

N° 403

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1979

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles de Législation du Suffrage Universel du Règlement et d'Administration Générale (1) sur la proposition de loi ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE tendant à compléter l'article 25 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

Par M. Pierre JOURDAN.

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Leon Jozeau-Marigne, *président* : Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoulle, Yves Esteve, *vice-présidents* : Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, *secrétaires* : Armand Basit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Robert Lacoste, Jacques Larche, Pierre Marilhac, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiele, Franck Serusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6 législ.) 1007, 1072 ; et in-8° 172

Sénat : 365 (1978-1979)

Conseils généraux.

Mesdames, Messieurs,

Le récent renouvellement triennal des Conseils Généraux, à l'issue duquel ceux-ci ont procédé à la réélection de leurs bureaux, a mis en lumière une imprécision de l'article 25 de la loi du 10 août 1871.

Selon cet article, « à l'ouverture de la session qui suit chaque renouvellement triennal, le conseil général réuni sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire, nommé au scrutin secret et à la majorité absolue son président, un ou plusieurs vice-présidents et ses secrétaires. »

Il n'est pas fait mention du cas où deux candidats obtiendraient le même nombre de voix. Aussi, dans cette hypothèse, était-il généralement admis qu'il convenait de faire application d'une loi antérieure, celle du 23 juillet 1870, qui n'a jamais été formellement abrogée, et aux termes de laquelle, au troisième tour a lieu un scrutin de ballottage pour lequel la majorité relative est suffisante, et, en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est élu.

Ce système est d'ailleurs retenu par les règlements intérieurs de la plupart des conseils généraux, et figure à l'article 3 du Règlement intérieur type des conseils généraux élaboré le 1^{er} octobre 1964 par le ministre de l'Intérieur.

Toutefois, par un arrêt du 30 mars 1966, le Conseil d'État a jugé implicitement abrogée la loi du 23 juillet 1870 et estimé, en conséquence, qu'il convenait, en cas d'égalité des suffrages, de procéder conformément à l'article 25 de la loi du 10 août 1871, à autant de tours de scrutin qu'il serait nécessaire pour que la majorité absolue soit atteinte, sans qu'il soit possible de déroger à cette procédure par le Règlement intérieur du conseil général.

Dans son remarquable rapport fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 1072, sixième législature) M. Pierre Raynal a consacré plusieurs pages à la genèse de l'article 25 de la loi du 10 août 1871.

M. Raynal indique, en particulier, que le principe de l'élection, institué pendant la période révolutionnaire, mais supprimé tout de suite après par la Convention, n'existe, sous sa forme actuelle, pour les conseils généraux et pour leurs bureaux, que depuis la loi du 22 juin 1833. Encore cette élection, supprimée le 7 juillet 1852 pour les bureaux des conseils généraux, n'a-t-elle été rétablie que par la loi du 23 juillet 1870. C'est cette loi qui a précisé qu'au 3^e tour il y a lieu à un scrutin de ballottage et qu'en cas d'égalité des suffrages, le plus

âgé est élu. Lors du vote de la loi du 10 août 1871, cette précision n'a pas été reprise. Mais il en résulte ni du texte même de cette loi, ni des travaux préparatoires que l'intention du législateur ait été de revenir sur cette solution de bon sens.

Au contraire, il apparaît clairement qu'au lendemain du vote de la loi du 10 août 1871, le ministre de l'Intérieur considérait la loi du 23 juillet 1870 comme étant encore en vigueur : il s'y référerait d'ailleurs dans une circulaire du 18 octobre 1871 qui commente la loi du 10 août, et précise notamment que le nombre de tours de scrutin est limité à trois, et qu'« en cas d'égalité des suffrages, l'élection appartiendra au plus âgé ». De même, un décret en date du 16 septembre 1871 fait expressément référence à la loi du 23 juillet 1870, qui n'était donc nullement considérée comme abrogée.

L'éminent rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale constate, d'autre part, que la stricte exigence de la majorité absolue, conséquence de la jurisprudence exagérément rigoureuse du Conseil d'État, risque d'aboutir à un blocage complet de certains conseils généraux, les opérations d'élection du bureau pouvant, en cas d'égalité, se répéter indéfiniment, au moins jusqu'au plus prochain renouvellement, c'est-à-dire pendant trois ans.

Le législateur ne saurait, à l'évidence, rester passif devant une telle situation et c'est pourquoi l'Assemblée nationale, sur l'initiative de MM. Charretier et Foyer, a adopté la présente proposition de loi qui tend simplement à introduire dans l'article 25 de la loi du 10 août 1871 les dispositions de la loi du 23 juillet 1870 aux termes desquelles, au troisième tour la majorité relative suffit et, en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est proclamé élu.

L'Assemblée nationale a, d'autre part, décidé de conférer à sa décision un caractère « interprétatif ». Ce sont ces deux aspects de la proposition de loi qui nous est soumise que nous allons successivement examiner.

1) Le système de l'élection au bénéfice de l'âge n'est, certes, pas exempt de critiques. Récemment, l'Assemblée nationale elle-même a tenté d'y échapper à l'occasion du projet de loi relatif au Conseil de Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Deux raisons péremptoires conduisent néanmoins à s'y rallier :

- D'abord, son caractère traditionnel, cette solution représentant, selon l'excellente expression de M. Raynal, « un véritable droit commun électoral », et étant appliquée d'une manière générale, notamment pour la désignation des maires et adjoints, ainsi qu'au sein des assemblées parlementaires elles-mêmes.

- Ensuite, le fait qu'aucune des solutions de remplacement qui ont pu être envisagées ne paraît véritablement devoir lui être préférée.

2) Le caractère interprétatif conféré à une loi n'est pas, non plus, pleinement satisfaisant pour l'esprit. Aux termes de l'article 2 du Code Civil « la loi ne dispose que pour l'avenir : elle n'a point d'effet rétroactif ».

Or, une loi interprétative est applicable pour le passé comme pour l'avenir, dans la mesure où elle remet en cause des solutions antérieurement données, et s'applique à des situations elles-mêmes antérieures à son entrée en vigueur.

La méthode utilisée par l'Assemblée nationale peut toutefois se justifier, là encore, par de nombreux précédents, et surtout par le fait qu'elle constitue le seul moyen pour le Parlement d'imposer aux Cours et Tribunaux le respect des intentions dans lesquelles a été conçue la loi, « expression de la volonté générale », selon les termes bien connus de Carré de Malberg.

Le recours à ce procédé paraît, en l'occurrence s'imposer pour deux motifs essentiels :

- D'abord le fait qu'il ne s'agit pas d'apporter une mesure entièrement nouvelle, mais simplement de remettre en cause l'adoption par le Conseil d'État d'une solution manifestement contraire tant à la volonté préexistante du législateur qu'à la pratique elle-même.

- Ensuite la constatation que le trouble en résultant est suffisamment grave pour justifier la remise en cause de cette jurisprudence.

Tels sont les motifs, Mesdames, Messieurs, pour lesquels votre commission vous propose d'adopter sans modification la présente proposition de loi, dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la commission
<p align="center">(Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.)</p> <p align="center">Art. 25</p> <p>A l'ouverture de la session qui suit chaque renouvellement triennal, le conseil général réuni sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire, nommé au scrutin secret et à la majorité absolue son président, un ou plusieurs vice-présidents et ses secrétaires.</p>	<p align="center">Article premier</p> <p>Il est ajouté à l'article 25 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un nouvel alinéa ainsi rédigé :</p> <p align="center">« Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. »</p> <p align="center">Art. 2</p> <p>La présente loi a un caractère interprétatif.</p>	<p align="center">Article premier</p> <p>Sans modification.</p> <p align="center">Art. 2</p> <p>Sans modification.</p>