

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ORDRE DU JOUR

MARDI 25 OCTOBRE 1988
15 heures

Examen, sur le rapport de Monsieur Robert FABRE, du recours de MM. DIEMERT et BANNEL dirigé contre les décrets du 5 octobre 1988 relatifs au référendum du 6 novembre 1988.

Bruno GENEVOIS

Tous les membres du Conseil sont présents, à l'exception de Monsieur MOLLET-VIEVILLE souffrant et de Monsieur le Doyen VEDEL, retardé.

Monsieur le Président ouvre la séance en invitant Monsieur Robert FABRE à donner lecture de son rapport concernant la requête de Messieurs DIERMERT et BANNEL.

Monsieur FABRE prend alors la parole. Il développe le rapport ci-après :

Le Conseil constitutionnel se trouve saisi d'une affaire qui est tout à la fois originale et complexe.

L'affaire est doublement originale :

En raison de l'identité des requérants tout d'abord : Monsieur DIERMERT, domicilié 110, rue de Sèvres, est un étudiant à l'Institut d'études politiques de Paris, tel est également le cas de Monsieur BANNEL, domicilié 40, rue des Saints-Pères. L'un et l'autre ont suivi le cours consacré à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'après ce qui m'a été indiqué par notre Secrétaire général. Il semble qu'ils aient voulu en s'adressant à nous, se prêter à une épreuve de travaux pratiques. Qui plus est, Monsieur Stéphane DIEMERT a rédigé sous la direction du professeur Pierre AVRIL un mémoire consacré à l'application du principe de l'autodétermination à la Nouvelle-Calédonie.

La requête est originale également par son objet. Jusqu'ici, personne n'avait contesté devant vous la légalité des différents décrets pris pour l'organisation d'un référendum. Tout au plus, certains partis politiques avaient-ils par le passé contesté leur éviction de la campagne électorale officielle.

Originale, la requête est, à certains égards, complexe. Il suffit pour s'en convaincre de lire les 10 pages de l'argumentaire par lequel les requérants s'efforcent de vous démontrer l'inconstitutionnalité de quatre décrets pris à la date du 5 octobre 1988, et plus encore du projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

Sont en fait mis en cause, aussi bien le projet de loi qui a été examiné le 3 octobre dernier sur le rapport de Monsieur le Président LECOURT, que quatre des cinq décrets, que j'ai eu l'honneur de rapporter devant vous le même jour. Il s'agit :

- du décret du Président de la République qui, sur proposition du Gouvernement a décidé de soumettre le projet de loi au référendum ;
 - du décret portant organisation du référendum ;
 - du décret relatif à la campagne en vue du référendum ;
 - du décret comprenant des dispositions particulières pour l'outre-mer.
- .../...

Echappe seul à la critique des requérants le décret concernant la participation des Français établis hors de France au référendum. On conviendra qu'un référendum qui ne pourrait toucher légalement que les Français de l'étranger n'aurait qu'une audience restreinte....

-oOo-

J'indique immédiatement que le Conseil, s'il suit mes propositions, n'aura pas à se pencher sur le détail des moyens d'annulation invoqués par les requérants. J'estime en effet que la requête devra être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Pour aboutir à cette conclusion, il m'a fallu prendre en compte trois ordres de considérations que j'analyserai tour à tour :

- des considérations touchant aux textes applicables ;
- des considérations se rapportant à votre jurisprudence antérieure ;
- enfin, et à titre subsidiaire, des considérations de politique jurisprudentielle.

I. Le Conseil constitutionnel n'a pas une compétence générale. Il a une compétence d'attribution qui trouve son siège dans la Constitution et dont les modalités de mise en oeuvre sont précisées par voie de loi organique.

1. Que nous dit la Constitution en matière de référendum ?

Ce mot figure comme vous le savez sous quatre articles du texte de la Constitution :

- à l'article 3, où il est dit que : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum".

à l'article 11, qui définit les cas dans lesquels il peut y avoir référendum en matière législative ;

- à l'article 60, article essentiel pour nous puisqu'il est dit que : "Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats" ;

- enfin, à l'article 89, lorsqu'un référendum constitue l'aboutissement d'une procédure de révision constitutionnelle, obligatoire pour les propositions de révision et facultative pour les projets.

Au sein de ces articles, le plus important quant au rôle du Conseil constitutionnel est l'article 60.

2. Conformément à l'article 63 de la Constitution, l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958 a précisé les modalités d'intervention du Conseil. C'est le chapitre VII du titre II de cette ordonnance organique qui doit retenir notre attention. Il comprend par moins de six articles, les articles 46 à 51.

.../...

L'ordre adopté par ces articles correspond au déroulement chronologique des opérations.

a) L'article 46 de l'ordonnance dispose que : "Le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet".

b) aux termes de l'article 47 : "Le Conseil constitutionnel peut présenter des observations concernant la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande".

c) L'article 48 est relatif à la désignation de délégués "chargés de suivre sur place les opérations.

d) Selon l'article 49, le Conseil "assure directement la surveillance du recensement général".

e) L'article 50 comporte deux alinéas ainsi libellés :

1er alinéa : "Le Conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations" ;

Second aliéna : "Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu, soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle".

f) L'article 51 marque l'aboutissement de la procédure "Le Conseil constitutionnel proclame les résultats du référendum. Mention de la proclamation est faite dans le décret protant promulgation de la loi adoptée par le peuple".

3. De ce simple rappel des textes, on peut à mon sens tirer une première conclusion.

Toute la contestation portant sur le projet de loi soumis au référendum doit très certainement être écartée. L'article 60 de la Constitution qui définit le rôle du Conseil prévoit de sa part un contrôle "des opérations de référendum" et non un contrôle du référendum.

Telle est au demeurant l'interprétation que le Conseil a toujours retenue. Monsieur le Président LECOURT nous l'a rappelé le 3 octobre dernier. Tout au plus, le Conseil peut-il estimer de son devoir d'appeler l'attention du Président de la République, à titre officieux, sur tel ou tel aspect du projet de loi.

En réalité, s'il devait y avoir un contrôle de constitutionnalité sur le texte soumis au référendum ce ne pourrait être, en l'état actuel des textes, que dans le cadre défini par l'article 61 de la Constitution, c'est-à-dire, après le vote de la loi et avant sa promulgation.

.../...

Mais je rappelle sur ce point que, par une décision du 6 novembre 1962, le Conseil a considéré que l'article 61 visait les lois votées par le Parlement et non les lois adoptées par le peuple souverain lui-même.

II. J'en viens ainsi, et ce sera le deuxième temps de mon analyse à la prise en compte de la jurisprudence dégagée à ce jour par le Conseil.

En matière de référendum, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion à plusieurs reprises en 1960 et 1962, de définir la portée des textes applicables.

Il est indispensable de rappeler au préalable cette jurisprudence avant de se demander si les principes qu'elle pose demeurent valables au regard de l'évolution de la jurisprudence d'ensemble du Conseil.

1. Deux décisions du 23 décembre 1960 rendues sur requête du Regroupement national et du Centre républicain, ainsi qu'une décision du 3 avril 1962, Parti communiste réunionnais, ont posé les principes suivants :

Premier principe.

"Les attributions du Conseil constitutionnel, telles qu'elles résultent des articles 46 et 47 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, sont purement consultatives en ce qui concerne l'organisation des opérations de référendum et notamment l'établissement de la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande".

Par contre, et c'est le deuxième point à retenir "conformément aux dispositions" de l'article 50 de l'ordonnance organique, "le rôle du Conseil a un caractère juridictionnel en ce qui concerne le déroulement des opérations de référendum".

Enfin, et c'est le troisième point qui est tranché par les décisions de 1960 et 1962, les dispositions du premier alinéa de l'article 50 de l'ordonnance organique, d'après lesquelles "Le Conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations" visent exclusivement les protestations formulées à l'issue du scrutin contre les opérations effectuées.

L'interprétation que le Conseil a donné des textes régissant son intervention est en fait très cohérente :

- avant le déroulement du scrutin, le Conseil constitutionnel est consulté sur toutes les mesures d'organisation ;
- pendant le scrutin, il contrôle les opérations par l'intermédiaire de ses délégués et assure lui-même le recensement général ;
- immédiatement après le scrutin, il tranche, en la forme juridictionnelle, toutes les contestations émanant des électeurs. En cas d'irrégularités, il appartient au Conseil d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu, soit de maintenir les opérations de référendum, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

2. Avant de maintenir l'interprétation que le Conseil constitutionnel a donnée des textes régissant sa compétence en matière de référendum, il convient de s'interroger sur un point.

Est-ce que l'interprétation antérieure demeure pleinement valable au regard de l'évolution de la jurisprudence dégagée par le Conseil à propos de l'article 59 de la Constitution ?

L'article 59 est relatif au contentieux de l'élection des parlementaires. J'en rappelle les termes : "Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs".

Depuis une décision DELMAS du 11 juin 1981, rendue sur le rapport de Monsieur le Doyen VEDEL, confirmée et appliquée par une décision LE PEN et autres du 4 juin 1988, rendue sur le rapport de Monsieur JOZEAU-MARIGNE, Le Conseil constitutionnel a estimé qu'un électeur pouvait lui déférer le décret de convocation des électeurs.

Contrairement à ce qui a été parfois soutenu, la jurisprudence DELMAS n'a pas innové quant à la compétence du Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel, en tant que juge des élections législatives, s'est toujours reconnu compétent pour connaître de la régularité du décret de convocation dans le cadre d'une requête dirigée contre une élection déterminée (cf. en ce sens 10 juillet 1962 - Assemblée nationale Wallis et Futuna p. 39 ; 30 janvier 1968 - Assemblée nationale Corse, 3ème circ. Rec. 1967, p. 199).

L'originalité de la décision DELMAS vient de ce qu'elle a admis qu'un électeur pouvait contester la régularité du décret sans attendre le déroulement des élections.

Cette dernière solution est fondée sur l'idée de nécessité.

3. Je me suis naturellement posé la question de savoir si le raisonnement suivi dans l'affaire DELMAS ne devait pas être purement et simplement transposé au cas de contestation des mesures d'organisation d'un référendum.

Mon sentiment est qu'une transposition ne s'impose pas.

Mais qu'il est possible cependant de préciser sur certains points la jurisprudence dégagée en matière de référendum en 1960 et 1962.

a) Il existe des différences sensibles entre les élections législatives et le référendum.

Première différence : alors que le Conseil d'Etat s'était déclaré incompétent pour connaître d'un décret de convocation des électeurs pour les élections législatives, comme il l'avait jugé le 3 juin 1981, le Conseil d'Etat a au contraire affirmé sa compétence pour connaître, en tant que juge de l'excès de pouvoir, de la légalité des mesures d'organisation d'un référendum.

Deuxième différence : alors que pour les élections législatives, le Conseil constitutionnel n'est pas consulté au préalable sur les mesures d'organisation, il en va tout différemment pour les opérations de référendum.

La compétence consultative du Conseil constitutionnel est expressément prévue par l'article 46 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958.

Troisième différence : en matière d'élections législative, l'intervention du Conseil contitutionnel est tributaire des protestations portées devant lui par des électeurs, alors qu'en matière de référendum, il a une compétence générale de contrôle de la régularité du déroulement des opérations.

Comme on le voit, la compétence du Conseil en matière d'élections législatives et sa compétence en matière de référendum ne sont pas identiques. Chaque système de contrôle a sa cohérence propre. Pour les élections législatives, le Conseil intervient normalement a posteriori comme juge de l'élection et, de façon exceptionnelle a priori, au titre de l'état de nécessité.

Pour un référendum, le Conseil intervient tout au long de l'opération selon des modalités diversifiées.

b) Aussi suis-je enclin à vous proposer de maintenir l'interprétation des textes applicables aux référendums que notre jurisprudence a retenu jusqu'ici, sous le bénéfice de deux précisions.

Il faut partir de cette idée que le Conseil constitutionnel connaît à titre consultatif des mesures d'organisation antérieure au déroulement des opérations.

Cette compétence consultative ne s'accompagne pas d'une compétence juridictionnelle portant sur le même objet.

Sur ce point la lecture faite des textes par nos prédécesseurs doit être maintenue.

Il n'en demeure pas moins qu'un exercice effectif de la compétence consultative du Conseil en ce qui concerne les mesures d'organisation est capital.

Ce n'est que si cette compétence a été effective que le Conseil se trouve à même d'accomplir la mission qui lui est confiée par le Constituant de veiller à la régularité des opérations de référendum.

Autrement dit, un électeur ne pourrait éventuellement saisir le Conseil constitutionnel d'un recours dirigé contre les mesures d'organisation que si de telles mesures n'ont pas été préalablement soumises à la consultation du Conseil.

C'est cette analyse que j'ai essayé de transcrire dans le projet de décision qui vous a été distribué.

III. Avant de vous en donner lecture, je voudrais ajouter deux considérations de politique jurisprudentielle qui ont contribué à guider mon choix.

1. En premier lieu, je suis convaincu de l'utilité et de l'efficacité de la compétence exercée à titre consultatif par le Conseil sur les mesures d'organisation d'un référendum. Le Gouvernement a suivi intégralement nos avis. L'autorité grandissante du Conseil fait qu'il devrait en aller normalement ainsi dans l'avenir. Qui plus est, de divers côtés, tout le monde souhaite que le Gouvernement rende public en pareil cas la teneur de notre avis.

Dans ce contexte, le Conseil constitutionnel me paraît avoir tout intérêt à valoriser lui-même sa compétence consultative comme le fait le projet de décision.

2. En second lieu, l'exercice d'une compétence consultative me paraît mieux adaptée au cas présent qu'une compétence juridictionnelle.

Le Conseil constitutionnel doit s'attacher à la régularité d'ensemble de l'opération de référendum, sans se laisser entraîner dans l'examen de certains points de détail.

Certaines questions de détail peuvent être réglées non pas au moyen d'une intervention du Conseil en la forme juridictionnelle, mais ponctuellement, comme cela a été le cas par le passé par des lettres signées de son Président, après consultation du Conseil.

C'est en fonction de l'ensemble de ces considérations que je sou mets à votre approbation le projet ci-joint qui rejette la requête de Messieurs DIEMERT et BANNEL.

Monsieur le Président remercie Monsieur le rapporteur pour son exposé. Il s'interroge sur cette affaire et sur ses origines. S'agit-il d'un exercice particulier de travaux dirigés qu'à suscité notre Secrétaire général ? S'agit-il d'un canular ? Il ne le pense pas. La requête est très bien faite et même trop bien faite. Il y a derrière les dix pages produites devant le Conseil constitutionnel des arrières pensées politiques.

Monsieur JOXE déclare avoir trouvé l'exposé de Monsieur le rapporteur lumineux.

Aucune objection de principe n'étant formulée à l'encontre de la solution proposée, Monsieur le Président propose au rapporteur de donner lecture du projet de décision. Il indique que pour sa part, tout en adhérant à la solution proposée il suggère que la rédaction soit allégée. Il invite les membres du Conseil à se montrer particulièrement vigilants car il flaire un piège. "Au mieux nous avons à faire à deux rigolos, au pire à deux provocateurs".

Monsieur FABRE lit les deux premiers considérants du projet qui énoncent les textes applicables en matière de référendum.

Monsieur le Président considère que le rappel des textes n'est pas indispensable et que la décision pourrait même se limiter au dernier considérant qui serait à lui seul suffisant.

Monsieur le Secrétaire général intervient alors pour indiquer dans quel esprit le projet a été rédigé. Le rappel des textes applicables a paru utile dans la mesure où le Conseil a le souci d'être bien compris de l'opinion. En matière de contrôle de constitutionnalité il est systématique depuis la décision des 19 et 20 janvier 1981. Les autres considérants ne sont pas inutiles car ils permettent d'affirmer la continuité de la jurisprudence du Conseil entre les décisions de 1960 et 1962 et d'aujourd'hui. Le dernier considérant ne prend lui-même tout son sens que rapproché des précédents. On peut certes estimer que Messieurs DIEMERT et BANNEL ne méritent pas tant d'égards. Malgré tout la question de compétence qu'ils soulèvent n'est pas négligeable. Abstraitemment, le
.../...

premier mouvement que l'on peut avoir est de songer à une transposition pure et simple de la jurisprudence DELMAS en matière de référendum. Monsieur FABRE a montré que cette transposition ne s'imposait pas. Cela mérite quelques explications dans la décision du Conseil. Bien entendu si le Conseil souhaite être plus cursif, il peut ne pas citer les textes applicables qui sont supposés connus.

Monsieur le Président estime qu'on ne se trouve pas en présence d'une hypothèse de contrôle de constitutionnalité des lois à la suite d'une saisine parlementaire. Le Conseil n'a pas à faire preuve de trop d'égards vis-à-vis de requérants qui cherchent à se faire une publicité en s'adressant à lui, pour le plaisir de figurer Journal officiel.

Le Conseil décide à l'unanimité de supprimer les deux premiers considérants.

Monsieur FABRE poursuit la lecture du texte ainsi amputé.

Le troisième considérant qui établit une distinction entre la compétence consultative et la compétence juridictionnelle est maintenu.

Au quatrième considérant, Monsieur le Président suggère de substituer au mot "protestations" le terme de "contestations" qui est celui employé par l'ordonnance organique du 7 novembre 1958. Le Conseil approuve cette suggestion. De même, à la suite d'une autre observation de Monsieur le Président, le Conseil décide de supprimer la fin du quatrième considérant qui est relatif à la place de l'article 50 de l'ordonnance organique. Ce membre de phrase est jugé inutile.

Monsieur FABRE donne alors lecture du quatrième considérant.

Monsieur LECOURT se demande s'il est bien adéquat de parler de mission de "contrôle" confiée au Conseil constitutionnel par l'article 60 de la Constitution. Il lui semblerait préférable de parler de mission de surveillance qui est utilisée par le chapitre VII du titre II de l'ordonnance organique.

Monsieur le Président estime que l'on peut supprimer le membre de phrase en cause : "qu'ainsi, au cours de cette phase de la procédure le Conseil... a été même d'assurer la mission de contrôle qui lui est confiée par l'article 60 de la Constitution".

Monsieur FABRE indique que cela permet de faire état de l'article 60 qui fonde la mission du Conseil.

Monsieur le Secrétaire général souligne que ce membre de phrase répond au souci de bien marquer que le Conseil n'intervient pas en la forme juridictionnelle parce qu'il a pu intervenir utilement à titre consultatif. C'est là un élément d'explicitation qui n'est peut-être pas inutile.

Monsieur le Président maintient son point de vue favorable à la suppression du membre de phrase en cause. il ne faut pas donner l'impression de lever le secret des délibérations du Conseil. A son avis le début du dernier considérant suffit. Le Conseil se rallie à cette analyse.

.../...

Monsieur LECOURT pose la question de savoir si l'emploi des mots "en cet état" est bien judicieux. Est-ce que nous n'encourageons pas les requérants à revenir à la charge après le déroulement des opérations ? Cela n'est pas, à son avis, souhaitable.

Monsieur le Secrétaire général souligne que la suppression du membre de phrase qui précédait, crée une légère ambiguïté. Dans l'optique choisie par le Conseil il serait préférable de dire "que, dès lors un électeur est irrecevable".

Le projet ainsi modifié est alors adopté à l'unanimité des membres présents.

Monsieur le Président invite alors Monsieur le Secrétaire général à indiquer le calendrier des travaux du Conseil. Sont rappelées les dates des séances des sections d'instruction et de celles du Conseil en séance plénière.

Monsieur le Doyen VEDEL fait son entrée dans la salle des séances. Il prie les membres du Conseil de l'excuser pour un retard dont il est seul responsable.

Monsieur le Président lui indique que le Conseil vient de délibérer et d'adopter le projet du rapporteur avec quelques modifications.

Monsieur VEDEL fait part à ses collègues de ses regrets et leur renouvelle ses excuses.

La séance est levée à 15 h 45.

.../...

Référendum du
6 nov. 1988

R A P P O R T

Le Conseil constitutionnel se trouve saisi d'une affaire qui est tout à la fois originale et complexe.

L'affaire est doublement originale :

- en raison de l'identité des requérants tout d'abord: M. DIEMERT, domicilié 110, rue de Sèvres, est un étudiant à l'Institut d'études politiques de Paris ; tel est également le cas de M. BANNEL, domicilié 40, rue des Saints-Pères. L'un et l'autre ont suivi le cours consacré à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'après ce qui m'a été indiqué par notre Secrétaire général. Il semble qu'ils aient voulu en s'adressant à vous, se prêter à une épreuve de travaux pratiques. Qui plus est, M. Stéphane DIEMERT a rédigé sous la direction du professeur Pierre AVRIL un mémoire consacré à l'application du principe d'autodétermination à la Nouvelle-Calédonie.

- la requête est originale également par son objet. Jusqu'ici, personne n'avait contesté devant vous la légalité des différents décrets pris pour l'organisation d'un référendum. Tout au plus, certains partis politiques avaient-ils par le passé contesté leur éviction de la campagne électorale officielle.

.../...

Originale, la requête est, à certains égards, complexe. Il suffit pour s'en convaincre de lire les 10 pages de l'argumentaire par lequel les requérants s'efforcent de vous démontrer l'inconstitutionnalité de quatre décrets pris à la date du 5 octobre 1988, et plus encore du projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

Sont en fait mis en cause, aussi bien le projet de loi qui a été examiné le 3 octobre dernier sur le rapport de M. le Président LECOURT, que quatre des cinq décrets, que j'ai eu l'honneur de rapporter devant vous le même jour. Il s'agit :

- du décret du Président de la République qui, sur proposition du Gouvernement a décidé de soumettre le projet de loi au référendum ;
- le décret portant organisation du référendum ;
- le décret relatif à la campagne en vue du référendum ;
- le décret comprenant des dispositions particulières pour l'outre-mer.

Echappe seul à la critique des requérants le décret concernant la participation des Français établis hors de France au référendum. On conviendra qu'un référendum qui ne pourrait toucher légalement que les Français de l'étranger n'aurait qu'une audience restreinte.....

x
x x

.../...

J'indique immédiatement que le Conseil, s'il suit mes propositions, n'aura pas à se pencher sur le détail des moyens d'annulation invoqués par les requérants. J'estime en effet que la requête devra être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Pour aboutir à cette conclusion, il m'a fallu prendre en compte trois ordes de considération que j'analyserai tour à tour :

- des considérations touchant aux textes applicables ;
- des considérations se rapportant à votre jurisprudence antérieure ;
- enfin, et à titre subsidiaire, des considérations de politique jurisprudentielle.

I - Le Conseil constitutionnel n'a pas une compétence générale. Il a une compétence d'attribution qui trouve son siège dans la Constitution et dont les modalités de mise en oeuvre sont précisées par voie de loi organique.

1. Que nous dit la Constitution en matière de référendum ?

Ce mot figure comme vous le savez sous quatre articles du texte de la Constitution :

- à l'article 3, où il est dit que :

"La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum" ;

- l'article 11, qui définit les cas dans lesquels il peut y avoir référendum en matière législative ;

- à l'article 60, article essentiel pour nous puisqu'il est dit que :

"Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats" ;

- enfin, à l'article 89, lorsqu'un référendum constitue l'aboutissement d'une procédure de révision constitutionnelle, obligatoire pour les propositions de révision et facultative pour les projets.

Au sein de ces articles, le plus important quant au rôle du Conseil constitutionnel est l'article 60.

2. Conformément à l'article 63 de la Constitution, l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958 a précisé les modalités d'intervention du Conseil. C'est le chapitre VII du titre II de cette ordonnance organique qui doit retenir notre attention. Il comprend pas moins de six articles, les articles 46 à 51.

L'ordre adopté par ces articles correspond au déroulement chronologique des opérations.

a) L'article 46 de l'ordonnance dispose que :

"Le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet".

b) Aux termes de l'article 47 :

"Le Conseil constitutionnel peut présenter des observations concernant la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande".

c) L'article 48 est relatif à la désignation de délégués "chargés de suivre sur place les opérations.

d) Selon l'article 49, le Conseil "assure directement la surveillance du recensement général".

.../...

e) L'article 50 comporte deux alinéas ainsi libellés :

1er alinéa : "Le Conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations" ;

second alinéa : "Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu, soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle".

f) L'article 51 marque l'aboutissement de la procédure

"Le Conseil constitutionnel proclame les résultats du référendum. Mention de la proclamation est faite dans le décret portant promulgation de la loi adoptée par le peuple".

3. De ce simple rappel des textes, on peut à mon sens tirer une première conclusion.

Toute la contestation portant sur le projet de loi soumis au référendum doit très certainement être écartée. L'article 60 de la Constitution qui définit le rôle du Conseil prévoit de sa part un contrôle "des opérations de référendum" et non un contrôle du référendum.

Telle est au demeurant l'interprétation que le Conseil a toujours retenue. M. le Président LECOURT nous l'a rappelé le 3 octobre dernier. Tout au plus, le Conseil peut-il estimer de son devoir d'appeler l'attention du Président de la République, à titre officieux, sur tel ou tel aspect du projet de loi.

.../...

En réalité, s'il devait y avoir un contrôle de constitutionnalité sur le texte soumis au référendum ce ne pourrait être, en l'état actuel des textes, que dans le cadre défini par l'article 61 de la Constitution, c'est-à-dire, après le vote de la loi et avant sa promulgation.

Mais je rappelle sur ce point que, par une décision du 6 novembre 1962, vous avez considéré que l'article 61 visait les lois votées par le Parlement et non les lois adoptées par le peuple souverain lui-même.

II - J'en viens ainsi, et ce sera le deuxième temps de mon analyse à prendre en compte la jurisprudence dégagée à ce jour par le Conseil.

En matière de référendum, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion à plusieurs reprises en 1960 et 1962, de définir la portée des textes applicables.

Il est indispensable de rappeler au préalable cette jurisprudence avant de se demander si les principes qu'elle pose demeurent valables au regard de l'évolution de la jurisprudence d'ensemble du Conseil.

1. Deux décisions du 23 décembre 1960 rendues sur requête du Regroupement national et du Centre républicain, ainsi qu'une décision du 3 avril 1962, Parti communiste réunionnais, ont posé les principes suivants:

.../...

- Premier principe.

"Les attributions du Conseil constitutionnel, telles qu'elles résultent des articles 46 et 47 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, sont purement consultatives en ce qui concerne l'organisation des opérations de référendum et notamment l'établissement de la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande" ;

- Par contre, et c'est un deuxième point à retenir "conformément aux dispositions" de l'article 50 de l'ordonnance organique, "le rôle du Conseil a un caractère juridictionnel en ce qui concerne le déroulement des opérations de référendum".

- Enfin, et c'est le troisième point qui est tranché par les décisions de 1960 et 1962, les dispositions du premier alinéa de l'article 50 de l'ordonnance organique, d'après lesquelles,

"Le Conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations" visent exclusivement les protestations formulées à l'issue du scrutin contre les opérations effectuées.

L'interprétation que le Conseil a donné des textes régissant son intervention est en fait très cohérente :

- avant le déroulement du scrutin, le Conseil constitutionnel est consulté sur toutes les mesures d'organisation ;
- pendant le scrutin, il contrôle les opérations par l'intermédiaire de ses délégués et assure lui-même le recensement général ;

.../...

- immédiatement après le scrutin, il tranche, en la forme juridictionnelle, toutes les contestations émanant des électeurs.

En cas d'irrégularités, il appartient au Conseil d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu, soit de maintenir les opérations de référendum, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

2. Avant de maintenir l'interprétation que le Conseil constitutionnel a donnée des textes régissant sa compétence en matière de référendum, il convient de s'interroger sur un point.

Est-ce que l'interprétation antérieure demeure pleinement valable au regard de l'évolution de la jurisprudence dégagée par le Conseil à propos de l'article 59 de la Constitution?

L'article 59 est relatif au contentieux de l'élection des parlementaires. J'en rappelle les termes :

"Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs".

Depuis une décision DELMAS du 11 juin 1981, rendue sur le rapport de M. le doyen VEDEL, confirmée et appliquée par une décision LE PEN et autres du 4 juin 1988, rendue sur le rapport de M. JOZEAU-MARIGNE, le Conseil constitutionnel a estimé qu'un électeur pouvait lui déférer le décret de convocation des électeurs.

Contrairement à ce qui a été parfois soutenu, la jurisprudence DELMAS n'a pas innové quant à la compétence du Conseil constitutionnel.

.../...

Le Conseil constitutionnel, en tant que juge des élections législatives, s'est toujours reconnu compétent pour connaître de la régularité du décret de convocation dans le cadre d'une requête dirigée contre une élection déterminée (cf. en ce sens 10 juillet 1962. Assemblée nationale Wallis et Futuna p. 39 ; 30 janvier 1968 - Assemblée nationale Corse, 3e circ. Rec. 1967 p. 199).

L'originalité de la décision DELMAS vient de ce qu'elle a admis qu'un électeur pouvait contester la régularité du décret sans attendre le déroulement des élections.

Cette dernière solution est fondée sur l'idée de nécessité.

3. Je me suis naturellement posé la question de savoir si le raisonnement suivi dans l'affaire DELMAS ne devait pas être purement et simplement transposé au cas de contestation des mesures d'organisation d'un référendum.

Mon sentiment est qu'une transposition ne s'impose pas.

Mais qu'il est possible cependant de préciser sur certains points la jurisprudence dégagée en matière de référendum en 1960 et 1962.

a) Il existe des différences sensibles entre les élections législatives et le référendum.

.../...

Première différence : alors que le Conseil d'Etat s'était déclaré incompétent pour connaître d'un décret de convocation des électeurs pour les élections législatives, comme il l'avait jugé le 3 juin 1981, le Conseil d'Etat a au contraire affirmé sa compétence pour connaître, en tant que juge de l'excès de pouvoir, de la légalité des mesures d'organisation d'un référendum.

Deuxième différence : alors que pour les élections législatives, le Conseil constitutionnel n'est pas consulté au préalable sur les mesures d'organisation, il en va tout différemment pour les opérations de référendum.

La compétence consultative du Conseil constitutionnel est expressément prévue par l'article 46 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958.

Troisième différence : en matière d'élections législatives, l'intervention du Conseil constitutionnel est tributaire des protestations portées devant lui par des électeurs, alors qu'en matière de référendum, il a une compétence générale de contrôle de la régularité du déroulement des opérations.

Comme on le voit, la compétence du Conseil en matière d'élections législatives et sa compétence en matière de référendum ne sont pas identiques. Chaque système de contrôle a sa cohérence propre. Pour les élections législatives, le Conseil intervient normalement a posteriori comme juge de l'élection et, de façon exceptionnelle a priori, au titre de l'état de nécessité.

Pour un référendum, le Conseil intervient tout au long de l'opération selon des modalités diversifiées.

b) Aussi suis-je enclin à vous proposer de maintenir l'interprétation des textes applicables aux référendums que notre jurisprudence a retenue jusqu'ici, sous le bénéfice de deux précisions.

Il faut partir de cette idée que le Conseil constitutionnel connaît à titre consultatif des mesures d'organisation antérieures au déroulement des opérations.

Cette compétence consultative ne s'accompagne pas d'une compétence juridictionnelle portant sur le même objet.

Sur ce point la lecture faite des textes par nos prédécesseurs doit être maintenue.

Il n'en demeure pas moins qu'un exercice effectif de la compétence consultative du Conseil en ce qui concerne les mesures d'organisation est capital.

Ce n'est que si cette compétence a été effective que le Conseil se trouve à même d'accomplir la mission qui lui est confiée par le Constituant de veiller à la régularité des opérations de référendum.

Autrement dit, un électeur ne pourrait éventuellement saisir le Conseil constitutionnel d'un recours dirigé contre les mesures d'organisation que si de telles mesures n'ont pas été préalablement soumises à la consultation du Conseil.

C'est cette analyse que j'ai essayé de transcrire dans le projet de décision qui vous a été distribué.

.../...

III - Avant de vous en donner lecture, je voudrais ajouter deux considérations de politique jurisprudentielle qui ont contribué à guider mon choix.

1. En premier lieu, je suis convaincu de l'utilité et de l'efficacité de la compétence exercée à titre consultatif par le Conseil sur les mesures d'organisation d'un référendum. Le Gouvernement a suivi intégralement nos avis. L'autorité grandissante du Conseil fait qu'il devrait en aller normalement ainsi dans l'avenir. Qui plus est, de divers côtés, tout le monde souhaite que le Gouvernement rende public en pareil cas la teneur de notre avis.

Dans ce contexte, le Conseil constitutionnel me paraît avoir tout intérêt à valoriser lui-même sa compétence consultative comme le fait le projet de décision.

2. En second lieu, l'exercice d'une compétence consultative me paraît mieux adaptée au cas présent qu'une compétence juridictionnelle.

Le Conseil constitutionnel doit s'attacher à la régularité d'ensemble de l'opération de référendum, sans se laisser entraîner dans l'examen de certains points de détail.

Certaines questions de détail peuvent être réglées, non pas au moyen d'une intervention du Conseil en la forme juridictionnelle, mais ponctuellement, comme cela a été le cas par le passé par des lettres signées de son Président, après consultation du Conseil.

.../...

C'est en fonction de l'ensemble de ces considérations que je soumets à votre approbation le projet ci-joint qui rejette la requête de MM. DIEMERT et BANNEL.