

Commentaire de la décision du 19 mai 2005

sur deux réclamations relatives au référendum du 29 mai 2005

M. GABARRO ARPA demandait au Conseil constitutionnel, sauf à réformer la question posée aux électeurs ou à ordonner le report du scrutin, d'annuler le décret n° 2005-237 du 9 mars 2005 décidant de soumettre au référendum le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, ainsi que l'article 3 du décret n° 2005-237 du 17 mars 2005, portant organisation de ce référendum, aux termes duquel : "*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...*".

Pour sa part, M. HOFFER demandait l'annulation de l'article précité en tant que celui-ci prescrivait la communication aux électeurs d'un exposé des motifs comportant un dernier paragraphe que le requérant estimait de nature à abuser l'électorat.

Les requêtes de MM GABARRO ARPA et HOFFER mettant en cause les mêmes dispositions réglementaires, il y avait lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Le Conseil constitutionnel était-il compétent pour connaître de telles conclusions ?

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 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 (par exemple : 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet).

Ces conditions étaient réunies eu égard à la nature de la disposition réglementaire précitée - article 3 du décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 - laquelle figure dans un décret propre au référendum (en ce sens : 7 avril 2005, de Villiers et Peltier).

En revanche, le Conseil constitutionnel n'était compétent ni pour réformer le décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de loi au référendum, ni pour ordonner le report du scrutin.

A) La requête de M. GABARRO ARPA

M. GABARRO ARPA faisait valoir, à l'appui de son recours, que l'article 3 du décret portant organisation du référendum imposait implicitement la communication aux électeurs de l'exposé des motifs du projet de loi soumis au référendum arrêté lors du Conseil des ministres du 9 mars 2005.

Or, selon le requérant, ce document occultait la portée véritable de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui est de substituer de nouvelles dispositions à celles de l'actuel titre XV de la Constitution.

A ses yeux, le référendum convoqué par le décret présidentiel du 9 mars 2005 équivalait ainsi, sans que le corps électoral en ait conscience, à une révision de la Constitution : la sincérité du scrutin en aurait été altérée (a).

Par ailleurs, M. GABARRO ARPA mettait en cause la tonalité générale de l'exposé des motifs (b).

Aucune des deux branches de cette argumentation ne pouvait prospérer.

a) L'article 3 de la révision constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 a explicitement prévu qu'à compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'actuel titre XV de la Constitution, intitulé " *Des Communautés européennes et de l'Union européenne* ", sera remplacé par un titre XV intitulé " *De l'Union européenne* " et comprenant sept articles (numérotés 88-1 à 88-7).

On sait que l'entrée en vigueur du traité interviendra dans les conditions fixées par celui-ci. Elle suppose que celui-ci soit ratifié par tous les pays membres de la Communauté européenne.

En cas de réponse négative au référendum, la France ne pourra pas ratifier le traité qui, en conséquence, n'entrera pas en vigueur.

En cas de réponse positive, la France ratifiera le traité (elle " déposera son instrument de ratification "), mais le traité n'entrera pas en vigueur pour autant. Il faudra en outre que tous les autres pays membres aient également déposé leurs instruments de ratification.

Si le traité entre en vigueur, le titre XV de la Constitution française changera de rédaction par l'effet de la révision constitutionnelle du 1er mars 2005.

En vertu de l'article IV-447 (§2) du traité, celui-ci " *entre en vigueur le 1er novembre 2006, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procède le dernier à cette formalité* ".

Il convient toutefois de préciser qu'à l'instar de ce que détermine le point 4 de l'article IV-443 pour la modification du traité, la déclaration n° 30 annexée au traité prévoit, pour son entrée en vigueur, que si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité (autrement dit : si d'ici le 29 octobre 2006), les quatre cinquièmes des Etats - membres ont ratifié et que les autres ont rencontré des difficultés pour procéder à cette ratification, " *le Conseil européen se saisit de la question* ".

Le contenu des articles regroupés sous le nouveau titre XV de la Constitution a été expressément adopté par le constituant et publié au Journal officiel de la République française.

Cette révision a fait l'objet d'un large retentissement tant par les moyens officiels d'information que par les médias et le débat public.

Il y est d'ailleurs fait référence au dernier paragraphe de l'exposé des motifs critiqué (nous y reviendrons).

Si, par la volonté du constituant, l'entrée en vigueur du nouveau titre XV est conditionnée par celle du traité lui-même, la condition ainsi posée est précisément énoncée par les dispositions en vigueur de la Constitution.

Les effets de la ratification du traité sur la rédaction définitive du titre XV de la Constitution, que l'exposé des motifs n'avait pas à développer de façon détaillée, n'ont donc été nullement dissimulés au public.

Au demeurant, si les citoyens ne sont pas censés ignorer la loi, ils sont moins encore censés ignorer la Constitution.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la validité d'une révision constitutionnelle, comme semblait l'y inviter le requérant (n° 2003-469 DC du 26 mars 2003. Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République).

Il y avait lieu, par suite, de rejeter, comme dépourvu de tout fondement, le grief tiré par le requérant de la prétendue ignorance dans laquelle les textes contestés auraient tenu les électeurs quant aux conséquences de leur vote sur l'entrée en vigueur du nouveau titre XV de la Constitution.

b) L'exposé des motifs accompagnant un projet de loi, conformément à une tradition trouvant sa source dans l'article 56 de la Constitution du 24 juin 1793 et constamment réaffirmée depuis lors sous les régimes républicains, a pour objet non seulement de présenter les principales caractéristiques de ce projet, mais encore de mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption.

Or, comme il a été jugé à propos du recours de MM. de Villiers et Peltier, le document critiqué n'outrepasse pas cet objet.

B) La requête de M. HOFFER

Aux termes du dernier paragraphe de l'exposé des motifs :

" Le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été examiné par le Conseil constitutionnel. Il a fait l'objet de sa décision du 19 novembre 2004. La lecture qu'il en a faite montre que ce traité respecte les éléments inhérents à notre tradition constitutionnelle nationale, s'agissant notamment de la laïcité et de l'égalité des droits et des devoirs de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de sexe, de race ou de religion. C'est compte tenu de cette lecture que la Constitution française a été révisée par la loi constitutionnelle du 1er mars 2005 et que le Peuple français est appelé à se prononcer sur le traité par référendum " .

Selon le requérant, ce paragraphe était contraire à la Constitution, " *puisque la rédaction de son nouvel article 88-1 ouvre la voie à une ratification sans réserve* ". Etait ainsi reproché aux auteurs de l'exposé des motifs de faire état d'une réserve que la France n'avait pas faite et

n'avait pas à faire. La présence de ce paragraphe dans l'exposé des motifs aurait été dès lors de nature à fausser la sincérité de la consultation.

Explicitant la portée de la référence, figurant dans les visas du décret de convocation du 9 mars 2005, à la décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel, la formulation du paragraphe précité est cependant exempte d'inexactitudes ou d'informations de nature à induire en erreur les électeurs.