

**Commentaire de la décision du 7 avril 2005**

Requête présentée par Messieurs Philippe de VILLIERS et Guillaume PELTIER

MM. de Villiers et Peltier contestaient la communication à tous les électeurs, avant le scrutin, de l'exposé des motifs du projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Ils demandaient au Conseil :

- de juger que l'article 3 du décret portant organisation du référendum ne pouvait être interprété comme autorisant une telle communication et y faisait au contraire obstacle ;
- d'enjoindre au Gouvernement de s'abstenir de procéder à celle-ci.

Les requérants dénonçaient à la fois :

- La présence d'un exposé des motifs parmi les documents adressés aux électeurs, présence qu'ils jugeaient contraire tant à l'article 3 du décret du 17 mars 2005 portant organisation du référendum qu'aux principes généraux applicables à la documentation officielle ;
- le contenu même de l'exposé des motifs, qu'ils estimaient de nature à fausser la sincérité du scrutin.

1) Sur la présence comme sur le contenu du document critiqué, cette requête mettait en réalité en cause l'article 3 du décret portant organisation du référendum.

En effet, aux termes de cet article :

*" Le texte du projet de loi soumis au référendum et celui du traité qui y est annexé sont imprimés et diffusés aux électeurs par les soins de l'administration "*.

Or, en accord avec la tradition républicaine, l'exposé des motifs d'une loi est inséparable de celui-ci.

Cette pratique a été consacrée dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle.

L'exposé des motifs accompagne le projet de loi soumis au Conseil d'Etat, puis le projet de loi inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres, puis le projet de loi déposé sur le bureau des deux assemblées parlementaires.

Sous la III<sup>e</sup> République, il était même publié au Journal officiel en même temps que la loi votée.

Plus près de nous, les circulaires successives du Premier ministre relatives aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes publiés au Journal officiel (notamment les plus récentes, du 30 janvier 1997 et du 1er juillet 2004) ont constamment rappelé que *" Les projets de loi sont toujours précédés d'un exposé des motifs "*, cet usage valant tant pour les projets de loi qui, en application de l'article 53 de la Constitution, autorisent la ratification d'un traité ou l'approbation d'un engagement international que pour les projets de loi ordinaires.

Aussi, lorsqu'un projet de loi, au lieu d'être présenté au Parlement, est soumis au référendum, est-il naturel que son exposé des motifs soit communiqué aux électeurs en même temps que lui.

Cela a été le cas, contrairement à ce qu'affirmaient les requérants, des précédents référendums.

Compte tenu de l'inséparabilité entre un projet de loi et son exposé des motifs, l'article 3 du décret portant organisation, en prévoyant la communication à chaque électeur du projet de loi, impose, implicitement mais nécessairement, la communication à chaque électeur de l'exposé des motifs.

En outre, en raison de la chronologie des faits, les auteurs du décret du 17 mars 2005 portant organisation du référendum se sont nécessairement référés à l'exposé des motifs critiqué, dont le contenu avait été fixé le 9 mars, date du Conseil des ministres à l'ordre du jour duquel a été inscrit le projet de loi autorisant la ratification du traité.

L'argumentation des requérants tendait donc à mettre en cause (même s'ils se prévalaient de cet article) la légalité de l'article 3 du décret.

Aussi leurs conclusions ont-elles été requalifiées. Le Conseil les a regardées comme tendant à l'annulation de cet article, en tant qu'il implique la communication aux électeurs de l'exposé des motifs litigieux.

Eu égard à la nature de la disposition attaquée, qui figure dans un décret propre au référendum, le Conseil constitutionnel était compétent pour connaître de telles conclusions (par exemple : Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005).

**2) Chacun des deux griefs a été rejeté sur le fond.**

**a) Satisfait les exigences de clarté et de loyauté de la consultation référendaire la communication aux électeurs, avant le scrutin, du projet de loi sur lequel ils sont appelés à voter. Or ce qui est vrai du projet de loi est vrai de l'exposé des motifs qui en est inséparable.**

**b) Par son contenu, l'exposé des motifs litigieux n'outrepasse pas l'objet propre d'un exposé des motifs.**

Comme tout exposé des motifs, il présente l'économie générale du texte et s'efforce de mettre en valeur son intérêt.

En revanche, il n'est pas de teneur apologétique et ne comporte ni contre-vérité, ni polémique. Il n'est donc pas de nature à altérer la sincérité du scrutin.

En conclusion, l'article 3 du décret portant organisation du référendum a nécessairement et légalement prescrit la communication aux électeurs du document critiqué.