

Commentaire de la décision du 24 mars 2005

Décision du 24 mars 2005 rendue sur les recours de M. Hauchemaille contre les décrets relatifs au référendum du 29 mai 2005

Décision du 24 mars 2005 rendue sur le recours de M. Meyet contre les décrets relatifs à l'organisation du référendum et à la campagne référendaire

Un requérant bien connu du prétoire de la rue de Montpensier, M. Stéphane Hauchemaille, électeur dans le département des Yvelines, a saisi le Conseil constitutionnel du décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre au référendum le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome le 29 octobre 2004.

Quelques jours plus tard, M. Hauchemaille déférait également au Conseil constitutionnel les deux décrets du 17 mars 2005 portant organisation du référendum et relatif à la campagne en vue du référendum.

La jurisprudence relative au contentieux des actes préparatoires à un référendum conduisait à conclure à la recevabilité de ces recours (I). Ils n'en ont pas moins été rejetés, quoique l'un des griefs dirigé contre le décret de convocation a obligé le Conseil à bien peser les termes du rejet (II à IV).

I) Jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel sur le contentieux des actes préparatoires à un référendum

En matière de référendum, le Conseil constitutionnel considérait avant 2000 que ses pouvoirs consultatifs étaient exclusifs de ses pouvoirs juridictionnels.

Ainsi, dans sa décision du 23 décembre 1960 " Le Regroupement national ", il avait estimé irrecevable une requête présentée contre l'absence d'inscription d'un parti sur la liste des organisations participant à la campagne référendaire.

Le Conseil d'Etat avait occupé la zone ainsi laissée " vacante ". A l'exception du décret de convocation des électeurs, dans lequel il voyait un acte de Gouvernement, le Conseil d'Etat acceptait en effet de statuer sur les actes d'organisation de la campagne.

Un autre partage des rôles avait été esquissé par le Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle (Durand, 6 avril 1995). Or le texte qui définit les attributions du Conseil constitutionnel, s'agissant des actes préparatoires, est le même dans l'un et l'autre cas (art. 46 et suivants de l'ordonnance du 7 novembre 1958).

Tout bascule le 25 juillet 2000 : saisi par le même M. Hauchemaille, le Conseil constitutionnel s'est estimé compétent pour statuer à titre juridictionnel sur les décrets réglementaires propres à un référendum.

Cette nouvelle position a été constamment confirmée depuis, tant pour le référendum que pour l'élection présidentielle et pour les décrets de convocation des élections parlementaires générales.

Le régime contentieux des actes préparatoires aux référendums s'est donc trouvé profondément modifié par les décisions "Hauchemaille" (25 juillet, 23 août et 6 septembre 2000), "Larroutou" du 23 août 2000, "Pasqua" du 6 septembre 2000 et "Meyet" du 11 septembre 2000.

La compétence juridictionnelle exceptionnelle du Conseil constitutionnel comprend désormais les décrets relatifs à la convocation, à l'organisation et à la campagne du référendum. Il en résulte un retrait corrélatif de la compétence du juge administratif.

Le Conseil d'Etat reste en revanche compétent :

- sur les actes préparatoires autres que les décrets,
- et sur les décrets de caractère permanent.

Cette " rectification des frontières contentieuses " entre les deux ailes du Palais-Royal, s'agissant des actes préparatoires aux scrutins du ressort du Conseil constitutionnel, est aujourd'hui bilatéralement reconnue et approuvée par la doctrine. Elle a été dûment ratifiée par le Conseil d'Etat (Mégret, Meyet et autres, Assemblée, 1er septembre 2000, conclusions H. Savoie).

II) Les griefs présentés par M. Hauchemaille contre le décret de convocation du 9 mars 2005

A l'encontre du décret de convocation, M. Hauchemaille articulait quatre moyens, dont l'un, si infondé soit-il, retiendra plus spécialement l'attention.

A) Le requérant considérait d'abord que le Président de la République ne pouvait soumettre au référendum le projet de loi de ratification sans l'avoir préalablement déposé au Parlement. Cette omission, soutenait-il, avait empêché le Parlement de décider " *à égalité avec le Gouvernement de proposer au Chef de l'Etat d'organiser une consultation populaire sur ce projet* ".

Certes, en vertu de l'article 39 de cette dernière : " *les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées* ".

Toutefois, le dépôt au Parlement est dépourvu d'objet lorsque le Président de la République décide, au vu de la proposition qui lui est faite par le Gouvernement, de soumettre le projet de loi au référendum en application de l'article 11 de la Constitution.

B) Le requérant n'était pas mieux fondé à soutenir que la signature du décret de convocation aurait dû être précédée de la déclaration et du débat prévus par les dispositions précitées de l'article 11 devant chaque assemblée.

Aux termes des deux premiers alinéas de cet article :

" Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi (...) tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat (...) "

La lettre même de l'article 11 montre qu'à la différence de la proposition du Gouvernement ou de la proposition conjointe des deux assemblées, qui sont une condition de la décision prise par le Président de la République, la déclaration, suivie d'un débat, que le Gouvernement doit faire devant chaque assemblée est postérieure à cette décision.

Ce n'est qu'après que la décision présidentielle a été prise (et s'est manifestée par la signature du décret de convocation) qu'interviennent la déclaration et les débats prévus par l'article 11. Au demeurant, le paragraphe 2 bis de l'article 39 du règlement du Sénat, modifié après l'intervention de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, retient cette interprétation du deuxième alinéa de l'article 11 de la Constitution :

" Lorsque le président de la République, sur proposition du gouvernement, a décidé de soumettre au référendum un projet de loi, la déclaration du gouvernement.., est suivie d'un débat ".

Or cette disposition du règlement du Sénat a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil dans sa décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995 (cons. 22).

C) Etait inopérant le grief tiré de l'impossibilité, au vu du décret et du projet de loi annexé publiés au Journal officiel, de s'assurer que ce projet de loi avait bien été signé par le Premier ministre.

Aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ou législative n'exige en effet que le projet de loi de ratification annexé au décret critiqué soit contresigné.

C'est la délibération du Conseil des ministres qui donne à un texte le caractère d'un projet de loi, au sens de l'article 39 de la Constitution.

Quant à la signature du Premier ministre et à celle du ministre chargé de soutenir la discussion devant le Parlement, elles n'ont lieu d'être apposées que sur le décret décidant de l'assemblée sur le bureau de laquelle un projet de loi sera déposé, décret qui, comme il a été dit, était dépourvu d'objet en l'espèce.

D) Le dernier grief était le plus original puisqu'il mettait en cause la constitutionnalité du traité dont la ratification est soumise au référendum et que, pour ce faire, le requérant invoquait pour la première fois devant le Conseil constitutionnel la Charte de l'environnement introduite dans la Constitution par la révision n° 2005-205 du 1er mars 2005 et, plus exactement, le "*principe de précaution*" énoncé par l'article 5 de cette Charte.

1) Le Conseil ne pouvait rejeter ce grief sans autre forme de procès, car il ne pouvait le regarder d'emblée comme inopérant, irrecevable ou soulevé devant une autorité incompétente pour en connaître.

Il résulte en effet des termes mêmes de l'article 11 de la Constitution que la ratification d'un traité ne peut être soumise au référendum que si :

- d'une part, ce traité est susceptible d'avoir des incidences sur le fonctionnement des institutions ;
- d'autre part, ce traité n'est pas contraire à la Constitution.

Dès lors que le Conseil constitutionnel est compétent pour connaître d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le décret de convocation, on pourrait estimer qu'il est également compétent pour examiner au fond le moyen de légalité interne particulier tiré par le requérant d'une contrariété de l'acte attaqué avec l'article 11 de la Constitution.

La méconnaissance de l'une ou l'autre des conditions de fond posées par l'article 11 pourrait alors être utilement invoquée devant le Conseil constitutionnel au soutien d'un recours dirigé contre le décret de convocation.

2) Que penser alors du grief tiré par M. Hauchemaille de l'inconstitutionnalité du traité dont le décret de convocation soumet la ratification au référendum ?

Cette inconstitutionnalité tenait, selon lui, à ce que le " principe de précaution " énoncé par l'article 5 de la Charte de l'environnement serait formulé de façon beaucoup plus exigeante que la simple référence à ce principe figurant dans le traité.

On ne pouvait écarter d'un revers de main cette argumentation au motif que les obstacles constitutionnels à la ratification du " *traité établissant une Constitution pour l'Europe* " identifiés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 avaient été levés par le pouvoir constituant du fait de la révision n° 2005-204 du 1er mars 2005.

En effet, le Conseil constitutionnel n'a pu, le 19 novembre 2004, confronter le traité établissant une Constitution pour l'Europe à la Charte de l'environnement de 2004 puisque cette dernière ne figurait pas alors dans la Constitution.

Elle n'y a été incorporée qu'en vertu d'une autre révision, promulguée également le 1er mars 2005, mais distincte de la précédente, comme en font foi tant le déroulement des travaux parlementaires (et notamment la séquence des débats et des votes lors du Congrès du 28 février 2005) que la présentation formelle des deux révisions au Journal officiel du 2 mars 2005.

a) Une première question se posait : le Conseil constitutionnel devait-il se reconnaître valablement saisi pour examiner le moyen au fond ?

Cela n'allait pas de soi, en dépit de la jurisprudence Hauchemaille de juillet 2000.

En effet, le Conseil constitutionnel, quoique compétent pour connaître du décret de convocation, ne pouvait-il tenir pour irrecevable le grief tiré de l'inconstitutionnalité du traité annexé à ce décret ?

Ne pouvait-il juger à cet égard que les procédures de vérification de la constitutionnalité des traités sont prévues, à titre exclusif, par les articles 54 et 61 de la Constitution ? Aurait ainsi été opposée aux prétentions du requérant une exception de recours parallèle.

Quoique prétorienne, une telle solution aurait été expédiente.

En limitant aux autorités désignées par la Constitution la possibilité de saisir le Conseil de la constitutionnalité d'un traité, pareille solution aurait été en outre conforme à l'esprit des institutions de la Vème République.

b) Mais **le Conseil a fait l'économie de cette première et très délicate question** en jugeant que, **en tout état de cause**, le traité ne méconnaît nullement l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004.

La compatibilité du traité avec l'article 5 de la Charte de l'environnement (comme avec les autres dispositions de celle-ci) ne fait aucun doute à la lecture comparée des deux textes. Le traité ne comporte en effet aucune disposition contraire à la Charte.

Bien plus : les principes reconnus par la Charte de l'environnement de 2004 sont également consacrés par le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Ainsi, l'article II-97 érige en droit fondamental de l'Union européenne le principe selon lequel :

" Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ".

De même, l'article III-233 (qui figure à la section 5 de la troisième partie du traité, laquelle regroupe les stipulations relatives à la politique de l'Union en matière d'environnement) assigne des finalités ambitieuses à la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement et consacre explicitement le principe de précaution (déjà connu du droit communautaire), ainsi que ceux de *" correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement "* et de *" pollueur payeur "*.

Le 4 du même article III-233 réserve la compétence des Etats membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux en matière d'environnement. Enfin et surtout, le 6 de l'article III-234, qui dresse la liste des mesures que pourra adopter l'Union en matière d'environnement, prévoit expressément que chaque Etat membre pourra maintenir ou établir des mesures de protection renforcées.

Il résulte de tout ce qui précède que le traité ne fait aucunement obstacle à la mise en oeuvre des exigences de la Charte de l'environnement.

Au demeurant, et sans tirer de cette observation des conséquences déterminantes en droit, l'argumentation du requérant se heurte au simple bon sens, car elle postulait l'incohérence du pouvoir constituant.

Si la Charte de l'environnement de 2004 a été introduite dans la Constitution par la révision n° 2005-205 du 1er mars 2005, celle-ci a été adoptée le 28 février 2005 par le Congrès, soit le même jour que ce dernier adoptait (n° 2005-204) la nouvelle rédaction de l'article 88-1, qui dispose :

" La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. "

Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004 ".

En introduisant le même jour dans la Constitution la nouvelle rédaction du second alinéa de l'article 88-1 (qui habilite sans restriction le législateur parlementaire ou populaire à autoriser la ratification du traité) et la Charte de l'environnement de 2004, le pouvoir constituant n'a pu entendre instaurer, par la seconde, de règles ou principes s'opposant à la ratification du traité mentionné par la première.

En conclusion, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité du grief, c'était à tort que le requérant :

- invoquait la méconnaissance, par le traité et le projet de loi autorisant sa ratification, du principe énoncé par l'article 5 de la Charte de l'environnement,
- et voyait ainsi dans le décret de convocation une violation des dispositions du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution qui interdisent que soit soumis au référendum un projet de loi autorisant la ratification d'un traité contraire à la Constitution.

III) Les griefs dirigés par M Hauchemaille contre le décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum

M. Hauchemaille soulevait cinq griefs à l'encontre de ce décret.

Il soutenait :

- que son article 3 aurait dû prévoir l'envoi aux électeurs, par les soins de l'administration, non seulement du texte de loi soumis aux électeurs et du traité annexé, mais encore des professions de foi des formations politiques habilitées à participer à la campagne ;
- que ce même article aurait dû fixer une date limite pour que les documents électoraux parviennent aux électeurs ;
- que son article 20 aurait dû faire l'objet d'un avis du Conseil d'Etat ;
- que ce même article a privé les électeurs du droit à un recours juridictionnel effectif ;
- qu'en abrogeant la référence à l'article L. 55 du code électoral faite par l'article 3 du décret n° 92-770 du 6 août 1992 (fixant les conditions d'application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 au cas de vote des Français établis hors de France pour un référendum), le décret critiqué violait " *le principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel les consultations populaires ont lieu le dimanche* ".

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 en application des articles 11 ou 89, ou (depuis la révision constitutionnelle du 1er mars 2005) du titre XV de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'" *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* " (6 septembre 2000, Hauchemaille, cons. 9 et 7).

Que penser alors des griefs soulevés par le requérant ?

1) L'article 3 du décret contesté dispose que " *Le texte du projet de loi soumis au référendum et celui du traité qui lui est annexé sont imprimés et diffusés aux électeurs par les soins de l'administration, sous réserve des dispositions de l'article 2 du décret du 6 août 1992 susvisé* " .

a) Contrairement aux dires du requérant, ces dispositions ne méconnaissent ni le principe d'égalité entre électeurs, ni les exigences de clarté et de loyauté des consultations référendaires, ni les dispositions de l'article 4 de la Constitution aux termes desquelles : " *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage* " .

b) Par ailleurs, l'article 3 du décret n'avait pas à fixer expressément une date limite pour l'acheminement des documents électoraux.

Les exigences constitutionnelles de clarté et de loyauté de la consultation imposent en effet par elles-mêmes à l'administration de mettre en oeuvre tous les moyens en sa possession pour faire en sorte que les électeurs reçoivent ce matériel avant le scrutin et puissent en prendre utilement connaissance.

Encore s'agit-il là d'une obligation de moyens et non de résultat. Si l'administration ne parvenait pas complètement à satisfaire une telle exigence, il appartiendrait au Conseil constitutionnel d'en tirer les conséquences sur la validité de la consultation. Il se déterminerait alors eu égard aux circonstances de l'espèce, à l'existence de cas de force majeure et à l'écart de voix en faveur de l'une et de l'autre des deux réponses.

2) Aux termes de l'article 20 du décret attaqué :

" *En application de l'article 50 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, tout électeur a le droit de contester la régularité du scrutin en faisant porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation. Dans ce cas, le procès-verbal est transmis au Conseil constitutionnel par la commission de recensement. Le Conseil constitutionnel examine et tranche définitivement les réclamations* " .

Cet article était contesté tant sur la forme que sur le fond.

a) Selon M. Hauchemaille, cet article aurait dû figurer dans un décret en Conseil d'Etat, dès lors que l'article 55 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, dispose que :

" *Les modalités d'application de la présente ordonnance pourront être déterminées par décret en conseil des ministres, après consultation du Conseil constitutionnel et avis du Conseil d'Etat* " .

Toutefois, en dépit de sa formulation maladroite, l'article 20 du décret contesté ne constitue pas une modalité d'application de l'article 50 de l'ordonnance et n'avait donc pas à être pris en Conseil d'Etat.

En effet, l'article 20 du décret se borne à reprendre les termes de l'article 1er du règlement intérieur du Conseil constitutionnel applicable à la procédure suivie pour un référendum, selon lesquels :

" Tout électeur a le droit de contester la régularité du scrutin en faisant porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation. Dans ce cas, le procès-verbal est transmis au Conseil constitutionnel par la commission de recensement ".

Or le règlement intérieur du Conseil est pris pour l'application de l'article 56 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, qui dispose :

" Le Conseil constitutionnel complètera par son règlement intérieur les règles de procédure édictées par le titre II de la présente ordonnance ", étant précisé que le chapitre VII de l'ordonnance (*" De la surveillance des opérations du référendum et de la proclamation des résultats "*) figure dans son titre II (*" Fonctionnement du Conseil constitutionnel "*).

b) Sur le fond, M. Hauchemaille soutenait que l'article 20 du décret méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif.

Mais, en prévoyant que tout électeur *" a le droit de contester la régularité du scrutin en faisant porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation "*, le règlement intérieur, repris par le décret attaqué, a institué un recours effectif contre la consultation référendaire, adapté à la nature de celle-ci.

De toutes façons, le requérant n'avait pas qualité pour contester le règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

3) Enfin, il résulte des dispositions combinées du décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre le projet de loi de ratification au référendum et du décret portant organisation du référendum que celui-ci aura lieu le samedi 28 mai 2005 et non le lendemain dans les seuls bureaux de vote et centres de vote où, en raison du décalage horaire, la tenue du scrutin le dimanche pourrait altérer la sincérité des opérations électorales et méconnaître l'égalité des électeurs devant le suffrage.

Ce faisant, les auteurs des décrets ont fait droit aux observations de 2000 du Conseil constitutionnel selon lesquelles :

" En Polynésie française, il serait souhaitable, comme pour les élections législatives, que le référendum ait lieu le samedi plutôt que le dimanche afin de permettre aux électeurs de ce territoire de prendre part au scrutin avant que les résultats de métropole ne soient connus ".

Ainsi, même en supposant l'existence, comme l'affirmait le requérant, d'un " principe fondamental reconnu par les lois de la République " selon lequel les élections doivent avoir lieu le dimanche, les auteurs des décrets relatifs au référendum n'auraient commis ni erreur de droit, ni erreur manifeste d'appréciation, dans la conciliation qu'il leur appartenait d'opérer entre les règles et principes de valeur constitutionnelle applicables.

En tout état de cause, le PFRLR invoqué n'existe pas, ne serait-ce que parce qu'il ne satisfait pas à la condition tirée par le Conseil constitutionnel de l'importance du principe en cause au regard des droits fondamentaux ou du fonctionnement des pouvoirs publics.

On se reportera, par analogie, à ce qui a été jugé à propos de la règle selon laquelle, en cas d'égalité de suffrages, le dernier siège bénéficie traditionnellement à la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée ou au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Une telle règle " *ne revêt pas une importance telle qu'elle puisse être regardée comme figurant au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République "* " (n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, cons.8 et 9).

On observera qu'il a été fait exception au vote dominical à plusieurs reprises par des textes récents. Il résulte ainsi de l'article L. 397 du code électoral que les élections législatives ont lieu le samedi en Polynésie française. La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a par ailleurs modifié la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 7 de la Constitution afin de permettre l'organisation du scrutin présidentiel un autre jour que le dimanche, faculté mise en oeuvre par le III de l'article 194 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui prévoit que les scrutins présidentiels s'y dérouleront le samedi.

IV) Les griefs dirigés par M Hauchemaille contre le décret n° 2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum

M. Hauchemaille soulevait six griefs à l'encontre de ce décret.

Il soutenait :

- que son article 1er, qui fixe la clôture de la campagne en vue du référendum au samedi 28 mai 2005 à minuit, est en contradiction avec l'article L. 49 du Code électoral, rendu par ailleurs applicable à la consultation en cause par l'article 2 de ce décret ;
- qu'est inconstitutionnelle la loi locale du 10 juillet 1906, rendue applicable en Alsace Moselle par le décret contesté ;
- qu'est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation l'article 2 du décret critiqué en tant qu'il ne fait entrer en vigueur les interdictions édictées par certains articles du code électoral qu'à compter du 9 mai 2005 à zéro heure ;
- qu'aurait dû être inscrite en loi de finances la charge résultant pour l'Etat de l'aide apportée, en vertu des articles 8 à 10 du décret attaqué, aux formations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du référendum ;
- que, subsidiairement, le décret aurait dû instituer un plafond de dépenses, comme dans le droit commun de l'aide financière publique aux campagnes électorales ;
- qu'enfin, la mission attribuée à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par les articles 8 à 10 du décret empiète sur les prérogatives confiées au Conseil constitutionnel par l'article 60 de la Constitution.

Ainsi qu'il a été dit, il appartient au pouvoir réglementaire de rendre applicables à un référendum convoqué au titre de l'article 11 de la Constitution, avec les adaptations justifiées par ce type de consultation, les dispositions législatives et réglementaires régissant d'autres consultations électorales.

1) Ne sont contraires à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, et ne sont pas davantage entachées d'erreur manifeste dans l'adaptation au référendum des règles du droit commun électoral, les dispositions de l'article 1er du décret contesté qui, sauf disposition contraire applicable à certaines formes de propagande en vertu d'autres articles dudit décret, fixent la clôture de la campagne la veille du scrutin à minuit.

Il en est de même des dispositions de l'article 2 qui font entrer en vigueur les interdictions édictées par les articles L. 50-1 et L. 51 (troisième alinéa) et L. 52-1 (premier alinéa) du code électoral à compter du 9 mai 2005 à zéro heure.

Il était non moins loisible au pouvoir réglementaire d'instituer une aide publique aux formations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du référendum sans transposer l'intégralité des règles applicables en la matière aux autres consultations électorales, en particulier le plafonnement des dépenses.

2) L'article 60 de la Constitution, aux termes duquel : "*Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats*" ne fait pas obstacle à ce que le contrôle de la justification des dépenses exposées, dans le cadre de la campagne en vue du référendum, par les formations habilitées, ainsi que le calcul de la somme à leur rembourser par l'Etat, soient confiés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée par l'article L. 52-14 du code électoral.

Il s'agit là de tâches de caractère technique et de portée limitée qui n'incombent pas par nature au Conseil constitutionnel.

3) Le décret attaqué n'a pas pour objet, et ne saurait avoir pour effet, de majorer les crédits votés par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2005.

La dépense résultant pour l'Etat des articles 8 à 10 du décret attaqué s'imputera sur les crédits fixés par la loi de finances initiale pour 2005, le cas échéant modifiés par une loi de finances rectificative.

La légalité du décret, en tant qu'il prévoit le remboursement de certains frais de campagne aux formations politiques habilitées, n'était pas conditionnée par l'inscription préalable de la dépense correspondante en loi de finances. Notons à cet égard que les articles 11 et 13 de la loi organique sur les lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), comme les articles 7 à 9 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, prévoient la possibilité de procéder à des mouvements de crédits en cours d'année afin de couvrir des dépenses imprévues. C'est dans ce cadre que seront pris en charge les remboursements prévus par l'article 8 du décret.

Ceux-ci ne pouvaient évidemment figurer dans la loi de finances pour 2005 dès lors que le décret décidant de soumettre le projet de loi au référendum n'a été pris que le 9 mars 2005.

4) Aux termes de l'article L. 48 du code électoral, auquel renvoient les articles 2 et 4 du décret attaqué :

" Sont applicables à la propagande les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à l'exception de son article 16.

Ainsi qu'il est dit à l'alinéa 3 de l'article 15 de ladite loi, les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les articles 15 et 17 de la loi susvisée ne sont applicables que sous réserve des dispositions de la loi locale du 10 juillet 1906 "

La loi locale du 10 juillet 1906 est en effet applicable, en Alsace Moselle, à la propagande imprimée en vue du référendum. Or le requérant estimait ce texte contraire aux principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République proclamés par l'article 1er de la Constitution.

Toutefois, la non conformité de dispositions législatives à la Constitution ne peut être contestée devant le Conseil constitutionnel que dans les cas et suivant les modalités définis par l'article 61 de la Constitution (par exemple, s'agissant du décret portant convocation des collèges électoraux pour le renouvellement triennal du Sénat : 20 septembre 2001, Hauchemaille et Marini, cons. 6 et 7).

Décision du 24 mars 2005 rendue sur le recours de M. Meyet contre les décrets relatifs à l'organisation du référendum et à la campagne référendaire

M. Alain Meyet demandait l'annulation :

- de l'article 8 du décret n° 2005-237 du 17 mars 2005, portant organisation du référendum, en tant qu'il rend applicable au déroulement des opérations de vote l'article L. 61 du code électoral ;
- des articles 2 et 4 du décret n° 2005-238 du 17 mars 2005, relatif à la campagne en vue du référendum, en tant qu'il rendent applicables à la campagne référendaire les articles L. 50 et R. 27 du code électoral.

Pour les motifs rappelés à propos du recours de M. Hauchemaille, jugé le même jour, le Conseil constitutionnel était compétent pour connaître des conclusions de M. Meyet.

Le requérant relevait que les dispositions du code électoral dont il dénonçait la mention dans les décrets contestés édictent des prohibitions (L. 50 : interdiction aux agents de l'autorité publique ou municipaux de distribuer des tracts et professions de foi ; R. 27 : interdiction d'utiliser les couleurs bleu, blanc et rouge sur les affiches électorales ; L. 61 : interdiction de pénétrer en armes dans l'assemblée électorale) et que ces prohibitions sont indirectement sanctionnées sur le plan contraventionnel par le décret en Conseil des ministres n° 2000-731 du 1er août 2000 (pris le Conseil d'Etat entendu et le Conseil constitutionnel consulté), dont l'article 1er dispose :

" Les dispositions des articles R. 94, R. 95 et R. 96 du code électoral sont applicables à la campagne et aux opérations de vote des référendums qui sont organisés en application des articles 11 et 89 de la Constitution dès lors que les dispositions des articles L. 50, R. 27 et L. 61 dudit code leur sont respectivement rendues applicables ".

Comme les articles R. 94, R. 95 et R. 96 édictent des peines contraventionnelles réprimant respectivement la violation des articles L. 50, R. 27 et L. 61, le requérant estimait que les décrets contestés ne pouvaient être pris qu'en Conseil d'Etat.

M. Meyet invoquait l'article R. 610-1 du code pénal, aux termes duquel : " *Les contraventions, ainsi que les classes dont elles relèvent, sont déterminées par décrets en Conseil d'Etat* " .

Il se prévalait en outre de l' " obiter dictum " contenu dans une décision du Conseil d'Etat n° 225706 du 19 octobre 2001 (rendue à sa requête), par laquelle la Haute juridiction administrative avait considéré que le contenu des obligations sanctionnées par une peine contraventionnelle était inséparable des dispositions instaurant la contravention proprement dite et que celle-ci ne pouvait résulter que de la réunion des unes et des autres dans un décret en Conseil d'Etat.

Les décrets contestés n'avaient pas pour autant à être pris par décret en Conseil d'Etat, puisque, par elles-mêmes, les interdictions édictées par les articles L. 50, R. 27 et L. 61 du code électoral, rendus applicables au référendum du 29 mai 2005 par lesdits décrets, n'instaurent aucune peine contraventionnelle.

Elles pourraient d'ailleurs être sanctionnées autrement que par un jugement pénal (exercice du pouvoir de police confié au président du bureau de vote, sanction disciplinaire...).

C'est, au demeurant, ce qu'a déjà jugé le Conseil constitutionnel le 11 septembre 2000 en réponse au même grief articulé par le même requérant :

" *Considérant (...) qu'aux termes de l'article R. 610-1 du code pénal : " ... " ; que l'article 8 du décret attaqué 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 " ; que, contrairement à ce que soutient le requérant, 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 " (cons. 1).*

La réponse ne pouvait être qu'identique en 2005.