

Note d'information générale

*

Le point sur ... La réunion de droit du Conseil général

Aux termes de l'article L. 3121-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction issue de l'article 12 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, pour les années où a lieu le renouvellement triennal des conseils généraux, la première réunion se tient de plein droit le second jeudi qui suit le premier tour de scrutin.

Cette réunion aura donc lieu le **jeudi 1er avril 2004**.

I. Convocation et ordre du jour

• Convocation

Le renouvellement ne peut être la cause d'une rupture dans le fonctionnement des départements. En conséquence, et en vertu de l'article L. 3122-7 du CGCT, les pouvoirs de l'actuelle commission permanente n'expirent qu'à l'ouverture de la réunion de droit.

Selon la même logique, il revient au président toujours en exercice au moment du renouvellement (ou à celui qui en exerce les fonctions en application de l'article L. 3122-2 du CGCT) de convoquer les conseillers généraux à cette réunion.

• Ordre du jour

La circulaire NOR/INT/A/03/00126/C du Ministère de l'Intérieur du 17 décembre 2003, relative à l'organisation des élections à destination des préfets, indique que l'ordre du jour comprend **obligatoirement** les trois points suivants :

- l'élection du président ;
- la détermination de la composition de la commission permanente ;
- l'élection des autres membres de la commission permanente.

Cette même circulaire précise également qu'après l'élection du président et des autres membres de la commission permanente, le conseil général **peut** également :

- former ses commissions,
- procéder à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs,
- et déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions à la commission permanente dans le cadre des dispositions de l'article L. 3121-22 du CGCT.

Dans ce cas, et par dérogation aux dispositions de l'article L. 3121-19 du CGCT, les rapports sur les affaires soumises aux conseillers généraux peuvent leur être communiqués en cours de réunion. Une suspension de séance est alors de droit.

Le conseil général n'est pas compétent pour se saisir au cours de sa première réunion d'une question autre que celles évoquées ci-dessus, indique la circulaire précitée (voir IV).

II. Election du Président

(Article L. 3122-1 du CGCT)

L'élection du président du conseil général a lieu dès l'ouverture de la réunion de droit.

- **Qui fait quoi ?**

L'élection se déroule sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire.

Le doyen d'âge, président de séance, doit être impartial et respecter une stricte neutralité entre les candidats.

Selon la jurisprudence (notamment repris dans l'arrêt CE, 16 janvier 1987, *Election du président du Conseil régional de Picardie*¹), le choix de mener ou non un débat sur l'élection du Président revient au doyen d'âge. S'il décide qu'il n'y aura pas de débat, il est le seul à s'exprimer. Après quoi, il procède à l'appel des candidatures, et les candidats ne peuvent alors exposer les raisons de leur candidature.

NB : Aux termes de l'article L. 3122-3 du CGCT, les fonctions de président de conseil général, de président de conseil régional et de maire sont incompatibles.

- **Quorum**

Un quorum spécifique est exigé à l'article L. 3122-1 alinéa 3 du CGCT : les **deux tiers au moins des membres du conseil général doivent être présents.**

A défaut, la réunion se tiendra de plein droit trois jours plus tard, c'est-à-dire le dimanche 4 avril 2004, cette fois-ci sans condition de quorum.

Le conseiller général qui a donné délégation de vote en application de l'article L.3121-16 du CGCT ne peut être considéré comme présent pour le calcul du quorum.

De fait, la jurisprudence a précisé (CE, 11 décembre 1987, *Election du président du conseil régional de Haute-Normandie*²) que le quorum devait être réuni lorsque le doyen d'âge prend la présidence pour faire procéder à l'élection ; le départ ultérieur d'un nombre d'élus faisant passer le nombre de présents en dessous du quorum n'entache donc pas d'irrégularité l'élection du président du conseil général.

¹ CE, 16 janvier 1987, *Election du président du Conseil régional de Picardie*, Rec. 6.

² CE Ass, 11 décembre 1987, *Election du président du conseil régional de Haute-Normandie*, Rec. 415.

- **Scrutin**

L'élection se déroule au scrutin secret (article L. 3121-15 du CGCT).

Le vote par procuration est admis, mais un conseiller général ne peut recevoir qu'une seule délégation de vote (article L. 3121-16 du CGCT).

Aux deux premiers tours du scrutin, l'élection requiert la majorité absolue des membres du conseil général (et non des suffrages exprimés), soit à la majorité absolue de « l'effectif du conseil général quel que soit le nombre de présents » selon les termes de la circulaire précitée³.

Au troisième tour du scrutin, l'élection se fait « à la majorité relative des membres du conseil général »⁴. Elle est donc acquise au candidat ayant obtenu le plus de voix, « l'expression (précitée) ne pouvant donner lieu à une autre interprétation »⁵. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

III. Opérations relatives à la Commission permanente

(Articles L. 3122-4, L. 3122-5 et L. 3122-6 du CGCT)

Conformément à l'article L. 3122-5 du CGCT, aussitôt après l'élection du président, et sous sa présidence, le conseil général fixe le nombre de vice-présidents et des autres membres de la commission permanente.

- **Quorum**

Selon l'avis du Conseil d'Etat du 24 mars 1998⁶, les trois points mentionnés par la circulaire comme devant figurer obligatoirement dans l'ordre du jour (élection du président, détermination de la composition de la commission permanente et élection des autres membres de celle-ci) font partie d'un ensemble unique d'opérations.

Le quorum s'apprécie, et n'a donc à être vérifié, qu'au moment où le doyen d'âge prend la présidence pour entamer l'ensemble unique des opérations dont l'enchaînement conduit à l'élection du président, puis de la commission permanente.

En revanche, en cas d'interruption mettant en cause la continuité des opérations de par l'importance de sa durée, le quorum devra s'apprécier au retour de la séance⁷, comme pour toute suspension de séance⁸.

³ Circulaire N° NOR/INT/A/03/00126/C du Ministère de l'Intérieur du 17 décembre 2003, relative à l'organisation des élections à destination des préfets.

⁴ Article L. 3122-1 du CGCT.

⁵ Circulaire N° NOR/INT/A/03/00126/C du Ministère de l'Intérieur du 17 décembre 2003, relative à l'organisation des élections à destination des préfets.

⁶ CE Avis, 24 mars 1998, n°362038, EDCE 1999-216.

⁷ CE, 4 novembre 1936, *Elections de Plestan*, Rec. 956.

⁸ En revanche, la réunion du quorum à la reprise de la séance n'est pas exigée si la suspension n'est qu'une courte interruption de pur fait, CE, 18 novembre 1931, *Leclert et Lepage*, Rec. 992. (par exemple l'évacuation d'un élu pris de maladie).

- **Détermination de la composition de la Commission permanente**

Selon l'article L. 3122-4 du CGCT, cette commission est composée :

- du président,
- de quatre (minimum) à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30% de l'effectif du conseil général,
- et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres.

La modification apportée à cet article par la loi relative à la Démocratie de proximité du 27 février 2002 quant au nombre de vice-présidents est à prendre en compte. Le conseil général ne peut donc reconduire purement et simplement la composition de l'ancienne commission permanente.

La circulaire du ministère de l'Intérieur susvisée⁹ précise que ce pourcentage de 30% constitue une limite maximale à ne pas dépasser ; il n'est donc pas possible d'arrondir à l'entier supérieur le résultat du calcul.

Cette même circulaire fournit un exemple de calcul : un conseil général dont l'effectif est de 49 membres ne peut avoir au plus que 14 vice-présidents ; s'il en désignait 15, la proportion de 30% serait dépassée (30% de 49 = 14,7).

- **Désignation des membres de la Commission permanente**

Dès qu'il a été élu, le président du conseil général prend la présidence de l'assemblée. Il pourra, dès lors, en cas d'égalité des suffrages pour la composition de la commission permanente, faire valoir sa voix prépondérante.

Après avoir déterminé la composition de sa commission permanente, le conseil général en désigne les membres, selon les modalités définies aux alinéas 2 à 6 de l'article L. 3122-5 du CGCT.

Cette opération peut s'effectuer « à l'amiable » sans scrutin, par accord entre les composantes politiques de l'assemblée.

A défaut, il y a lieu de procéder à plusieurs votes, le premier à la représentation proportionnelle, les suivants (pour affecter les élus aux postes de la commission permanente) au scrutin majoritaire à trois tours.

- **Opération effectuée « à l'amiable », ou phase consensuelle**

Si, à l'issue d'un délai d'une heure après la décision du conseil général relative à la composition de la commission permanente, **une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir**, les nominations sont alors immédiatement effectives, sans qu'il y ait lieu de procéder à un vote.

Dans le cas contraire, on procèdera à la répartition des postes à pourvoir entre les diverses tendances à la représentation proportionnelle.

⁹ Circulaire N° NOR/INT/A/03/00126/C du Ministère de l'Intérieur du 17 décembre 2003, relative à l'organisation des élections à destination des préfets.

- **A défaut de phase consensuelle**

En l'absence de consensus, il est procédé à l'élection des membres de la commission permanente en deux phases successives, qui **donnent lieu toutes deux à un vote à bulletins secrets** :

- l'une, pour la constitution globale de la commission permanente (répartition des sièges),
- l'autre, pour l'affectation des conseillers élus membres de la commission permanente aux postes à pourvoir.

Les alinéas 4 et 5 de l'article L. 3122-5 du CGCT précisent la procédure à suivre :

« Dans le cas contraire (c'est-à-dire en l'absence de consensus), les membres de la commission permanente autres que le président sont élus au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Chaque conseiller général ou groupe de conseillers généraux peut présenter une liste de candidats dans l'heure qui suit l'expiration du délai susvisé.

Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes. »

Après l'élection des membres de la commission permanente, le conseil général procède à l'affectation des élus à chacun des postes de ladite commission.

Cette opération se fait au scrutin uninominal dans les mêmes conditions que pour l'élection du président (majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin ; majorité relative au troisième tour avec attribution du poste au candidat le plus âgé en cas d'égalité de voix) ; elle détermine l'ordre des nominations.

Selon la circulaire précitée¹⁰, il convient de procéder de la manière suivante :

- Le conseil général affecte d'abord au poste de premier vice-président l'un des candidats élus à la représentation proportionnelle pour être membre de la commission permanente.
- Il en est fait de même pour le poste de deuxième vice-président, et ainsi de suite, pour chacun des postes à pourvoir au sein de la commission permanente.
- Seul le dernier poste à pourvoir peut être affecté d'office au dernier des candidats élus membres de la commission permanente qui n'a pas encore reçu d'affectation.

Les membres de la commission permanente sont élus pour la même durée que le président. Toutefois, s'il y a lieu d'élire un nouveau président en cours de mandat, il devra alors être procédé à une nouvelle élection de la commission permanente.

¹⁰ Circulaire N° NOR/INT/A/03/00126/C du Ministère de l'Intérieur du 17 décembre 2003, relative à l'organisation des élections à destination des préfets.

IV. Autres opérations possibles à l'occasion de la réunion de droit

• Procédure

L'article L. 3121-22 du CGCT dispose :

« Après l'élection de sa commission permanente dans les conditions prévues à l'article L. 3122-5, le conseil général peut former ses commissions et procéder à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs et déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions à la commission permanente conformément aux dispositions de l'article L. 3211-2.

En ce cas, et **par dérogation** aux dispositions de l'article L. 3121-19, les rapports sur les affaires soumises aux conseillers généraux peuvent leur être communiqués en cours de réunion ; une suspension de séance est de droit. »

Trois types d'opérations sont donc possibles au cours de la réunion de droit, en sus de l'élection du président et de la commission permanente :

• Formation des commissions

L'article L. 3121-22 du CGCT prévoit que le conseil général peut décider de former ses commissions.

Ces commissions thématiques préparent les décisions du conseil, mais elles n'ont pas la possibilité de recevoir de délégation, ni de l'assemblée plénière ni de la commission permanente.

La désignation des membres à la représentation proportionnelle n'est pas une obligation, SAUF pour certaines commissions :

- Commission d'appel d'offres du b du I de l'article 22 du décret 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics
(Il convient également de désigner les suppléants selon le même mode : cf. article 22-II du décret),
- Commission d'ouverture des offres en matière de délégation de service public local de l'article L. 1411-5 du CGCT.

Le nombre de commissions (finances, affaires culturelles, affaires économiques, travaux publics, affaires sociales ...) est très variable selon les collectivités, en fonction notamment des règlements des assemblées qui en fixent les règles de fonctionnement.

• Désignations au sein des organismes extérieurs

L'article L. 3121-22 du CGCT invite les membres du conseil général à procéder aux désignations de ses délégués et représentants au sein des multiples instances et autres organismes extérieurs au conseil général, selon les modalités prévues pour chaque organisme.

Exemple : Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) de l'article L. 1413-1 du CGCT.

- **Délégations de pouvoir du Conseil général à la Commission permanente**

Enfin, l'article L. 3121-22 du CGCT ouvre une dernière faculté pour les conseils généraux au cours de cette réunion de droit : procéder aux délégations de pouvoirs du conseil général vers la commission permanente dans le respect des dispositions de l'article L. 3211-1 du CGCT.

L'article L. 3211-2 du CGCT prévoit que le conseil général peut déléguer une partie de l'exercice de ses attributions à la commission permanente, «[...] à l'exception de celles visées aux articles L.3312-1 et L.1612-12 à L.1612-15.» (soit le vote du budget et des budgets complémentaires, l'arrêté du compte administratif, ainsi que certaines autres décisions ayant des incidences en matière financière...).

NB : Pour plus de détails concernant les délégations, nous vous invitons à vous référer au « Guide des délégations au sein des départements » édité par l'ADF, qui vous parviendra prochainement.

- **Est-il possible de procéder à d'autres opérations lors de cette réunion ?**

Ainsi que le souligne très clairement la circulaire du ministère du 17 décembre 2003 précitée, « le conseil général n'est pas compétent pour se saisir au cours de sa première réunion d'une question autre que celles évoquées ci-dessus »¹¹.

Par conséquent, en l'état actuel des textes (CGCT et circulaire), il **ne peut être procédé**, au cours de la réunion de droit, aux délégations de pouvoir du conseil général au président, lesquelles sont possibles, rappelons-le, en matière :

- **d'emprunts** selon les dispositions de l'article L. 3211-2 du CGCT, tel qu'issu de la loi « Démocratie de proximité »¹² : « le conseil général peut déléguer à son président la possibilité de procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires. Dans les limites qu'il aura fixées, il peut également déléguer à son président la possibilité de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article. Le président informe le conseil des actes pris dans le cadre de ces délégations. »
- **de marchés à procédure adaptée** considérés comme des marchés sans formalités préalables au sens de la loi MURCEF¹³, régis par l'article L. 3221-11 du CGCT : « le président du conseil général, par délégation du conseil général, peut être chargé, pour la durée de son mandat, de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget. »

¹¹ Circulaire N° NOR/INT/A/03/00126/C du Ministère de l'Intérieur du 17 décembre 2003, relative à l'organisation des élections à destination des préfets.

¹² Loi n°2002-276 du 27 février 2002 « Démocratie de proximité ».

¹³ Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 MURCEF.

- **de droit de préemption exercé dans les espaces naturels sensibles**, conformément aux dispositions de l'article L. 3221-12 du CGCT, tel qu'issu de la loi « Urbanisme et habitat »¹⁴ n°2003-590 du 2 juillet 2003 : « Le président du conseil général peut, par délégation du conseil général, être chargé d'exercer, au nom du département, le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, tel qu'il est défini à l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme. Il peut également déléguer l'exercice de ce droit à l'occasion de l'aliénation d'un bien, dans les conditions que fixe le conseil général. »

Cette impossibilité de procéder aux délégations de pouvoir du conseil général au président s'avère regrettable car elle risque d'occasionner, pour les départements, un certain nombre de problèmes pratiques. En particulier, les marchés à procédure adaptée ci-dessus évoqués ne vont pas pouvoir, de ce fait, être signés par le président avant la tenue de la deuxième réunion du conseil général.

Or, cette réunion ne pourra se tenir que dans le respect des règles normales en matière de convocation, ordre du jour et information des élus (article L. 3121-19 du CGCT : transmission dans un délai de 12 jours du rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises). Une période plus ou moins longue peut donc s'écouler entre les deux réunions, période pendant laquelle le département ne pourra être en mesure de signer, par le biais de son président, les marchés précités.

En conséquence, l'ADF a envoyé un courrier à Monsieur Patrick DEVEDJIAN, Ministre délégué aux Libertés locales, lui faisant état de cette difficulté et lui demandant de prendre, dans la mesure du possible, toute mesure permettant d'y remédier (télégramme, circulaire,...). Vous trouverez copie de ce courrier dans le Flash Départements n°492 du 26 mars 2004.

V. Autres opérations à effectuer dans les trois mois suivant le renouvellement

Hormis cette réunion de droit, certaines obligations pèsent sur les Conseils généraux avec le renouvellement.

Le conseil général va ainsi être amené à délibérer sur un certain nombre de points, cette fois-ci dans le respect des règles usuelles en matière de convocation, ordre du jour et information des élus (article L. 3121-19 du CGCT : transmission dans un délai de 12 jours du rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises).

- **Adoption du règlement intérieur**

Selon l'article L. 3121-8 du CGCT, le conseil général doit établir son règlement intérieur dans **le mois** qui suit son renouvellement.

- **Délibérations relatives aux indemnités de fonction des élus**

L'article L. 3123-15-1 du CGCT, issu de la loi « Démocratie de proximité », institue, dans un souci de transparence, **une obligation** pour le conseil général de délibérer sur les indemnités

¹⁴ Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat ».

de fonction de ses élus. Cette délibération doit intervenir dans les **trois mois** de l'installation de celui-ci.

Cette délibération doit être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil général.

En tout état de cause, et selon la logique de l'article L. 3122-7 du CGCT qui prévoit que les pouvoirs de la commission permanente n'expirent qu'à l'ouverture de la réunion de droit, les indemnités versées aux élus qui ne se sont pas représentés ou qui ont été battus sont versées jusqu'à la réunion de droit, soit, pour cette année, jusqu'au 31 mars 2004 compris.

Pour les conseillers nouvellement élus, la date de début de versement est celle de la réunion de droit, soit le 1^{er} avril 2004, sur le fondement de l'ancienne délibération relative aux indemnités de fonction des élus, toujours valide tant qu'une nouvelle n'est pas intervenue.

- **Délibération relative au plan de formation des élus**

En vertu de l'article L. 3123-10 du CGCT, le conseil général doit délibérer, dans les **trois mois** suivant son renouvellement, sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par le département est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil général

Service Affaires Institutionnelles,
12 mars 2004