

N° 536

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2010

PROPOSITION DE LOI

tendant à faire prévaloir une demande de vote au scrutin public sur une demande de vote au scrutin secret dans les conseils généraux,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Josette DURRIEU, Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, Maryvonne BLONDIN, Claire-Lise CAMPION, Gisèle PRINTZ, MM. Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Jean-Claude FRÉCON, Yves KRATTINGER, Rachel MAZUIR, Jean-Marc PASTOR, Marcel RAINAUD, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR et Jean-Marc TODESCHINI,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Certaines évidences sont si fortes qu'elles en deviennent parfois inaperçues. Il est alors utile de les souligner : la décision publique ne s'accommode pas du secret ; l'engagement politique est incompatible avec l'anonymat ; le mandat d'élu s'exerce dans la transparence.

Le secret, garantie de la liberté de l'électeur, est une entorse -parfois nécessaire- à la responsabilité de ceux qui le représentent. En démocratie, la publicité est à la décision ce que l'isoloir est à l'élection.

Comment la société pourrait-elle user de son droit constitutionnel de demander compte à tout agent public de son administration (article XV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) sans savoir qui décide quoi ? Dans un régime représentatif, la recherche de l'intérêt général doit s'effectuer, selon l'expression de Guizot, « *sous les yeux des citoyens* » afin que, le moment venu, ceux-ci puissent sanctionner ou donner quitus à ceux qu'ils avaient chargés de statuer en leur nom.

Aussi **le législateur s'est-il toujours efforcé de faire prévaloir la transparence des débats et des votes des assemblées délibérantes démocratiquement élues pour les décisions à caractère général et impersonnel** (les décisions nominatives étant, elles, soumises par principe au secret afin de préserver la liberté de l'élu qui, en une telle occurrence, se retrouve provisoirement en situation d'électeur).

C'est ainsi que l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe de la publicité des séances des conseils municipaux et donc des votes qui peuvent intervenir dans ce cadre. Et, lorsqu'il s'agit de conférer une certaine solennité au vote, c'est assez logiquement que l'article L. 2121-21 prévoit des conditions plus strictes pour le vote à bulletin secret que pour le scrutin nominatif public : le premier est subordonné à la demande d'un tiers des membres présents, alors que le second ne doit être réclamé que par un quart. La jurisprudence en a déduit que, lorsque les deux demandes sont formulées simultanément, c'est celle de vote à bulletin secret qui doit l'emporter, le quorum exigé par la loi étant plus important. Cette solution a été rappelée par le ministre de

l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales (JO Sénat 25/6/2009), en réponse à la question écrite n° 8312 du sénateur M. Jean Louis MASSON.

La loi est en revanche beaucoup moins claire sur le type de vote qui doit prévaloir dans les conseils généraux et régionaux. En effet, aucune règle de priorité explicite n'y établit de priorité en cas de demandes simultanées de vote au scrutin public et de vote au scrutin secret, c'est-à-dire deux demandes aux effets exactement contraires.

Dans le cas du conseil général, l'article L. 3121-15 du CGCT pose le principe que les votes sont recueillis au scrutin public toutes les fois que le sixième des membres présents le demande. Aucun quorum légal n'est, en revanche, prévu pour la demande de recours au scrutin secret.

L'article L. 4132-14 prévoit les mêmes solutions pour le conseil régional.

Certes, dans une réponse au sénateur M. Jean Louis MASSON, le ministre de l'Intérieur déduit de l'article L. 3121-15 du CGCT que « *le scrutin public s'impose dès lors que le sixième des conseillers présents à la séance l'a sollicité, et cela même si une demande de scrutin secret émane de plus du sixième des élus* » (JO Sénat du 23/7/2009).

Cette conclusion, satisfaisante sur le fond, repose cependant sur un unique arrêt du Conseil d'État, rendu à l'aube de la III^e République (CE, 16 juillet 1875, « Billot »). L'état du droit -comme l'État de droit- gagnerait sans doute à une confirmation législative, facteur de clarification et de stabilité.

Il y gagnerait d'autant plus que, comme le rappelle la réponse précitée du ministre de l'Intérieur, « *le règlement intérieur (du conseil général) peut fixer les conditions d'adoption au scrutin secret pour le vote relatif aux affaires autres que les nominations* ». Même s'il est précisé que ces règles particulières ne peuvent « *faire obstacle cependant aux dispositions législatives relatives au scrutin public* », encore convient-il que celles-ci soient suffisamment claires pour garantir qu'un règlement intérieur ne puisse prévoir que, en cas de simultanéité entre une demande de vote au scrutin secret et une demande de vote au scrutin public, c'est la demande au scrutin secret qui l'emporte. S'il en était ainsi, le secret primerait sur la publicité, ce qui correspondrait à une remise en cause de l'un des principes de base de la représentation.

La présente proposition de loi vise à prévenir une telle remise en cause et à clarifier le dispositif législatif, au nom du principe constitutionnel de clarté de la loi.

Pour ce faire, elle prévoit de donner l'onction législative à la jurisprudence « Billot » en précisant que, dans les conseils généraux, s'il y a simultanément entre une demande de scrutin public et une demande de vote au scrutin secret, c'est la demande de vote au scrutin public qui l'emportera, dès lors que ce dernier scrutin est réclamé par le sixième des membres présents, même si la demande de vote au scrutin secret est formée par un nombre plus élevé de conseillers.

Cette solution -qui, par coordination, est également proposée pour le conseil régional- nous paraît s'inscrire dans le droit fil de la volonté constante du législateur de donner la priorité à la transparence des débats et des votes.

Tel est l'objet de la proposition de loi dont les dispositions figurent ci-après.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 3121-15 du code général des collectivités territoriales, il est inséré une phrase ainsi rédigée :
- ② « Il est fait droit à cette demande quand bien même une demande de vote au scrutin secret serait simultanément formée par un nombre plus élevé de membres présents. »

Article 2

- ① Après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 4132-14 du code général des collectivités territoriales, il est inséré une phrase ainsi rédigée :
- ② « Il est fait droit à cette demande quand bien même une demande de vote au scrutin secret serait simultanément formée par un nombre plus élevé de membres présents. »