

Tables de jurisprudence 1958-2004 sur les référendums nationaux

1. Règles d'organisation

1.1 Compétence du pouvoir réglementaire

Si aux termes du deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques... », c'est au pouvoir réglementaire, dès lors que manquent les dispositions législatives nécessaires, qu'il incombe de fixer les modalités d'exécution de la décision par laquelle le Président de la République, faisant usage de ses prérogatives constitutionnelles, soumet un texte au référendum que ce soit en application de l'article 11 ou de l'article 89 de la Constitution. Il appartient ainsi au pouvoir réglementaire de rendre applicables, avec les adaptations justifiées par ce type de consultation, les dispositions législatives et réglementaires régissant d'autres consultations électorales. (v)(Hauchemaille, 6 septembre 2000, cons.7, Journal officiel du 9 septembre 2000, p. 14165)(v)(Pasqua, 6 septembre 2000, cons.2, Journal officiel du 9 septembre 2000, p. 14164).

En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire « sous réserve de l'article 13 » ; le premier alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose que : « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres ». Ces règles ne sont nullement méconnues par les dispositions de l'article 22 du décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum aux termes desquelles : « un décret en Conseil des ministres, pris après avis du Conseil Constitutionnel, déterminera en tant que de besoin les aménagements nécessaires à l'application des dispositions du présent décret dans les territoires d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon ». (v)(Hauchemaille, 6 septembre 2000, cons.9, Journal officiel du 9 septembre 2000, p. 14165).

Aux termes de l'article R. 610-1 du code pénal : « Les contraventions, ainsi que les classes dont elles relèvent, sont déterminées par décrets en Conseil d'Etat ». L'article 8 du décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 relatif à l'organisation du référendum rend notamment applicable au déroulement des opérations de vote l'article L. 61 du code électoral aux termes duquel : « L'entrée dans l'assemblée électorale avec des armes est interdite ». Cette disposition, qui se borne à poser une interdiction et ne détermine par elle-même aucune peine contraventionnelle, n'imposait pas un décret en Conseil d'Etat pour être rendue applicable aux opérations du référendum. (v)(Meyet, 11 septembre 2000, cons.1, Journal officiel du 14 septembre 2000, p. 14432)

1.2 Campagne

Aux termes du premier alinéa de l'article 3 du décret attaqué : « Les partis et groupements politiques représentés, à la date du présent décret, par au moins cinq députés ou cinq sénateurs au sein d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat sont habilités à leur demande à participer à la campagne... ». Le deuxième alinéa de ce même article dispose que : « Sont également habilités à leur demande à participer à la campagne les autres partis et groupements, dès lors qu'ils ont obtenu, seuls ou au sein d'une coalition formée entre eux, au plan national, au moins 5 % des suffrages exprimés à l'élection des représentants au Parlement européen qui a eu lieu le 13 juin 1999 ». En vertu de l'article 5 du même décret, les organisations politiques relevant du premier alinéa de l'article 3 « disposent dans les programmes des sociétés nationales de programme d'une durée de deux heures d'émission télévisée et de deux heures d'émission radiodiffusée... ». L'article 6 attribue cinq minutes d'émission télévisée et cinq minutes d'émission radiodiffusée aux organisations politiques relevant du deuxième alinéa de l'article 3. En premier lieu, en réservant aux partis ou groupements politiques l'accès aux émissions télévisées et radiodiffusées des sociétés nationales de programme, les auteurs du décret n'ont fait que mettre en oeuvre les dispositions de l'article 4 de la Constitution aux termes desquelles : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ». En deuxième lieu, en exigeant que ces organisations politiques soient représentées par au moins cinq membres au sein d'un groupe parlementaire ou aient obtenu, seules ou au sein d'une coalition, 5 % au moins des suffrages exprimés aux dernières élections des représentants au Parlement européen, les auteurs du décret ont retenu des critères objectifs qui, en raison notamment du caractère limité des temps d'antenne disponibles à la radio et à la télévision en vue de la campagne officielle, ne portent pas atteinte à l'égalité entre les partis ou groupements politiques et ne violent ni le principe de libre communication des pensées et des opinions proclamé par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En troisième lieu, les critères de représentativité retenus pour l'habilitation des partis et groupements politiques à participer à la campagne référendaire permettent que soient portées à la connaissance des électeurs les différentes prises de position. Est ainsi satisfaite l'exigence constitutionnelle du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui découle de l'article 11 de la

2. Compétence du Conseil constitutionnel

2.1 Examen de la régularité des textes organisant le référendum

Il résulte du rapprochement des articles 46 et 47 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, que les attributions du Conseil constitutionnel ont un caractère consultatif en ce qui concerne l'organisation des opérations de référendum ; que, par contre, conformément aux dispositions de l'article 50 de ladite ordonnance, le rôle du Conseil a un caractère juridictionnel lorsqu'il statue sur les réclamations afférentes au déroulement des opérations de référendum ; l'article 50 vise exclusivement les contestations formulées à l'encontre des opérations effectuées. (C.C., 23 décembre 1960, Rec. p. 67)(cf. C.C., 3 avril 1962 Rec. p. 60 ; C.C., 3 avril 1962, Rec. p. 60 ; C.C. 25 octobre 1988, Rec. p. 191)

Les décrets portant organisation du référendum ayant été préalablement soumis par le Gouvernement à la consultation exigée par l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, un électeur n'est dès lors recevable à inviter le Conseil constitutionnel à statuer en la forme juridictionnelle sur la régularité des opérations de référendum que dans les conditions et suivant les modalités définies par l'article 50 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 complétées par le règlement de procédure adopté le 5 octobre 1988 par le Conseil constitutionnel. (C.C., 25 octobre 1988, Rec. p. 191)

Il résulte du rapprochement des articles 46 et 47 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, que les attributions du Conseil ont un caractère consultatif en ce qui concerne l'organisation des opérations de référendum ; que, par contre, conformément aux dispositions de l'article 50 de ladite ordonnance, le rôle du Conseil a un caractère juridictionnel lorsqu'il statue sur les réclamations afférentes au déroulement des opérations de référendum ; l'article 50 vise exclusivement les contestations formulées à l'issue du scrutin à l'encontre des opérations effectuées ; dès lors un requérant n'est recevable à inviter le Conseil constitutionnel à statuer en la forme juridictionnelle sur la régularité des opérations de référendum que dans les conditions et suivant les modalités définies par l'article 50, complétées par le règlement de procédure adopté par le Conseil constitutionnel (décisions du 15 septembre 1992, p. 85 et p. 87 ; décision du 18 septembre 1992, p. 89)(cf. C.C., 23 décembre 1960, pp. 67 et 68 ; C.C., 3 avril 1962, p. 60 ; C.C., 25 octobre 1988, p. 191)

Le requérant demande au Conseil constitutionnel d'annuler trois décrets relatifs au référendum . Selon lui, le décret n° 2000-655 du 12 juillet 2000 aurait dû comporter le contreseing du ministre de la justice et celui du ministre chargé des relations avec le Parlement ; le décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 devrait être annulé par voie de conséquence et, de plus, comme dépourvu des contreseings du ministre de la justice et du ministre des affaires étrangères ; enfin le décret n° 2000-667 du 18 juillet 2000 devrait être annulé par voie de conséquence de l'annulation des deux précédents. Il résulte de l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958 que les attributions du Conseil constitutionnel ont un caractère consultatif en ce qui concerne l'organisation des opérations de référendum ; en revanche, conformément aux dispositions des articles 49 et 50 de ladite ordonnance, le rôle du Conseil a un caractère juridictionnel lorsqu'il statue sur les réclamations afférentes au déroulement de ces opérations. Les décrets contestés ont été préalablement soumis à la consultation exigée par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958. Dès lors, un électeur n'est en principe recevable à inviter le Conseil constitutionnel à statuer en la forme juridictionnelle sur la régularité de ces actes que dans les conditions définies par l'article 50 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, précisées et complétées par le règlement de procédure susvisé. Cependant, en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité des opérations référendaires qui lui est conférée par l'article 60 de la Constitution, il appartient au Conseil constitutionnel de statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'opérations à venir dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics. En l'espèce, les conditions qui permettent exceptionnellement au Conseil constitutionnel de statuer avant la proclamation des résultats du scrutin sont réunies eu égard à la nature des actes contestés et des griefs invoqués. Aux termes de l'article 19 de la Constitution « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. ». S'agissant du décret n° 2000-655 du 12 juillet 2000, les membres du Gouvernement dont l'absence de contreseing est critiquée n'ont pas la qualité de « ministres responsables » au sens de l'article 19 de la Constitution, dès lors qu'il ne leur incombait pas à titre principal de préparer et d'appliquer le décret en cause du Président de la République. S'agissant du décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000, le moyen manque en fait.(v) (Hauchemaille, 25 juillet 2000, cons.1 à 9, Journal officiel du 29 juillet 2000, p. 11768)

Les actes contestés ont été préalablement soumis à la consultation exigée par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958. Dès lors, un électeur n'est en principe recevable à inviter le Conseil constitutionnel à statuer en la forme juridictionnelle sur la régularité de ces actes que dans les conditions définies par l'article 50 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, précisées et complétées par le règlement de procédure du 5 octobre 1988.

Cependant, en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité des opérations référendaires qui lui est conférée par l'article 60 de la Constitution, il appartient au Conseil constitutionnel de statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'opérations à venir dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics. Les conditions qui permettent exceptionnellement au Conseil constitutionnel de statuer avant la proclamation des résultats du scrutin sont réunies, eu égard à leur nature, en ce qui concerne le décret n° 2000-655 du 12 juillet 2000 et les décrets n° 2000-666 et n° 2000-667 du 18 juillet 2000. En revanche, elles ne le sont pas en ce qui concerne la recommandation n° 2000-3 du 24 juillet 2000 du Conseil supérieur de l'audiovisuel et la décision n° 2000-409 du 26 juillet 2000 de la même autorité. Aucun des moyens soulevés par le requérant à l'encontre des décrets des 12 et 18 juillet 2000 ne présente de caractère sérieux. (v)(Décision n° Hauchemaille, 23 août 2000, cons.1 à 4, Journal officiel du 26 août 2000, p. 13165)

Le décret contesté a été préalablement soumis à la consultation exigée par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958. Dès lors, un électeur n'est en principe recevable à inviter le Conseil constitutionnel à statuer en la forme juridictionnelle sur la régularité de cet acte que dans les conditions définies par l'article 50 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, précisées et complétées par le règlement de procédure du 5 octobre 1988.

Cependant, en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité des opérations référendaires qui lui est conférée par l'article 60 de la Constitution, il appartient au Conseil constitutionnel de statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'opérations à venir dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics. En l'espèce, les conditions qui permettent exceptionnellement au Conseil constitutionnel de statuer avant la proclamation des résultats du scrutin sont réunies eu égard à la nature de l'acte contesté et des griefs invoqués. (v)(Larroutourou, 23 août 2000, cons.2 à 4, Journal officiel du 26 août 2000, p. 13166)

Les conditions qui permettent exceptionnellement au Conseil constitutionnel de statuer avant la proclamation des résultats du scrutin sont réunies en ce qui concerne les décrets du 18 juillet 2000, relatifs à l'organisation du référendum et à la campagne en vue du référendum, ainsi qu'en ce qui concerne celui du 31 août 2000, transposant les précédents dans les territoires et collectivités d'outre-mer ; en revanche elles ne sont réunies ni en ce qui concerne le décret n° 2000-731 du 1^{er} août 2000, qui se borne à rendre applicables aux opérations de référendum trois articles réglementaires du code pénal, ni en ce qui concerne les arrêtés des 23 et 24 août 2000 relatifs à la campagne organisée en vue du référendum. (v)(Hauchemaille, 6 septembre 2000, cons.5, Journal officiel du 9 septembre 2000, p. 14165)

Le requérant soutient que les dispositions de l'article 8 du décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 relatif à l'organisation du référendum, rendant applicables aux opérations du référendum les dispositions du code électoral relatives au vote par procuration, méconnaîtraient l'article 3 du protocole n° 1 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il résulte des termes mêmes de cet article qu'il concerne l'élection du « corps législatif ». Par suite, le requérant ne peut utilement s'en prévaloir pour contester l'article 8 du décret attaqué. (v)(Meyet, 11 septembre 2000, cons.3, Journal officiel du 14 septembre 2000, p. 14432)

2.2 Questions n'entrant pas dans la compétence du Conseil constitutionnel

L'article 8 du décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 relatif à l'organisation du référendum rend applicables aux opérations du référendum les dispositions du code électoral relatives au vote par procuration, en particulier ses articles L. 71 à L. 78. Le requérant prétend que ces derniers méconnaîtraient les principes d'égalité et de secret du suffrage affirmés par le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution. Il n'appartient toutefois au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité de la loi à la Constitution que dans les cas et suivant les modalités définies par son article 61. (v)(Meyet, 11 septembre 2000, cons.2, Journal officiel du 14 septembre 2000, p. 14432)

3. Contrôle du déroulement des opérations de référendum

3.1 Organisation du scrutin

Le Président du bureau de vote s'est opposé à la désignation d'un délégué appartenant à l'une des organisations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du référendum ; cependant, il n'est pas établi, ni même allégué que cette irrégularité ait eu pour effet de porter atteinte à la liberté ou à la sincérité du scrutin. (Proclamation des résultats du référendum du 6 novembre 1988, 9 novembre 1988, cons.3, Rec. p. 199)

3.2 Déroulement du scrutin

3.2.1 Isoloirs

Aucun isoiloir n'a été installé dans un bureau de vote, en méconnaissance des dispositions des articles L. 59 et L. 62 du code électoral rendus applicables au référendum par l'article 8 du décret n° 88-944 du 5 octobre 1988 et qui font application du principe constitutionnel du secret du vote ; cette méconnaissance d'un principe fondamental entraîne l'annulation de l'ensemble des suffrages exprimés dans le bureau de vote considéré. (Proclamation des résultats du référendum du 6 novembre 1988, 9 novembre 1988, cons.2, Rec. p. 199)

Aucun isoiloir satisfaisant aux exigences légales n'a été installé dans un bureau de vote, en méconnaissance des articles L. 59 et L. 62 du code électoral, rendus applicables au référendum par l'article 8 du décret n° 92-771 du 6 août 1992, et qui font application du principe constitutionnel du secret du vote ; la méconnaissance de cette obligation entraîne l'annulation de l'ensemble des suffrages exprimés dans le bureau de vote en cause (proclamation des résultats du référendum du 20 septembre 1992, 23 septembre 1992, cons.2, p. 91)(cf. décision de proclamation, 9 novembre 1988, cons.2, p. 199)

3.2.2 Fermeture anticipée d'un bureau de vote

Bureau de vote irrégulièrement fermé à 16 h 30, ce qui a empêché des électeurs d'exercer leur droit de suffrage ; eu égard aux responsabilités incombant aux présidents de bureau de vote en vue de veiller à la régularité du scrutin, la violation délibérée des prescriptions légales doit conduire, au cas présent, à l'annulation des résultats dans la commune. (Proclamation des résultats du référendum du 6 novembre 1988, 9 novembre 1988, cons.1, Rec. p. 199)

3.2.3 Contrôle de l'identité des électeurs

Il n'a pas été procédé, dans six bureaux de vote, au contrôle de l'identité des électeurs, en méconnaissance des articles L. 62 et R. 60 du code électoral, et cette irrégularité s'est poursuivie en dépit des observations faites par le délégué du Conseil constitutionnel. La méconnaissance délibérée de ces dispositions destinées à assurer la régularité et la sincérité du scrutin entraîne l'annulation de l'ensemble des suffrages exprimés dans ces bureaux (proclamation des résultats du référendum du 20 septembre 1992, 23 septembre 1992, cons.3, p. 91)(cf. décision de proclamation, 9 novembre 1988, cons.1, p. 62)

3.2.4 Bulletins

Les présidents des bureaux de vote de deux communes ont mis à la disposition des électeurs non seulement les bulletins portant les réponses « OUI » et « NON », mais également des bulletins appelant à se prononcer sur une question étrangère à l'objet du référendum, en méconnaissance des articles 2 et 10 du décret n° 92-771 du 6 août 1992, portant organisation du référendum. Cette irrégularité s'étant poursuivie en dépit des observations faites par le délégué du Conseil constitutionnel comme par le représentant de l'Etat dans le département, il y a lieu d'annuler l'ensemble des suffrages exprimés dans les bureaux concernés (Proclamation des résultats du référendum du 20 septembre 1992, 23 septembre 1992, cons.1, p. 91)

Les électeurs de la commune ont trouvé à leur disposition, juste avant d'entrer dans l'unique bureau de vote, des piles de bulletins préparées par la commune et portant la mention : « Réouverture rapide de la pharmacie au centre commercial de Horgues : oui ». Cet agissement, contraire aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 susvisé, a constitué une manoeuvre qui, eu égard au grand nombre de bulletins nuls pour ce motif trouvés dans l'urne, entraîne l'annulation des opérations électorales dans cette commune. (v)(Proclamation des résultats du référendum du 24 septembre 2000, 28 septembre 2000, cons.2, Journal officiel du 30 septembre 2000, p. 15473)

3.2.5 Urne de vote

Dans le bureau de vote installé dans la mairie, il a été fait usage d'une urne non transparente en méconnaissance des dispositions de l'article L. 63 du code électoral. Annulation des résultats du scrutin dans le bureau considéré. (v)(Proclamation des résultats du référendum du 24 septembre 2000, 28 septembre 2000, cons.3, Journal officiel du 30 septembre 2000, p. 15473)

3.3 Dépouillement

Dans plusieurs bureaux de vote du département, des enveloppes trouvées dans l'urne contenaient, outre un bulletin de vote, un tract comportant diverses mentions. Ces bulletins, déclarés nuls par les bureaux de vote, ont été à tort validés par la commission départementale de recensement. Il y a lieu, en conséquence, de réduire de 36 le nombre des suffrages exprimés dans le département, de 24 le nombre des « OUI » et de 12 le nombre des « NON ». (v)(Proclamation des résultats du référendum du 24 septembre 2000, 28 septembre 2000, cons.4, Journal officiel du 30 septembre 2000, p. 15473)

3.4 Contentieux

En vertu du deuxième alinéa de l'article 50 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, dans le cas où le Conseil constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations du référendum, il lui appartient d'en apprécier l'incidence sur lesdites opérations ; en l'espèce, les irrégularités relevées sont sans incidence sur l'issue du scrutin. (Proclamation des résultats du référendum du 6 novembre 1988, 9 novembre 1988, cons.4, Rec. p. 199)

En vertu du deuxième alinéa de l'article 50 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, dans le cas où le Conseil constate des irrégularités dans le déroulement des opérations de référendum, il lui appartient d'en apprécier l'incidence sur lesdites opérations ; en l'espèce, les irrégularités constatées sont sans incidence sur l'issue du scrutin (proclamation des résultats du référendum du 20 septembre 1992, 23 septembre 1992, cons.4, p. 91)(cf. décision de proclamation, 9 novembre 1988, cons.4, p. 199)

Dans l'unique bureau de vote de la commune, l'urne a été laissée sans surveillance pendant une durée indéterminée en milieu de journée. Cette circonstance entache d'irrégularité les opérations électorales dans cette commune. Annulation des opérations électorales dans la commune.(v) (Proclamation des résultats du référendum du 24 septembre 2000, 28 septembre 2000, cons.1, Journal officiel du 30 septembre 2000, p. 15473)

Le procès-verbal de la commune n'a pas été transmis. Faute de procès-verbal, le Conseil constitutionnel n'est pas en mesure d'examiner d'éventuelles réclamations des électeurs. Annulation des résultats des opérations électorales dans cette commune.(v)(Proclamation des résultats du référendum du 24 septembre 2000, 28 septembre 2000, cons.5, Journal officiel du 30 septembre 2000, p. 15473)