

## Commentaire

### Décision n° 2015-471 QPC du 29 mai 2015

*Mme Nathalie K.-M.*

*(Délibérations à scrutin secret du conseil municipal)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 mars 2015 par le Conseil d'État (décision n° 387322 du 30 mars 2015), d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Nathalie K.-M. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans sa décision n° 2015-471 QPC du 29 mai 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2121-21 du CGCT conformes à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et contexte des dispositions contestées**

L'article L. 2121-21 du CGCT s'inscrit dans la section 4 du chapitre I<sup>er</sup> du Titre II du Livre I<sup>er</sup> de ce code consacrée au fonctionnement du conseil municipal.

Dans cette section figurent notamment les dispositions relatives aux conditions de vote d'une délibération au sein du conseil municipal. En ce qui concerne le régime de « droit commun » applicable en l'absence de demande particulière, la loi ne prévoit pas de modalités spécifiques pour l'expression de ce vote. La volonté de la majorité peut donc s'exprimer soit par un vote formel, soit par la manifestation de l'assentiment de la majorité des conseillers sur la question posée. En revanche, dans certaines hypothèses, le scrutin peut être « public » ou « secret », ce qui impose alors des modalités particulières de vote.

L'article L. 2121-21 est relatif à ces deux modes de scrutin. Il prévoit ainsi, dans ses quatre premiers alinéas, que le vote au conseil municipal doit se faire au scrutin public si une demande en ce sens est faite par le quart des membres présents. Il doit, en revanche, se faire à bulletin secret soit lorsqu'une demande est faite en ce sens par le tiers des membres présents soit lorsque le vote a pour

objet une nomination ou une présentation. Les trois derniers alinéas de l'article précisent les conditions de scrutin pour les nominations ou présentations.

Cet article L. 2121-21 a été créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du CGCT. Il a depuis été modifié, une première fois, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et, une seconde fois, par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit qui ont complété l'article en y ajoutant ses sixième et septième alinéas.

Si l'article L. 2121-21 est donc contemporain de la création du CGCT, la possibilité d'un vote secret pour l'adoption d'une délibération par un conseil municipal est, pour sa part, bien plus ancienne. En effet, les alinéas deux à quatre de cet article ne sont que la codification des dispositions de l'article 51 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, lequel disposait dans son second alinéa : « *Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame, ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation* ».

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Le 22 juillet 2011, la commune de Paris a signé un protocole avec la SCI Tour Triangle afin de construire un ensemble immobilier, appelé « tour triangle », sur le site du parc des expositions de la porte de Versailles.

Afin de permettre la réalisation du projet, a été soumis le 17 novembre 2014 au conseil de Paris un projet de délibération ayant pour objet de prononcer le déclassement du terrain d'assiette du projet, d'autoriser la signature d'un bail de construction et de fixer le montant de diverses redevances.

À la suite de la demande de plus d'un tiers des élus du conseil de Paris et en application de l'article L. 2121-21 du CGCT (applicable en vertu de l'article L. 2512-2 du CGCT au conseil de Paris), le vote sur la délibération s'est déroulé à bulletin secret. Le projet a été rejeté.

Cette décision de refus a été déférée au tribunal administratif (TA) de Paris par le préfet de Paris. Parallèlement, elle a fait l'objet d'une requête en annulation devant ce même tribunal par le président du groupe socialiste au conseil de Paris et par la SCI Tour Triangle. Le TA a appelé en la cause les autres présidents de groupe au conseil de Paris. C'est à l'occasion de cette instance que Mme K.-M., présidente du groupe UMP au conseil de Paris, a soulevé une QPC portant sur l'article L. 2121-21 du CGCT. Par une ordonnance du 21 janvier 2015, le TA de Paris a transmis cette QPC au Conseil d'État, lequel, par une décision du 30

mars 2015, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel, en la restreignant aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2121-21, au motif que le moyen tiré de ce que « *ces dispositions méconnaîtraient le droit de demander des comptes aux agents publics énoncé à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen soulève une question relative à la portée de cette disposition constitutionnelle, qui, sans qu'il soit besoin pour le Conseil d'État d'examiner le caractère sérieux du moyen invoqué, sur ce fondement (...) doit être regardée comme nouvelle au sens de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958* ».

## **II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

Dans ses écritures devant le Conseil constitutionnel, la requérante soutenait que les dispositions contestées seraient contraires, d'une part, au « principe de publicité des séances et des votes », qui se dégagerait des dispositions combinées de l'articles 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution de 1958 et, d'autre part, au droit de demander compte à tout agent public de son administration garanti par l'article 15 de la Déclaration de 1789.

Au regard des griefs soulevés par la requérante, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la question prioritaire de constitutionnalité aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2121-21 du CGCT (cons. 3).

### **A. – Sur le grief tiré de l'atteinte à un « principe de publicité des délibération des assemblées locales » résultant de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution de 1958**

#### **1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 6 de la Déclaration de 1789 et à l'article 3 de la Constitution de 1958**

En se fondant sur l'article 6 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a notamment dégagé les principes d'égalité en matière d'accès à l'emploi public<sup>1</sup> et d'égalité devant la loi, pour lequel le Conseil constitutionnel juge de manière constante que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

---

<sup>1</sup> Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 12.

En ce qui concerne l'article 3 de la Constitution de 1958, celui-ci fonde le principe constitutionnel de la souveraineté nationale<sup>2</sup> et d'universalité du suffrage<sup>3</sup>.

Par ailleurs, le Conseil dégage de la combinaison des deux dispositions précitées une exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire<sup>4</sup> et un principe d'égalité entre les groupes parlementaires<sup>5</sup>.

De la même manière, en se fondant sur ces dispositions et sur celles de l'article 2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a posé, dans sa décision n° 85-196 DC du 8 août 1995<sup>6</sup>, la règle selon laquelle une élection doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* ». Le Conseil constitutionnel a depuis appliqué cette jurisprudence à de nombreuses reprises pour des élections politiques.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a également jugé, en se fondant sur l'article 3 de la Constitution et l'article 6 de la Déclaration de 1789 que le principe d'égalité devant le suffrage n'était pas méconnu par des dispositions relatives à l'information des électeurs dès lors que celles-ci prévoyaient que tous les électeurs seraient destinataires des mêmes informations<sup>7</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Selon la requérante, il se déduirait de l'article 6 de la Déclaration de 1789 combiné avec l'article 3 de la Constitution de 1958 « *un droit au profit des électeurs (...) de connaître, sauf exception décidée par la majorité d'une assemblée délibérante, les opinions et les votes des élus* » et donc un principe « *de la publicité des séances et des votes* ».

---

<sup>2</sup> Décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, cons. 5.

<sup>3</sup> Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 6 et 7.

<sup>4</sup> Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 3.

<sup>5</sup> Décision n° 2013-664 DC du 28 février 2013, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin d'instaurer la faculté, pour les groupes politiques, de se doter d'une coprésidence paritaire*, cons. 4.

<sup>6</sup> Décision n° 85-196 DC du 8 août 1995, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 16.

<sup>7</sup> Décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013, *Loi relative à la représentation des Français établis hors de France*, cons. 4 et 6.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'il ne résulte pas de la combinaison de ces dispositions un principe de publicité des séances et des votes lors des délibérations des assemblées locales* » (cons. 6). Il a donc écarté le grief tiré d'une atteinte à un tel principe.

## **B. – Sur le grief tiré de l'atteinte à l'article 15 de la Déclaration de 1789**

C'est la première fois que le Conseil constitutionnel était saisi dans le cadre de son contrôle *a posteriori* d'un grief tiré d'une méconnaissance des dispositions de l'article 15 de la Déclaration de 1789. L'examen de ce grief posait donc la question de savoir si cet article consacre un droit ou une liberté au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux « droits et libertés » au sens de l'article 61-1 de la Constitution**

Au titre de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une QPC que si la disposition législative en cause « *porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* ».

Depuis l'entrée en vigueur de la QPC, le Conseil constitutionnel a en conséquence jugé que cette formulation, destinée à circonscrire le périmètre des moyens de constitutionnalité invocables, exclut du contrôle *a posteriori* différentes normes constitutionnelles bien qu'elles soient opérantes dans le cadre du contrôle *a priori*.

\* Il a ainsi été jugé que les termes adoptés par le Constituant ne font pas entrer les règles de procédure d'adoption de la loi dans le champ des normes invocables en QPC. Le Conseil constitutionnel l'a jugé pour le respect du domaine des lois de finances<sup>8</sup>, du domaine de la loi organique<sup>9</sup>, ou encore le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires<sup>10</sup>.

Dans toutes ces hypothèses, le Conseil constitutionnel a énoncé que « *le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* ».

---

<sup>8</sup> Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 7.

<sup>9</sup> Décision n° 2012-241 QPC du 4 mai 2012, *EURL David Ramirez (Mandat et discipline des juges consulaires)*, cons. 20.

<sup>10</sup> Décision n° 2013-370 QPC du 28 février 2014, *M. Marc S. et autre (Exploitation numérique des livres indisponibles)*, cons. 11.

\* Le Conseil constitutionnel a également dénié la qualité de « droits et libertés garantis par la Constitution » à plusieurs normes figurant dans les différentes composantes du bloc de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel exclut ainsi du champ de la QPC les dispositions qui ne s'adressent qu'au législateur ou aux autorités publiques et dont les justiciables ne sont que les destinataires indirects.

Il en est ainsi tout d'abord dans le cas des habilitations législatives : lorsqu'une disposition constitutionnelle ne fait qu'habiliter le législateur à intervenir dans un champ de compétence donné, le Conseil estime qu'elle n'institue pas un droit ou une liberté directement invocable en QPC.

À ce titre, il a considéré que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui posent un principe de subsidiarité au bénéfice des collectivités territoriales, n'instituaient pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une QPC<sup>11</sup>.

De la même manière, il a refusé de voir un droit ou une liberté que la Constitution garantit dans l'habilitation donnée au législateur, par la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, pour prévoir des conditions de consultation des électeurs en vue de la modification des limites des collectivités territoriales<sup>12</sup>.

C'est cette même logique qui a conduit le Conseil à refuser de voir dans le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui habilite le législateur à prévoir des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre collectivités territoriales, un droit ou une liberté que la Constitution garantit<sup>13</sup>.

Le Conseil a refusé de voir un droit ou une liberté que la Constitution garantit dans l'article 6 de la Charte de l'environnement qui dispose que « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »<sup>14</sup>.

C'est également en raisonnant en termes d'habilitation donnée au législateur que le Conseil constitutionnel a considéré que le principe de parité posé par le

---

<sup>11</sup> Décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Maing (Retrait d'une commune membre d'un EPCI)*, cons. 7.

<sup>12</sup> Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 3.

<sup>13</sup> Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 5.

<sup>14</sup> Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 22.

second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, aux termes duquel « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives* », n'instituait pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit<sup>15</sup>.

Se fondant sur un raisonnement différent, le Conseil a considéré que le principe de libre consentement à l'impôt garanti par l'article 14 de la Déclaration de 1789 n'institue pas un droit ou une liberté invocable en QPC au motif que ce principe est mis en œuvre « *par l'article 34 de la Constitution* »<sup>16</sup>.

Le Conseil constitutionnel a également écarté à plusieurs reprises l'applicabilité en QPC d'objectifs de valeur constitutionnelle (OVC), jugeant qu'ils ne constituaient pas « en eux-mêmes » des droits et libertés au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Il en va ainsi des OVC d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi<sup>17</sup>, de bonne administration de la justice<sup>18</sup>, de sauvegarde de l'ordre public<sup>19</sup> ou encore de bon usage des deniers publics<sup>20</sup>. Dans une hypothèse très particulière mettant en cause un texte rédigé en langue allemande, le Conseil constitutionnel a, toutefois, admis l'invocabilité en QPC de l'OVC d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi combiné avec l'article 2 de la Constitution, qui dispose que « *La langue de la République est le français* »<sup>21</sup>.

\* Par ailleurs, le Conseil a admis que des dispositions posant un « *devoir* » soient invocables en QPC. Il en va ainsi de l'article 2 de la Charte de l'environnement qui dispose que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Le Conseil a en effet reconnu à l'article 1<sup>er</sup> de cette charte une portée normative en lien avec son article 2 pour dégager l'existence d'une obligation de « *vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement* » s'imposant à l'ensemble des personnes et pas seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> Décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, *Conférence des présidents d'université (Composition de la formation restreinte du conseil académique)*, cons. 14.

<sup>16</sup> Décisions n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC KIMBERLY CLARK (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 4.

<sup>17</sup> Décisions n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 9.

<sup>18</sup> Décisions n° 2010-77 QPC du 10 décembre 2010, *Mme Barta Z. (Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité)*, cons. 3.

<sup>19</sup> Décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis (Voitures de tourisme avec chauffeurs)*, cons. 12.

<sup>20</sup> Décision n° 2014-434 QPC du 5 décembre 2014, *Société de laboratoires de biologie médicale Bio Dômes Unilabs SELAS (Tarif des examens de biologie médicale)*, cons. 7.

<sup>21</sup> Décision n° 2012-285 QPC, 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle)*, cons. 12.

<sup>22</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*, cons. 5.

## 2. – La portée constitutionnelle de l'article 15 de la Déclaration de 1789

### *a) La jurisprudence constitutionnelle sur l'article 15 de la Déclaration de 1789*

L'article 15 de la Déclaration de 1789 dispose que : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

S'il n'a jamais fait application de cet article au titre du contrôle *a posteriori*, le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur son application dans le cadre de son contrôle *a priori*.

Ainsi, à deux reprises, dans une décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997<sup>23</sup> et dans une décision n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011<sup>24</sup>, le Conseil a rejeté un grief d'inconstitutionnalité fondé sur le seul article 15 de la Déclaration de 1789. Toutefois, dans aucune de ces décisions il ne s'est prononcé sur la portée de cet article.

Par ailleurs, combiné avec d'autres normes constitutionnelles, l'article 15 de la Déclaration de 1789 a été utilisé par le Conseil constitutionnel comme fondement de différents principes ou OVC.

Dans sa décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, le Conseil a ainsi déduit des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789 le principe de sincérité budgétaire<sup>25</sup>.

De ces mêmes articles, le Conseil a également dégagé l'OVC de bon emploi des deniers publics<sup>26</sup>.

Enfin, il a dégagé, sur le fondement des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789, l'OVC de bonne administration de la justice<sup>27</sup>.

### *b) L'existence d'un droit ou liberté au sens de l'article 61-1 de la Constitution résultant de l'article 15 de la Déclaration de 1789*

---

<sup>23</sup> Décisions n° 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 52 et 53.

<sup>24</sup> Décision n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011, *Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*, cons. 8.

<sup>25</sup> Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, *Loi portant règlement définitif du budget de 2005*, cons. 2.

<sup>26</sup> Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

<sup>27</sup> Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 4.



L'invocabilité de l'article 15 de la Déclaration de 1789 dans le cadre d'une QPC était contestée tant par les parties en défense que par le Premier ministre.

D'un côté, il était ainsi proposé une lecture « financière » de cet article : l'article 15, combiné à d'autres articles, a permis de dégager un OVC de bon usage des deniers publics ainsi qu'un principe de sincérité des comptes. L'article 15 pourrait en conséquence s'analyser comme une exigence relative aux mécanismes de contrôle destinés à permettre une bonne gestion publique. Par suite, il n'y aurait pas lieu de déduire de cette disposition un « droit ou liberté » au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

Dans une logique proche, le Premier ministre faisait valoir que cette disposition ne faisait que renvoyer au législateur le soin de définir les modalités selon lesquelles ce contrôle peut être exercé au nom de la société, dans le respect des autres règles et principes de valeur constitutionnelle. L'article 15 serait ainsi, comme le Conseil constitutionnel l'a déjà reconnu pour l'article 14 de la Déclaration de 1789, une simple règle de compétence du législateur, non invocable en QPC.

Ces deux visions de l'article 15 pouvaient s'appuyer sur une interprétation du mot « société » figurant dans cet article comme excluant l'existence d'un « droit de demander compte » invocable par chaque citoyen.

Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi cette orientation et a jugé dans la décision commentée que le « droit de demander compte à tout agent public de son administration » constituait un droit au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

Le Conseil n'a pas estimé transposable à l'article 15 la logique ayant conduit à écarter l'article 14 de la Déclaration de 1789 du champ de la QPC.

D'une part, alors que le principe du libre consentement à l'impôt consacré par l'article 14 trouve son écho dans la compétence confiée au législateur par l'article 34 de la Constitution pour fixer « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature* », aucun article de la Constitution ne donne un écho similaire à l'article 15.

D'autre part, l'article 14 prévoit que tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de constater la contribution publique tandis que l'article 15 confie le « droit de demander compte » à « la société » et n'évoque pas les représentants des citoyens. En conséquence, le Conseil a estimé que l'article 15 ne pouvait être interprété comme renvoyant à la compétence du législateur.

En revanche, un parallèle peut être dressé entre les articles 15 et 16 de la Déclaration de 1789, qui font tous les deux référence à la « société ». Or, l'article 16 constitue la source de nombreux droits et libertés au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a donc estimé que l'article 15 devait être invocable en QPC.

\* Toutefois, après avoir admis cette invocabilité, le Conseil constitutionnel a relevé que *« les dispositions contestées sont relatives aux modalités du processus de vote au sein des conseils municipaux ; que les exigences qui découlent de l'article 15 de la Déclaration de 1789 ne sont pas susceptibles de s'appliquer aux règles d'organisation d'un scrutin »* (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel a donc considéré que *« le grief tiré de ce que les dispositions contestées seraient contraires à l'article 15 de la Déclaration de 1789 est inopérant »* (cons. 8).

Après avoir indiqué que les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 2121-21 du CGCT ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution.