l'[article L. 1111-1-1](#) prévoit que « L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné ». Néanmoins, une telle modulation des indemnités et les conditions de sa mise en œuvre doivent impérativement être prévues par les dispositions du règlement intérieur du conseil municipal.

#### **A noter**

Certaines absences comme celles résultant d'un motif médical, les cas de force majeure, les nécessités professionnelles ou encore les absences liées à l'exercice d'un mandat spécial ne devraient pas être prise en compte pour envisager une modulation du montant de l'indemnité. En pratique, rien ne s'oppose à ce que le règlement intérieur dresse une liste d'absences justifiées insusceptibles d'entraîner l'application de l'article L. 2123-24-2.

#### **Sources :**

- Site Internet [Légifrance](#) - Code général des collectivités territoriales, Jurisprudence administrative (jugements des tribunaux administratifs, arrêts des cours administratives d'appel et du Conseil d'État) ;
- Site Internet du [Sénat](#) – [Recherche de questions](#) - [Base Questions](#) ;
- Site Internet de la [Préfecture du Finistère](#) – Annexe Guide des exécutifs locaux, 17 mars 2020 ;
- Site Internet de l'[Assemblée Nationale](#) – [Recherche avancée des questions](#) ;
- Site Internet de la [Banque des Territoires](#), Les 101 questions que vous allez poser... et leurs réponses, Manuel à destination des élu(e)s des communes de moins de 3500 habitants, Avril 2014 ;
- Site Internet [Haute Garonne Ingénierie \(Agence Technique Départementale\)](#), [Un conseiller municipal peut-il voter par procuration ?](#), Paru dans : Conseil en diagonale n°12, Date : 1er mars 2020, Base doc, Conseil municipal, Election (Conseil municipal) ;
- Site Internet [Les Éditions La Vie Communale](#) – [Conseiller absent ou empêché. Pouvoir](#) - Source : [Commentaire](#), Revue : 991, Dernière mise à jour : 09/02/2024 (Articles / Maire, élus, conseil / Conseil municipal / Fonctionnement du conseil / Préparation du conseil / Délégation de vote).

*Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste*