

2 juin 2005

Le Conseil constitutionnel et le référendum des 28 et 29 mai 2005 sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe

Source : services du Conseil constitutionnel

Introduction

Le 29 octobre 2004 a été signé à Rome un [traité « établissant une Constitution pour l'Europe »](#) destiné à se substituer au traité instituant la Communauté européenne et au traité sur l'Union européenne.

Le nouveau traité n'entrait en vigueur que s'il était ratifié par les 25 pays-membres de l'Union européenne. Certains pays membres ont procédé ou procéderont par la voie parlementaire ; d'autres, à l'instar de l'Espagne ([20 février 2005](#)) ou des pays-Bas ([1^{er} juin 2005](#)), par voie référendaire.

S'agissant de la France, la première question qui s'est posée a été celle de la [révision](#) de sa Constitution.

Saisi par le Président de la République, le Conseil constitutionnel a en effet jugé le [19 novembre 2004](#) que la ratification du traité ne pouvait se faire sans réviser préalablement la Constitution.

La révision s'imposait à deux égards :

- l'attribution de nouvelles compétences « régaliennes » à l'Union ou la modification des conditions d'exercice actuelles de telles compétences ;
- la mise en oeuvre des nouvelles prérogatives attribuées par le traité aux Parlements nationaux.

Cette révision a été accomplie par voie parlementaire le 28 février 2005, c'est-à-dire qu'elle a été approuvée par plus des trois cinquièmes des parlementaires réunis en Congrès à Versailles, après avoir été [votée dans les mêmes termes](#) par l'Assemblée nationale et le Sénat (art. 89 de la Constitution).

Elle aurait pu aussi emprunter la voie référendaire comme pour l'instauration du quinquennat présidentiel [approuvée par référendum le 24 septembre 2000](#).

La [révision promulguée le 1er mars 2005](#) (la dix-huitième depuis 1958) a levé les obstacles à la ratification [identifiés par le Conseil constitutionnel](#).

A ce stade, la ratification par la France pouvait à son tour prendre la voie parlementaire ou la voie référendaire.

C'est cette seconde option qu'a retenue le Président de la République, comme il ressort du [communiqué du Conseil des Ministres du 9 mars 2005](#), en application de l'[article 11 de la Constitution](#).

C'est le dixième référendum national organisé sous la V^{ème} République (en comptant celui du 28 septembre 1958 approuvant la Constitution de la V^{ème} République).

Comme il ressort d'une déclaration faite le 4 mars 2005 par le Président de la République et du [décret n° 2005-218 du 9 mars 2005](#), la date du scrutin a été fixée au dimanche 29 mai 2005 (sauf en Polynésie française et dans les collectivités territoriales françaises d'Amérique où il a eu lieu le samedi).

Les règles relatives à l'[organisation du scrutin](#) et à la [campagne référendaire](#) ont été arrêtées lors du [Conseil des ministres du 17 mars 2005](#), après avis du Conseil constitutionnel. Elles ont fait respectivement l'objet des décrets n° 2005-237 et n° 2005-238 du même jour.

En application du deuxième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le référendum a donné lieu à une [déclaration gouvernementale suivie d'un débat le 5 avril à l'Assemblée nationale et le lendemain au Sénat](#).

A la veille de la consultation, les possibilités étaient les suivantes :

- En cas de réponse négative au référendum, la France ne pourrait pas ratifier le traité qui, en conséquence, n'entrerait pas en vigueur (sauf à procéder à une nouvelle consultation dans notre pays après ratification par les autres Etats membres, comme cela a été le cas du Danemark pour le traité d'Amsterdam et de l'Irlande pour le traité de Nice).

- En cas de réponse positive, la France ratifierait le traité (en langage technique : elle « déposerait son instrument de ratification »), mais le traité n'entrerait pas en vigueur pour autant. Il faudrait en outre que tous les autres pays membres aient également déposé leurs instruments de ratification (qu'ils aient tous ratifié).

- Si le traité entrerait en vigueur, le titre XV de la Constitution française (actuellement libellé « *Des Communautés européennes et de l'Union européenne* ») changerait 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 1^{er} 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 ».

La déclaration n° 30 annexée au traité prévoit que si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de sa signature du traité (soit 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* ».

La France était le dixième pays membre de l'Union européenne à se prononcer sur la ratification (deux jours après l'Allemagne et trois avant les Pays-Bas). C'était le second à la faire par voie référendaire après l'Espagne, dont le corps électoral a approuvé la ratification à une large majorité des suffrages exprimés. Le troisième pays-membre à soumettre la ratification du traité au référendum était la Hollande.

Lorsque le peuple français s'est prononcé sur le traité, neuf pays-membres, rassemblant près de la moitié de la population de l'Union, avaient déjà décidé (par voie parlementaire ou référendaire) de le ratifier.

Au lendemain du scrutin, le cumul des décomptes établis par les commissions locales de recensement (qui centralisent chacune les suffrages au niveau d'un département de métropole, d'un département d'outre mer, d'une collectivité d'outre-mer à statut spécial ou de la circonscription unique rassemblant les Français établis hors de France) faisaient apparaître un taux de participation de près de 70 % et, parmi les suffrages exprimés, une proportion de « oui » de 45,3 % et une proportion de « non » de 54,7 %, soit un net avantage en défaveur de la ratification.

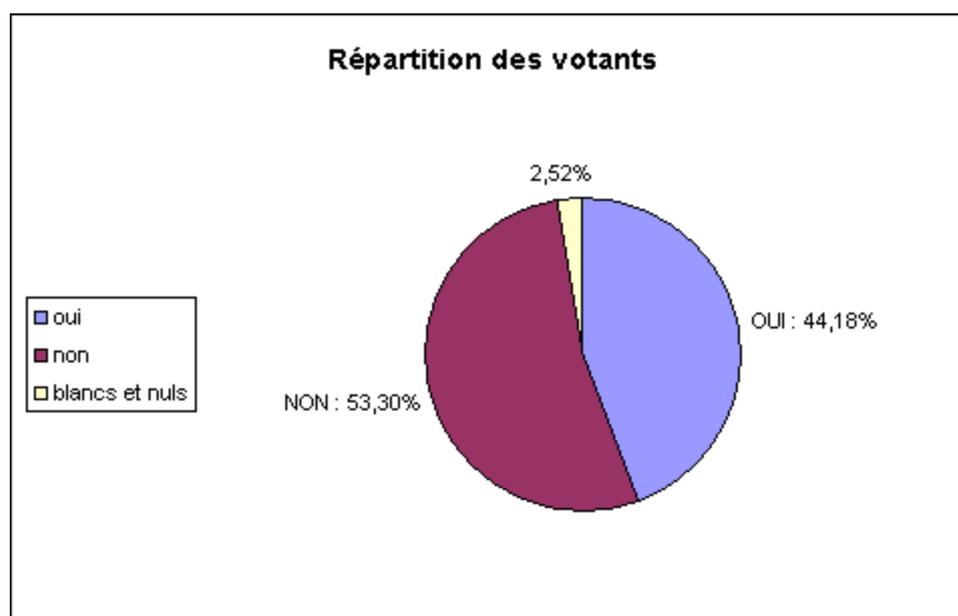
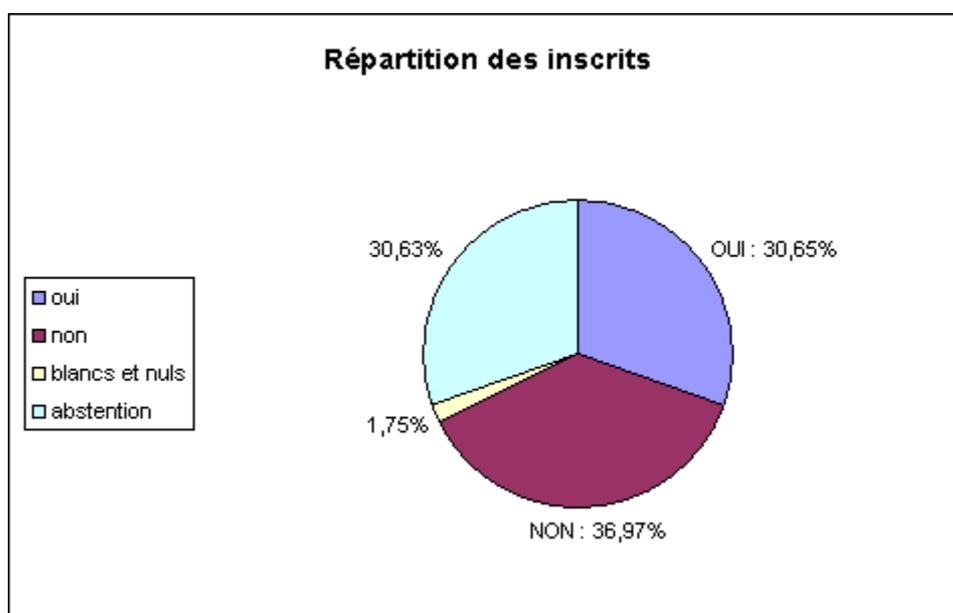
Ces chiffres étaient certes provisoires tant que le Conseil constitutionnel n'avait pas proclamé les résultats après vérification des comptes, recensement des suffrages au niveau national, prise en considération des rapports de ses délégués et des représentants de l'Etat et examen des réclamations mentionnées par les électeurs dans les procès verbaux de leurs bureaux de vote.

Cette opération, achevée le 1er juin 2005, a fait l'objet de la décision de proclamation diffusée le jour même sur le site Internet du Conseil constitutionnel. Comme en attestent les tableaux ci-après, les travaux du Conseil n'ont conduit à modifier tout au plus que le deuxième chiffre après la virgule des pourcentages diffusés par le ministère de l'intérieur le 30 mai 2005 au matin. Le sens global du vote n'en a évidemment pas été modifié.

C'est également le 1^{er} juin que les électeurs néerlandais rejetaient, eux-aussi à une nette majorité, la ratification du traité.

Résultats définitifs du référendum des 28 et 29 mai 2005

Catégorie	Nombre absolu	Part des inscrits	Part des votants	Part des exprimés
OUI	12.808.270	-	-	45,33%
NON	15.449.508	-	-	54,67%
Exprimés	28.257.778	-	97,48%	100%
Blancs et Nuls	730.522	-	2,52%	-
Votants	28.988.300	69,37%	100%	-
Abstentions	12.800.902	30,63%	-	-
Inscrits	41.789.202	100%	-	-



Où en est la ratification de la Constitution européenne ?

Pays ayant rejeté la Constitution :

- France : le 29 mai, les Français disent non par référendum à 54,67%.
- Pays-Bas : le 1er juin, les Néerlandais disent non par une majorité de 61,6%.

Pays ayant déjà ratifié le Traité :

- Lituanie: 11 novembre 2004
- Hongrie: 20 décembre 2004
- Slovénie: 1er février 2005
- Italie: 6 avril 2005
- Grèce: 19 avril 2005
- Slovaquie : 11 mai 2005
- Espagne: 18 mai 2005
- Autriche: 25 mai 200
- Allemagne: 27 mai 2005
- Lettonie: 2 juin 2005
- Chypre: 30 juin 2005
- Malte: 6 juillet 2005
- Luxembourg: 10 juillet 2005

Ratification prévue en 2005

- Belgique: en cours
- Estonie: automne 2005
- Suède: report de la présentation parlementaire
- Finlande: report du processus
- Portugal: intention de report du processus
- Danemark: référendum reporté
- Pologne: report du processus

Ratification prévue en 2006

- Irlande: référendum reporté
- Royaume-Uni: printemps 2006
- République tchèque: fin 2006

Avertissement:

- 1) Les dates postérieures au 1^{er} octobre 2005 sont indicatives
- 2) Le traité prévoit que la ratification doit intervenir avant la fin octobre 2006. En vertu de l'article IV-447 (§2) du traité, celui-ci « *entre en vigueur le 1^{er} 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 de préciser, toutefois, qu'une déclaration n° 30 annexée au traité prévoit 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* ».

I) Mission générale du Conseil constitutionnel

En matière de référendum, la Constitution confie au Conseil un rôle très proche de celui qu'il exerce pour l'élection présidentielle.

Il est à la fois conseil, contrôleur et juge.

Tout cela lui confère un rôle d'organisation assez lourd qui, comme pour les deux précédents de 1992 (traité de Maastricht) et de 2000 (quinquennat), l'ont occupé en 2005 pendant trois mois.

Les textes applicables sont, à plusieurs titres, disparates.

Tout d'abord, ils recouvrent tout le spectre de la hiérarchie des normes : de la Constitution à la circulaire.

Par ailleurs, certains sont permanents, tandis que d'autres, les plus nombreux et parfois les plus importants, sont propres à chaque consultation.

Aux termes de l'article 60 de la Constitution : « *Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats* ». Cela vaut pour les référendums de l'article 11 (comme en 1988, 1992 et 2005) comme pour ceux de l'article 89 (comme en 2000).

Les modalités d'application de ce texte relèvent, en vertu de l'article 63 de la Constitution, de la loi organique.

Ces dispositions sont succinctes.

Il s'agit des articles 46 à 51 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 :

- le Conseil est consulté sur l'organisation des opérations (art. 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) ;
- il se prononce sur la liste des organisations participant à la campagne (art. 47) ;
- il dépêche des délégués sur place (art. 48) ;
- il assure la surveillance du recensement des votes (art. 49) ;
- il examine et tranche les réclamations (art. 50) ;

- enfin, en vertu de l'article 51, comme de la Constitution elle-même (art. 60), il proclame les résultats.

Il n'existe pas de texte général, législatif ou réglementaire, applicable à l'organisation du référendum.

Seuls certains éléments de ce cadre juridique sont fixés de manière stable :

- Tel est le cas de la loi organique du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France, laquelle est applicable « au cas de référendum dans des conditions définies par décret ».

- Une autre disposition permanente est la loi du 19 juillet 1977 sur les sondages d'opinion, modifiée par la loi du 19 février 2002, dont l'article 11 interdit la diffusion et le commentaire de tout sondage la veille et le jour du scrutin.

- En outre, héritage du dernier référendum, certaines dispositions pénales du code électoral sont étendues de façon permanente aux opérations de référendum par le décret du 1^{er} août 2000.

- Enfin, s'applique de plein droit au référendum la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dont une partie concerne les périodes électorales.

L'article 14 de cette loi prohibe la publicité politique à la télévision.

Il en résulte que les émissions publicitaires à caractère politique sont interdites en tout temps, qu'il y ait ou non référendum en vue.

Une seule exception est autorisée dans le cadre de la campagne radio-télévisée dite officielle, mais bien évidemment, pas avant qu'elle ait commencé.

Il en résulte également que personne ne peut acheter de l'espace aux médias en vue de promouvoir le « oui » ou le « non » au référendum.

Cela n'empêche pas, bien entendu, les membres du Gouvernement de s'exprimer librement.

De même, le Gouvernement peut faire diffuser des messages d'information ou des campagnes civiques incitant à la participation.

Mais ces campagnes d'information ou de sensibilisation (lorsqu'elles sont diffusées sur les ondes) ne doivent pas prendre un tour promotionnel.

Aussi le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), après avoir pris l'attache du Conseil constitutionnel, avait-il interdit en 1992 une campagne télévisée fondée sur le slogan « *L'Europe est adulte : donnez-lui sa majorité* » conçue par une agence de publicité à la demande du service d'information et de diffusion du Premier ministre.

Comme on vient de voir, les textes relatifs à l'organisation et à la campagne référendaires sont parcellaires.

L'essentiel de l'organisation juridique des référendums repose sur trois décrets *ad hoc*.

Pour le référendum du 29 mai 2005, le décret portant convocation des électeurs date du 9 mars, les deux suivants du 17 mars 2005.

Ces décrets transposent au référendum, en les adaptant, diverses dispositions législatives et réglementaires du code électoral.

Le décret de convocation est celui par lequel le Président de la République décide de soumettre une question au référendum.

Il comporte le libellé de la question, la date de la consultation et, en annexe, le texte de la loi de ratification soumise au vote des électeurs.

**PRINCIPALES ETAPES DU CALENDRIER
DES OPERATIONS REFERENDAIRES**

Date	Activité
28 février	Révision de la Constitution par le Congrès
9 mars	Décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de révision de la Constitution au référendum
10 mars	Publication du décret de convocation
17 mars	Nomination des délégués du Conseil constitutionnel
18 mars	Publication du décret d'organisation du référendum
18 mars	Publication du décret relatif à la campagne en vue du référendum
22 mars	Recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel
24 mars	Décision du Conseil constitutionnel (contentieux des actes préalables)
1er avril	Arrêtés du Premier ministre fixant la liste des organisations politiques habilitées à participer à la campagne et portant répartition du temps de parole
5 avril	Débat à l'Assemblée nationale (article 11, 2ème alinéa, Const.)

6 avril	Débat au Sénat (article 11, 2ème alinéa, Const.)
7 avril	Décisions du Conseil constitutionnel (contentieux des actes préalables)
16 avril	Décision du C.S.A. relative aux conditions de production, programmation et diffusion
3 mai	Décision du C.S.A. relative à l'ordre de diffusion des émissions
16 au 27 mai	Campagne radio-télévisée des partis habilités
28 mai	Début des opérations de vote en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les centres de vote des Français de l'étranger situés sur le continent américain
29 mai	REFERENDUM EN METROPOLE
30 et 31 mai, 1^{er} juin	Recensement national, examen des réclamations et proclamation des résultats par le Conseil constitutionnel

II) L'activité consultative du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel donne son avis sur les textes, documents et dispositifs propres au référendum.

Il s'agit bien d'un avis et non d'une décision et cet avis n'est pas public.

S'agissant de l'examen du décret de convocation, le Conseil a eu à cœur de contrôler deux points :

- Celui relatif à la date du scrutin dans les territoires français ou centres de vote qui, en raison du décalage horaire, connaîtraient les résultats du vote en métropole si le référendum y avait lieu le dimanche : il a constaté avec satisfaction que les électeurs de ces régions étaient cette fois convoqués le samedi ;

- Le second point était relatif à la référence faite à sa décision du 19 novembre 2004 (sur le traité constitutionnel) dans le projet de loi de ratification annexé au décret de convocation et adressé aux électeurs. Compte tenu des futures positions que pourraient prendre les cours de Luxembourg et de Strasbourg, il était important que le traité, s'il était ratifié par le peuple souverain et entré en vigueur, soit bien celui correspondant à l'analyse raisonnable et naturelle qu'il en avait faite dans sa décision du 19 novembre 2004 (on peut penser à des questions comme la laïcité ou les droits des minorités). Sur ce point, le dernier paragraphe de l'exposé des motifs du projet de loi annexé au décret de convocation lui donnait satisfaction (voir, au § III ci-dessous, décision Hauchemaille et Le Mailloux du 25 mai 2005).

S'agissant des décrets du 17 mars (organisation et campagne), le Conseil a relevé :

- que le premier, qui n'était pas substantiellement différent de celui de 2000, appelait néanmoins une réserve quant à la fermeture inhabituellement tardive des bureaux de vote (20 h et 22 h dans les grandes villes comme Paris et Lyon) ;

- que le second corrigeait opportunément sur plusieurs points (signalés par le Conseil dans ses observations de 2000) le décret campagne de 2000 (critères déterminant les partis habilités à participer à la campagne ; aide publique aux formations politiques habilitées à participer à la campagne).

Dans les faits, le Conseil constitutionnel est co-auteur de ces trois décrets (convocation, organisation, campagne).

En 2005, comme en 2000, le Conseil est en effet convenu avec le Gouvernement de procéder en deux étapes pour chaque décret :

- Une saisine officieuse donnait lieu à un premier avis, également officieux, mais examiné en plénière de façon approfondie. Cet avis officieux était aussitôt communiqué sans formalités au Secrétariat général du Gouvernement.
- Sauf exception (fermeture tardive des bureaux de vote), les observations officieuses du Conseil ont toujours été prises en compte avant la saisine officielle. Cette dernière a donc toujours conduit à un avis conforme lors de la séance plénière suivante (qui pouvait se tenir quelques jours ou une semaine après), séance lors de laquelle le Conseil s'est en réalité borné à vérifier qu'il avait été suivi.

Aucun des décrets propres à un référendum n'est en Conseil d'Etat.

De la même manière, le Conseil exerce une compétence consultative sur les autres textes et documents relatifs aux opérations référendaires, par exemple :

- sur la documentation officielle et le matériel de vote adressés aux électeurs,
- sur les circulaires adressées par le ministre de l'intérieur aux maires et aux préfets,
- sur la circulaire adressée par le ministre des affaires étrangères à nos postes diplomatiques en ce qui concerne le vote des Français établis hors de France,
- sur les modèles de procès-verbaux et divers dispositifs électoraux (machines à voter, vote des personnes handicapées...),
- ou encore sur les actes par lesquels le CSA régule l'accès aux médias des partis politiques et la couverture du référendum par les médias.

Ces actes du CSA intéressent :

- la « campagne radiotélévisée officielle » sur les sociétés nationales de programmes, qui concerne les seuls partis habilités et les seules chaînes publiques,

- le traitement de l'actualité référendaire en général, qui concerne l'ensemble des médias et l'ensemble des journalistes et personnalités politiques, qu'elles appartiennent ou non à une formation habilitée,

- la diffusion des résultats.

Cette activité consultative fait, *de facto*, du Conseil le co-auteur d'un grand nombre d'actes importants ou moins importants (circulaires, avis etc.).

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a demandé au CSA d'être très explicite dans sa recommandation aux radios et télévisions relative à la diffusion des résultats le soir du 29 mai, insistant tant sur la nécessité de ne divulguer aucun résultat avant 22 heures (y compris ceux des départements français d'Amérique) que sur celle d'indiquer au public que les seuls résultats définitifs sont ceux arrêtés par le Conseil constitutionnel, plusieurs jours après le scrutin, après recensement national et examen des réclamations.

En matière référendaire, comme pour l'élection présidentielle, c'est a priori que le contrôle doit s'effectuer.

Après, il serait trop tard : l'annulation du scrutin est difficilement concevable, surtout pour un vice antérieur au jour du vote.

Cette activité consultative a sollicité assez régulièrement le Conseil constitutionnel pendant près de trois mois.

L'occupation du Conseil se traduit tant par la fréquence de ses séances plénières (près d'une par semaine jusqu'au scrutin) que par l'accentuation du rythme de travail de ses services (réunions préalables avant saisine officielle, réunions avec les rapporteurs).

Comme les avis rendus par le Conseil constitutionnel ne sont pas publiés, la phase consultative demeure inconnue du public.

Elle se conjugue avec l'examen des réclamations dirigées contre des actes préparatoires au référendum (voir ci-dessous § III).

Le calendrier des délibérations du Conseil constitutionnel préalables au scrutin proprement dit s'est établi comme suit en 2005 :

- 8 mars Avis (non public) sur le projet de décret portant convocation des électeurs au référendum relatif à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.
- Avis (non public) sur le projet de décret relatif à l'organisation du référendum du 29 mai 2005.
- 16 mars Deux avis (non publics) sur le projet de décret relatif à la campagne référendaire, ainsi que sur le matériel électoral qui sera adressé aux électeurs.
- 17 mars Avis (non public) sur le projet de recommandation adressée par le C.S.A. aux services de communication audiovisuelle dans le cadre de la campagne référendaire.
- Nomination des délégués du Conseil pour le scrutin.
- Le Conseil s'est prononcé sur l'avis du ministre de l'intérieur destiné à informer les partis et groupements politiques des règles régissant leur participation à la campagne du référendum.
- 22 mars Examen d'une réclamation émanant d'un responsable politique et mettant en cause la tonalité d'une partie des documents électoraux qui seront remis aux électeurs avant le scrutin.
- 24 mars Rejet de requêtes relatives au référendum du 29 mai 2005 sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.
- Le Conseil s'est prononcé sur plusieurs documents relatifs au référendum :
- le projet d'arrêté fixant la liste des organisations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du référendum ;
 - le projet d'arrêté répartissant le temps d'émission attribué aux organisations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du référendum ;
 - le projet de circulaire aux préfets et hauts-commissaires sur l'organisation du référendum ;
 - le projet de circulaire aux maires sur l'organisation matérielle du référendum ;
 - les bulletins de vote adressés et mis à disposition des électeurs ;
 - les épreuves de sept procès-verbaux des opérations du référendum.
- Rejet de quatre recours relatifs à l'organisation du référendum :
- Le premier (Villiers/Peltier), mettait en cause l'envoi de l'exposé des motifs ;
 - Les trois autres, respectivement présentés par " Génération Ecologie, les Bleus ", " Cap 21 " et le " Mouvement républicain et citoyen " mettaient en cause les critères d'habilitation des formations politiques.
- 7 avril

Avis (non public) sur le projet de décision du CSA fixant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne radio-télévisée officielle en vue du référendum.

Le Conseil a examiné :

14 avril

- le dispositif prévu pour faciliter aux mal voyants l'exercice de leur droit de vote lors du scrutin du 29 mai 2005,
- le projet de décision du CSA fixant le nombre et la durée des émissions de la campagne radio-télévisée officielle organisée en vue du référendum.

Le Conseil s'est prononcé à titre consultatif sur :

3 mai

- Le projet de circulaire du ministre des affaires étrangères relatif à l'organisation, dans les centres de vote des Français demeurant à l'étranger, du référendum ;
- Le projet de décision du CSA fixant les dates et les horaires des émissions de la campagne radio-télévisée officielle organisée en vue de ce référendum ;
- La procédure de tirage au sort prévue par le CSA pour répartir ces émissions entre les formations politiques habilitées ;
- Les interfaces prévues pour trois modèles de machines à voter lors de ce référendum.

Le Conseil s'est déclaré incompétent pour connaître d'une réclamation du Rassemblement pour la France.

19 mai

Rejet de deux requêtes mettant en cause l'exposé des motifs du projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Avis (non public) sur un projet de recommandation du CSA relatif à la diffusion des résultats du référendum par les services de radio et de télévision.

25
mai

Rejet de deux nouveaux recours contre le décret du 9 mars 2005 convoquant le référendum sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

III) Contentieux des actes préparatoires

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

Le terme « réclamation », estimait-il, devait être entendu dans le sens que lui donne la législation applicable en matière électorale. Il visait exclusivement, selon lui, « les contestations formulées à l'issue du scrutin ».

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.

La distribution des rôles qu'elle entraînait avait cependant suscité, de la part des milieux politiques et de la doctrine, interrogations et critiques.

Tout bascule le 25 juillet 2000.

Saisi par l'un de ces habitués de son prétoire que l'on qualifie par indulgence de « requérants d'habitude », le Conseil constitutionnel s'est reconnu 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 substantiellement modifiée par toute une série de décisions concordantes :

- "Hauchemaille" (des 25 juillet, 23 août et 6 septembre 2000),
- "Larrouturou" (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 pour connaître :

- des actes préparatoires de caractère infra-décrétal (ce qui ne veut pas toujours dire, loin de là, qu'ils soient d'importance mineure),
- et des décrets de caractère permanent.

Cette rectification des frontières contentieuses entre les deux ailes du Palais-Royal, s'agissant des actes préparatoires à une élection, est aujourd'hui bilatéralement reconnue.

Elle a été ratifiée par le Conseil d'Etat (Mégret, Meyet et autres, Assemblée, 1^{er} septembre 2000, conclusions H. Savoie).

Elle a été en outre approuvée par la doctrine.

On ne pourrait donc la remettre en cause sans provoquer la plus grande confusion et susciter une grave polémique.

A propos des actes préparatoires au référendum des 28 et 29 mai 2005 sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont confirmé et précisé cette jurisprudence.

Les décisions des deux ailes du Palais Royal rendues à cette occasion ont été convergentes.

Ces décisions ont été délibérées entre le 23 février et le 27 mai 2005, soit sur une période de trois mois. Le tableau ci-après n'en indique que les plus importantes.

Certains actes ont été attaqués plusieurs fois, parfois par les mêmes requérants (soit que l'intéressé s'était trompé de juge, soit qu'il articulait de nouveaux moyens).

Bien que toutes ces requêtes (une trentaine) aient été rejetées, elles ont permis de trancher quelques questions importantes, s'agissant notamment de la constitutionnalité du traité, de la portée de sa ratification, de la légalité de l'information diffusée aux citoyens ou des pouvoirs respectifs du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat.

Contentieux des actes préparatoires au référendum des 28 et 29 mai 2005

	Requérants	Date de la décision	Actes attaqués	Solution
Conseil constitutionnel	HAUCHEMAILLE et MEYET	24 mars 2005	Décret convocation Décret organisation Décret de campagne	Rejet au fond
Conseil constitutionnel	De VILLIERS et PELTIER	7 avril 2005	Décret organisation	Rejet au fond
Conseil constitutionnel	« Génération Ecologie » et autres	7 avril 2005	Décret de campagne	Rejet au fond
Conseil d'Etat	M. HOFFER	15 avril 2005	Refus ministériel implicite de retirer l'exposé des motifs du matériel électoral	Rejet au fond
Conseil constitutionnel	R.P.F.	3 mai 2005	Campagne d'affichage	Rejet pour incompétence
Conseil d'Etat	R.P.F.	9 mai 2005	Campagne d'affichage	Rejet
Conseil d'Etat	Mme BUFFET et autres	13 mai 2005	Campagne d'affichage	Rejet
Conseil d'Etat	M. HOFFER	13 mai 2005	Recommandation du C.S.A.	Rejet
Conseil constitutionnel	M. GABARRO ARPA et M. HOFFER	19 mai 2005	Décret convocation Décret organisation	Rejet
Conseil constitutionnel	HAUCHEMAILLE et LE MAILLOUX	25 mai 2005	Décret convocation	Rejet

Nota : une dizaine de décisions du Conseil d'Etat relatives au référendum, qui nous ont semblé moins importante pour notre propos, ne sont pas mentionnées dans cette liste.

La synthèse des solutions adoptées est donnée ci-après.

A) CONSTITUTIONNALITE DU REFERENDUM

1) Projet de loi soumis au référendum

Aucune disposition de la Constitution n'exige qu'un projet de loi soumis à un référendum soit signé par le Premier ministre et déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 6, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

2) Déclaration du Gouvernement et débat

Il résulte de l'article 11 de la Constitution que ce n'est qu'après que le Président de la République a décidé, par décret, de soumettre au référendum un projet de loi à la demande du Gouvernement que celui-ci doit faire devant chaque assemblée une déclaration suivie d'un débat (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 6, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

3) Constitutionnalité du projet de loi annexé au décret de convocation

a) Constitutionnalité du traité

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est pas, en tout état de cause, contraire à la Charte de l'environnement de 2004. Est réservée la question de savoir si est recevable la demande d'un électeur contestant la conformité à la Constitution d'un traité dont l'autorisation de ratification est soumise à référendum sur le fondement de l'article 11 de la Constitution (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 7, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

b) Portée de la décision du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel

C'est au vu de la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004 que la Constitution a été révisée de façon à lever les obstacles à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe que le Conseil constitutionnel avait identifiés. C'est dans ces conditions que le peuple français est appelé à se prononcer. Dès lors, et en tout état de cause, n'est pas contraire à la Constitution l'absence de référence expresse à la décision du Conseil constitutionnel dans le projet de loi annexé au décret du 9 mars 2005 décidant de soumettre au

référendum le projet de loi autorisant la ratification de ce traité (*Décision Hauchemaille et Le Mailloux*, 25 mai 2005, cons. 3 et 4, *Journal officiel* du 28 mai 2005, p. 9447).

Cette décision - la dernière rendue avant le scrutin s'agissant d'un acte préparatoire à celui-ci - a donné au Conseil constitutionnel l'occasion de préciser la portée de sa décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 par laquelle il s'est prononcé sur la conformité à la Constitution française du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

La ratification de ce traité s'inscrit dans le cadre d'une habilitation constitutionnelle qui, comme le révèle le débat parlementaire (voir, sur le site Internet du Conseil constitutionnel, les propos échangés au Sénat le 16 février 2005 par MM Charasse et Perben, dans le dossier documentaire relatif à cette décision), épouse l'analyse du traité faite par le Conseil dans sa décision du 19 novembre 2004.

Il résulte en effet des travaux préparatoires à la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 que la volonté du constituant a été de rendre la Constitution compatible avec le traité tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, mais avec nul autre traité. Le constituant a entendu lever les obstacles constitutionnels à la ratification identifiés par le Conseil constitutionnel et ces seuls obstacles.

Sans qu'il soit besoin pour la France de faire de réserve à cet effet, un acte, même juridictionnel, d'une institution de l'Union qui, dans l'hypothèse où le traité entre en vigueur un jour, interpréterait ce traité dans un sens contraire à l'analyse qu'en a faite le Conseil le 19 novembre 2004 et sur un point conditionnant la conformité du traité à la Constitution française - on pense au principe de primauté du droit de l'Union (article I-6) ou à la laïcité (article II-70) - ne serait donc pas couvert par la révision et se heurterait tant à la Constitution française elle-même qu'à l'autorité qu'attache aux décisions du Conseil le second alinéa de l'article 62 de cette Constitution.

On se trouverait alors, pour reprendre l'expression du Président Mazeaud dans son discours de vœux du 3 janvier 2005, dans une situation de « vice de consentement » de la France : l'Union aurait en effet altéré les données au vu desquelles le Conseil constitutionnel s'est prononcé le 19 novembre 2004, la Constitution française a été révisée et le peuple français a été appelé à se prononcer.

Les autorités internes non seulement ne seraient pas liées par une telle interprétation contraire émanant d'une institution de l'Union, mais devraient ne pas en tenir compte, sauf à être censurées par le juge national, lui-aussi tenu par

l'article 62 de la Constitution. Le juge national serait au demeurant le Conseil constitutionnel lui-même dans l'hypothèse où la mise en œuvre de cette interprétation contraire à la chose jugée le 19 novembre 2004 prendrait la forme d'une loi de transposition d'une loi-cadre européenne.

Sur la non applicabilité nationale d'actes communautaires fondés sur une interprétation du droit originaire équivalant en réalité à la modification d'un traité européen, on se reportera à la décision du Tribunal constitutionnel allemand du 12 octobre 1993 sur le traité de Maastricht (voir le dossier documentaire relatif à la décision du 25 mai 2005 sur le site du Conseil).

B) REGLES D'ORGANISATION

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 en application des articles 11 ou 89, ou du titre XV 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 (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 8, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

Tel est le cas des dispositions qui définissent les conditions dans lesquelles certains partis politiques peuvent être habilités à participer à la campagne, notamment en disposant d'un temps de parole dans les émissions des sociétés nationales de programme (*Décision " Génération écologie " et autres, 7 avril 2005, cons. 3, Journal officiel du 9 avril 2005, p. 6458*).

2) Matériel électoral

Celui-ci a fait l'objet de nombreuses contestations, s'agissant en particulier de l'exposé des motifs du projet de loi de ratification annexé au décret de convocation.

L'article 3 du décret portant organisation du 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, sous réserve des dispositions de l'article 2 du décret du 6 août 1992 susvisé ", ne méconnaît ni les exigences de clarté et de loyauté des consultations référendaires, ni le principe d'égalité entre électeurs, ni les dispositions de l'article 4 de la Constitution aux termes desquelles : " Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage " (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 10, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

L'article 3 du décret portant organisation du référendum n'avait pas à fixer expressément une date limite pour l'acheminement des documents électoraux, dès lors que les exigences constitutionnelles de clarté et de loyauté de la consultation imposent par elles-mêmes à l'administration de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour faire en sorte que les électeurs puissent en prendre utilement connaissance avant le scrutin (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 11, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

Lorsqu'un projet de loi est soumis au référendum en application de l'article 11 de la Constitution, les exigences de clarté et de loyauté de la consultation imposent que ce projet soit transmis par avance aux électeurs. En outre, l'exposé des motifs, qui, conformément à la tradition républicaine, accompagne un projet de loi et présente les motifs pour lesquels son adoption est proposée, est inséparable de ce projet. En conséquence, dans son principe, la communication au corps électoral du projet de loi, y compris son exposé des motifs, met en œuvre l'article 11 de la Constitution et satisfait aux exigences de clarté et de loyauté de la consultation. Au demeurant, il a été procédé de la sorte à l'occasion des précédents référendums et notamment de ceux de 1992 et 2000 (*Décision de Villiers et Peltier, 7 avril 2005, cons. 4 à 7, Journal officiel du 9 avril 2005, p. 6457*).

Le décret du 17 mars 2005 portant organisation du référendum a implicitement mais nécessairement prévu la communication de l'exposé des motifs dont le contenu avait été arrêté par le Conseil des ministres le 9 mars 2005 lorsque celui-ci a délibéré du projet de loi.

Le contenu de l'exposé des motifs du projet de loi soumis au référendum, qui 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, n'outrepasse pas cet objet (*Décision Hoffer et Gabarro-Arpa, 19 mai 2005, cons. 9 et 10, Journal officiel du 21 mai 2005, p. 8849*). C'est donc en toute légalité que l'article 3 du décret portant organisation du référendum a implicitement prévu la communication de ce document (*Décision de Villiers et Peltier, 7 avril 2005, cons. 8 à 10, Journal officiel du 9 avril 2005, p. 6457*).

Le dernier paragraphe de l'exposé des motifs du projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui explicite la portée de la référence faite à la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004 dans les visas du décret du 9 mars 2005 décidant de soumettre ce projet de loi au référendum, ne comporte aucune information erronée ou de nature à induire en erreur les électeurs (*Décision Hoffer et Gabarro-Arpa*, 19 mai 2005, cons. 13, *Journal officiel* du 21 mai 2005, p. 8849).

C) CAMPAGNE

1) Moyens de propagande

Ne sont contraires à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, et ne sont pas non plus entachées d'erreur manifeste dans l'adaptation au référendum des règles du droit commun électoral, les dispositions de l'article 1er du décret relatif à la campagne du référendum 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 (*Décision Hauchemaille Meyet*, 24 mars 2005, cons. 16, *Journal officiel* du 31 mars 2005, p. 5834).

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

2) Pluralisme

En exigeant d'un parti politique, pour qu'il puisse être habilité, qu'au moins cinq députés ou cinq sénateurs aient déclaré se rattacher à lui pour l'attribution en 2005 de l'aide publique aux partis et groupements politiques, ou qu'il ait obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés aux dernières élections des représentants au Parlement européen, totalisés au niveau national, l'article 3 du décret relatif à la campagne en vue du référendum a 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 méconnaissent pas l'article 4 de la Constitution aux termes duquel : " Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage " (*Décision " Génération écologie " et autres*, 7 avril 2005, cons. 4, *Journal officiel* du 9 avril 2005, p. 6458).

3) Interventions du Chef de l'Etat au cours de la campagne

Le Conseil d'Etat a rejeté une requête contestant la recommandation du 22 mars 2005 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), ainsi que la présentation faite par le CSA de cette recommandation. Etait critiqué le fait que ces documents excluaient la prise en compte des propos du Président de la République au cours de la campagne. En raison de la place qui, conformément à la tradition républicaine, est celle du chef de l'Etat dans l'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics, le Président de la République ne s'exprime pas au nom d'un parti ou d'un groupement politique. Par suite, en recommandant aux services audiovisuels de veiller à ce que les partis ou groupements politiques bénéficient, dans le traitement de l'actualité liée au référendum, d'une présentation et d'un accès équitables, le CSA a exclu à bon droit la prise en compte, dans ce cadre, des interventions du Président de la République (279 259, 13 mai 2005, *Hoffer*).

4) Campagne d'affichage

L'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat n° 280263 du 9 mai 2005 a rejeté la demande du Rassemblement pour la France dirigée contre la décision du ministre des affaires étrangères d'organiser une campagne d'affichage sur le contenu de certaines dispositions du traité. Il a jugé qu'aucun des deux moyens invoqués n'était propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision dont la suspension était demandée. Le premier moyen invoquait une méconnaissance du premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, qui édicte une prohibition s'appliquant non à l'affichage, mais à la presse et à la communication audiovisuelle. Quant au second moyen (tiré de la violation des dispositions de l'article L. 52-8 du même code et de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, en vertu desquelles aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'une personne morale de droit étranger), le juge des référés a considéré que, si la Commission européenne (laquelle concourait au financement de la campagne) pouvait, pour l'application des dispositions invoquées, être assimilée à une personne morale de droit étranger, la campagne d'information menée par voie d'affichage par le Gouvernement français était sans rapport avec le financement d'un parti ou d'un groupement politique.

Par ailleurs, plusieurs personnalités ont saisi le Conseil d'Etat, le 10 mai, d'une demande de référé liberté (art. L. 521-2 du code de justice administrative) dirigée contre la campagne d'affichage incriminée. Cette demande a été rejetée par ordonnance n° 280353 du 13 mai 2005 (*Buffet et autres*). L'ordonnance a relevé que « la campagne d'affichage menée, dans un but d'information, par le Gouvernement » avait pris fin, ainsi que l'imposaient les dispositions du décret

relatif à la campagne référendaire, le 9 mai à zéro heure. Il en résultait, d'une part, qu'aucune atteinte grave et manifestement illégale à l'expression pluraliste des courants d'opinion ne pouvait être retenue, d'autre part, que les conclusions tendant à ce qu'il soit mis fin à cette campagne avaient perdu leur objet.

5) Financement de la campagne

En l'absence de dispositions législatives applicables en la matière, le pouvoir réglementaire a institué une aide publique aux formations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du référendum. Il n'était pas tenu, ce faisant, de transposer l'intégralité des règles régissant les autres consultations électorales, en particulier le plafonnement des dépenses (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 16, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

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 par les formations habilitées, ainsi que le calcul de la somme qui leur sera remboursée 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 (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 18, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

Le décret relatif à la campagne du référendum 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, de l'application des articles 8 à 10 de ce décret s'imputera sur les crédits fixés par la loi de finances initiale pour 2005, le cas échéant modifiés par une loi de finances rectificative. Dès lors, le grief tiré de ce que le décret critiqué aurait empiété sur le domaine réservé aux lois de finances doit être rejeté (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 19, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

D) SANCTIONS PENALES

L'article 8 du décret portant organisation du référendum se borne à rendre applicable l'article L. 61 du code électoral qui ne détermine, par lui-même, aucune peine contraventionnelle. Il ne relève donc pas de la catégorie des dispositions qui doivent être prises par décret en Conseil d'Etat en vertu de l'article R. 610-1 du code pénal. De même, les articles 2 et 4 du décret relatif à la campagne du référendum se bornent à rendre applicables les articles L. 50 et R. 27 du code électoral qui ne déterminent, par eux-mêmes, aucune peine

contraventionnelle. Ils ne relèvent donc pas non plus de la catégorie des dispositions qui doivent être prises par décret en Conseil d'Etat en vertu de l'article R. 610-1 du code pénal (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 12 et 17, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834 ; voir aussi, pour le référendum de 2000 sur le quinquennat, la décision du 11 septembre 2000, cons. 1, 5 et 7, Rec. p. 148*).

E) COMPETENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1) Contrôle des décrets propres au référendum

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.

Ces conditions sont remplies lorsque la disposition attaquée figure dans un décret propre au référendum.

Ainsi :

Ces conditions sont réunies s'agissant du décret soumettant au référendum un projet de loi, de celui portant organisation du référendum et de celui relatif à la campagne en vue du référendum (*Décision Hauchemaille et Meyet, 24 mars 2005, cons. 3, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

Le Conseil constitutionnel est non moins compétent pour statuer sur une demande d'annulation d'une disposition d'un décret fixant les conditions dans lesquelles un parti politique peut être habilité à participer à la campagne en vue du référendum (*Décision " Génération écologie " et autres, 7 avril 2005, cons. 1, Journal officiel du 9 avril 2005, p. 6458*).

Les conditions permettant au Conseil constitutionnel de connaître d'une demande tendant à l'annulation d'une disposition de nature réglementaire sont réunies eu égard à la nature de la disposition en cause, laquelle figure dans un décret propre au référendum (*Décision de Villiers et Peltier, 7 avril 2005, cons. 3, Journal officiel du 9 avril 2005, p. 6457*).

Ces conditions sont également réunies eu égard aux dispositions dont l'annulation est demandée, qui figurent dans des décrets propres au référendum : décret du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi au référendum et article 3 du décret du 17 mars 2005 portant organisation du référendum (*Décision Hoffer et Gabarro-Arpa*, 19 mai 2005, cons. 2 et 3, *Journal officiel* du 21 mai 2005, p. 8849).

Ces conditions sont enfin réunies eu égard à la nature de l'acte attaqué, qui n'est autre que le décret convoquant les électeurs au référendum (*Décision Hauchemaille et Le Mailloux*, 25 mai 2005, cons. 2, *Journal officiel* du 28 mai 2005, p. 9447).

De son côté, le Conseil d'Etat a décliné sa compétence pour connaître d'un recours mettant en cause les conséquences nécessaires du décret d'organisation. L'envoi, par le ministre de l'intérieur (auquel il incombe de prendre les mesures nécessaires à l'organisation du référendum), de l'exposé des motifs du projet de loi soumis au référendum constitue une exacte application des dispositions de l'article 3 du décret du 17 mars 2005 aux termes desquelles : « 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 ». En effet, conformément à la tradition républicaine, l'exposé des motifs d'un projet de loi accompagne ce projet et en est inséparable (278 920, 15 avril 2005, *Hoffer*).

2) Questions n'entrant pas dans la compétence du Conseil constitutionnel

Les articles 2 et 4 du décret relatif à la campagne du référendum rendent applicable à cette campagne l'article L. 48 du code électoral, lequel dispose que : " 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 ". Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, se prononçant, comme en l'espèce, en application de l'article 60 et non de l'article 61 de la Constitution, d'apprécier la constitutionnalité de la loi locale du 10 juillet 1906, laquelle, contrairement à l'article L. 48 étendu au référendum par décret, conserve sa valeur législative (*Décision Hauchemaille et Meyet*, 24 mars 2005, cons. 20, *Journal officiel* du 31 mars 2005, p. 5834).

Le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour statuer sur une requête qui demande l'annulation d'un arrêté fixant la liste des organisations politiques habilitées à participer à la campagne en vue d'un référendum (*Décision " Génération écologie " et autres*, 7 avril 2005, cons. 1, *Journal officiel* du 9 avril 2005, p. 6458). La compétence pour connaître d'un tel acte appartient au Conseil d'Etat.

S'agissant d'une décision du ministre des affaires étrangères de porter, par voie d'affichage, à la connaissance des électeurs, sous le libellé " Constitution européenne ", le contenu de certaines dispositions du traité établissant une Constitution pour l'Europe, les conditions auxquelles le Conseil constitutionnel peut statuer exceptionnellement à titre juridictionnel ne sont pas réunies. Il appartient à la formation politique requérante, si elle s'y croit fondée, de saisir le Conseil d'Etat (*Décision RPF, 3 mai 2005, cons. 1, Journal officiel du 5 mai 2005, p. 7872*).

Si le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent, le 7 avril 2005, pour statuer sur les conclusions de M. de Villiers tendant à faire cesser l'envoi aux électeurs de l'exposé des motifs du projet de loi autorisant la ratification du traité, et si ces conclusions présentaient une certaine parenté avec la demande de faire cesser une campagne d'affichage, c'est parce que l'envoi de l'exposé des motifs était implicitement mais nécessairement prévu par l'article 3 du décret portant organisation du référendum. Contester cet envoi, c'était en réalité contester l'article 3 de ce décret. Tel n'était pas le cas de la campagne d'affichage critiquée, qui n'était impliquée par aucun des trois décrets propres au référendum.

Compétemment saisi, le juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté deux demandes relatives à cette campagne d'affichage (*n° 280263 du 9 mai 2005, Rassemblement pour la France ; n° 280353 du 13 mai 2005, Buffet et autres*). On se reportera, pour l'analyse de ces deux décisions, à ce qui est dit ci-dessus à la rubrique « campagne ».

Enfin, le Conseil constitutionnel n'est 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 (*Décision Hoffer et Gabarro-Arpa, 19 mai 2005, cons. 2 et 4, Journal officiel du 21 mai 2005, p. 8849*).

F) ORGANISATION DU SCRUTIN

1) Sincérité, clarté et loyauté de la consultation

Le projet de loi soumis au peuple français sur le fondement de l'article 11 de la Constitution avait pour objet d'autoriser la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe et non de modifier la Constitution française. Pour sa part, la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 a modifié le titre XV de la Constitution afin de tirer les conséquences de la décision du 19 novembre 2004 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré que l'autorisation de ratifier le traité ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution.

L'article 3 de ladite loi, sur lequel il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer, a explicitement prévu qu'à compter de l'entrée en vigueur du traité, laquelle interviendra dans les conditions fixées par celui-ci, l'actuel titre XV de la Constitution, intitulé : " Des Communautés européennes et de l'Union européenne ", sera remplacé par un nouveau titre XV intitulé : " De l'Union européenne ". Si, par la volonté du constituant, l'entrée en vigueur du nouveau titre XV est conditionnée par l'entrée en vigueur du traité lui-même, la condition ainsi posée est précisément énoncée.

Dès lors, les électeurs n'ont pas été tenus dans l'ignorance des conséquences de leur vote (*Décision Hoffer et Gabarro-Arpa, 19 mai 2005, cons. 5 à 8, Journal officiel du 21 mai 2005, p. 8849*)

Le dernier paragraphe de l'exposé des motifs du projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui explicite la portée de la référence faite à la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004 dans les visas du décret du 9 mars 2005 décidant de soumettre ce projet de loi au référendum, ne comporte aucune information erronée ou de nature à induire en erreur les électeurs. Il ne méconnaît donc pas les exigences de clarté et de loyauté de la consultation (*Décision Hoffer et Gabarro-Arpa, 19 mai 2005, cons. 13, Journal officiel du 21 mai 2005, p. 8849*)

2) Contentieux

L'article 20 du décret d'organisation reprend les termes de l'article 1er du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel, pris en vertu de l'article 56 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. Est dès lors inopérant le grief selon lequel cet article 20 relevait d'un décret en Conseil d'Etat en vertu de l'article 55 de cette ordonnance (*Décision du 24 mars 2005, cons. 13, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834*).

IV) Les délégués du Conseil constitutionnel

La première des opérations incombant au Conseil constitutionnel est de désigner des délégués « *choisis, avec l'accord des ministres compétents, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations* » (article 48 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel).

Cet article est celui qui permet d'organiser le contrôle du déroulement des opérations.

Ces délégués étaient notamment les dix rapporteurs adjoints du Conseil constitutionnel (cinq membres du Conseil d'Etat et cinq membres de la Cour des comptes) et les premiers présidents des cours d'appel, ainsi que, outre-mer, les présidents des tribunaux administratifs.

En pratique, les chefs de juridiction reçoivent du Conseil subdélégation pour désigner eux-mêmes les délégués parmi les magistrats de leur ressort.

Les mandats correspondants ont été adressés aux chefs de juridictions.

Concrètement, environ 1 500 délégués du Conseil ont été désignés pour contrôler quelque 65 000 bureaux de vote en 2005.

Tous ces magistrats sont renseignés et défrayés par les soins du Conseil.

Les délégués sont chargés de suivre les opérations, ce qui suppose :

- qu'ils interviennent de la même manière que le font, pour une élection ordinaire, les commissions chargées de veiller à la régularité de la composition des bureaux, du déroulement des opérations et du dépouillement ;
- qu'ils prennent connaissance des directives et informations que leur transmet le Conseil sur son site Internet, comme cela s'est fait sans problème lors de l'élection présidentielle de 2002 (en 2005, on pouvait estimer qu'Internet était définitivement entré dans les mœurs judiciaires) ;
- que les magistrats délégués prennent contact, en tant que de besoin, avec le Conseil constitutionnel et ses services, plus particulièrement le jour du scrutin, jour pendant lequel une permanence téléphonique est organisée dans ses locaux, avec ses collaborateurs et rapporteurs adjoints ;

- qu'ils fournissent au Conseil toutes informations utiles sur le déroulement des opérations. Le mieux, à cet égard, est qu'ils adressent au Conseil un rapport par télécopie au soir du scrutin ou le lendemain matin, dans la mesure (et dans la seule mesure) où ils l'estimeraient nécessaire.

Ils peuvent aussi inscrire leurs observations aux procès verbaux du bureau de vote ou joindre leur rapport au procès verbal de la commission départementale de recensement. Ce qui n'était jusque là qu'une pratique a été dûment prévu, en 2005, par l'article 18 du décret d'organisation aux termes duquel : « *Les délégués du Conseil constitutionnel pourront mentionner leurs observations au procès-verbal des opérations de vote* ».

La mission des délégués du Conseil ne se confond pas avec celle des commissions départementales ou territoriales de recensement des votes (voir ci-après § VII).

Dans l'immense majorité des cas, les magistrats délégués du Conseil constitutionnel sont courtoisement accueillis par les bureaux de vote qu'ils conseillent autant qu'ils les contrôlent.

Dans certaines hypothèses, il n'en est cependant pas ainsi. Le Conseil constitutionnel se montre alors sévère et n'hésite pas à sanctionner l'entrave à leur action par l'annulation de l'ensemble des résultats du bureau de vote. Il considère alors que cette entrave le met hors de mesure de vérifier la régularité des opérations électorales.

Ainsi, lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002, l'attitude de deux bureaux de vote a été telle qu'elle a conduit le Conseil, après avoir procédé à une instruction complémentaire, à annuler l'ensemble des suffrages émis dans ces bureaux et à saisir le procureur de la République.

En 2005, quelques cas du même type ont été encore rapportés. Ils ont également entraîné des annulations (voir ci-dessous chap. X, § C).

L'affaire la plus grave concerne le « caillassage », sur une route reliant Thio à Canala, en Nouvelle-Calédonie, dans l'après-midi du dimanche 29 mai, d'un convoi de véhicules transportant un délégué du Conseil constitutionnel. Les trois auteurs de cet acte inqualifiable ont heureusement été appréhendés. Il est cependant probable que le délégué n'était pas visé en cette qualité.

Le Conseil a souhaité l'institution d'un délit d'entrave à l'action de ses délégués.

V) La permanence téléphonique

Le scrutin débutait à Saint Pierre et Miquelon le samedi à 12 heures, heure de Paris, et se terminait le dimanche à 22 heures à Paris, Lyon et Marseille.

Une permanence téléphonique a été organisée durant toute cette période, y compris la nuit.

Elle s'est tenue principalement au secrétariat du service juridique et dans le bureau du chef de ce service. Elle a été assurée par le secrétaire général, le service juridique et, le dimanche uniquement, par les rapporteurs adjoints à tour de rôle. D'autres cadres du Conseil constitutionnel y participaient également.

Elle a pour objet principal de répondre aux appels des délégués du Conseil constitutionnel sur place et aux correspondants des préfetures. L'expérience montre que des journalistes et particuliers s'adressent également au Conseil constitutionnel pour obtenir divers renseignements.

La procédure adoptée consiste à :

- noter les coordonnées de l'interlocuteur (nom, téléphone...) sur une fiche individuelle de renseignement ainsi que l'objet de son appel ;
- répondre à la demande si elle est simple ;
- renvoyer l'interlocuteur sur le site du Conseil constitutionnel ou vers les bureaux des élections dans les préfetures si cela est expédient ;
- demander, en cas d'incident grave, de le confirmer par fax (qui sera versé au dossier de la circonscription concernée) ;
- si nécessaire, proposer aux délégués d'inscrire leurs observations sur le procès-verbal du bureau de vote et de rendre compte si celles-ci ne sont pas suivies d'effet.

Les fiches, consultables par toutes les personnes assurant la permanence, ont été remises au greffier du Conseil à l'issue de celle-ci et classées dans les dossiers des circonscriptions concernées afin que les rapporteurs adjoints puissent les exploiter au cours des jours suivants et en exposer la teneur aux membres du Conseil réuni en séance plénière.

VI) Problèmes rencontrés en 2005 au cours de la permanence téléphonique

A) Procurations

Les représentants de certaines formations politiques se sont émus du nombre plus élevé que d'ordinaire des procurations (par exemple à Paris), ainsi que du fait que le mandataire ne se voyait plus imposer de présenter son volet de procuration.

Ceci n'est pourtant que la conséquence de la simplification intervenue en 2003, notamment à la demande du Conseil constitutionnel, de la procédure de vote par procuration.

En effet, l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, portant simplifications administratives en matière électorale, a sensiblement simplifié la procédure d'établissement des procurations en :

- élargissant les critères ouvrant droit à voter par procuration : les électeurs n'habitant pas dans la commune dans laquelle ils sont inscrits peuvent désormais voter par procuration ;
- remplaçant la production de pièces justificatives par le mandant par celle d'une attestation sur l'honneur ;
- supprimant le caractère obligatoire de la présentation par le mandataire de son volet de procuration le jour du scrutin.

Pour sa part, le décret d'application de cette ordonnance a :

- supprimé l'envoi en recommandé du volet destiné au mandataire, ce volet devant désormais être envoyé au tarif normal et sans enveloppe ;
- supprimé la possibilité pour les Français de l'étranger de se faire établir sur le territoire français des procurations valables trois ans, ces dernières ne pouvant être établies que par l'autorité consulaire territorialement compétente pour leur lieu de résidence ;
- établi que le registre des procurations tenu par le maire devait être tenu à la disposition de tous les électeurs, et plus seulement de ceux qui ont déposé un recours. La règle de consultation est ainsi alignée sur celle des listes électorales ;
- prévu qu'une copie de ce registre doit être tenue à la disposition des électeurs dans les bureaux de vote, le jour du scrutin.

La circulaire n° 76-28, relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration, a été mise à jour en conséquence le 17 février 2004.

Comme en 2002, le Conseil constitutionnel a constaté que les délais d'acheminement par la poste des volets de procuration destinés aux mairies étaient parfois anormalement longs (ainsi, dans l'Aube, un volet envoyé le 19 mai par le tribunal d'instance n'était pas parvenu à la mairie dix jours après). Qui plus est, alors même que la mandataire était revenue au bureau de vote munie de l'attestation du juge d'instance, elle s'est vu refuser le droit d'exercer son mandat. Ce fonctionnement déplorable de deux services publics a ainsi privé de sa liberté de suffrage une citoyenne enceinte (à la veille de son accouchement), alors que tant la mandante que sa mandataire avaient accompli en temps utile toutes les diligences appropriées.

L'incident le plus grave touchant les procurations est le blocage du centre de tri de Bordeaux qui, selon les indications données au Conseil par le premier président de la Cour d'appel, a privé environ 300 électeurs de leur droit de vote. Il est inacceptable qu'un conflit social, quels que soient ses tenants et ses aboutissants, dépouille les électeurs de leur droit de suffrage.

B) Présence du procès verbal dans le bureau de vote

Alors que l'heure d'ouverture du bureau de vote doit être mentionnée au procès verbal dès cette ouverture (comme le rappelle le § II- I de l'instruction générale du 1^{er} août 1969 modifiée relative au déroulement des opérations électorales) et que la seule voie de recours ouverte aux électeurs est de porter leurs observations au procès verbal, il a été constaté à plusieurs reprises que les procès verbaux n'étaient apportés dans les bureaux de vote qu'à la clôture des opérations.

Cette situation est anormale et il a été demandé à chaque fois aux délégués du Conseil d'y mettre fin. Le refus du président du bureau de vote d'y déférer a donné lieu à trois annulations (commune de Chartèves, dans l'Aisne ; commune de Lodève, dans l'Hérault ; commune de Sinammary, en Guyane).

C) Composition des bureaux de vote et horaires de vote.

Scrutin après scrutin, le Conseil constitutionnel mesure la difficulté croissante de réunir des bureaux de vote complets pendant toute la durée des opérations électorales. Il convient donc de ne pas accentuer cette difficulté en imposant un surcroît de contraintes aux membres des bureaux de vote, aux assesseurs et délégués désignés par les formations politiques habilitées, ou surtout aux

électeurs volontaires pour compléter un bureau de vote ou pour tenir le rôle de scrutateur.

1) La plage horaire exceptionnellement étendue choisie pour l'ouverture des bureaux de vote (de 8 h à 20h, et jusqu'à 22 h à Paris et Lyon) faisait craindre l'aggravation des problèmes déjà rencontrés lors des scrutins précédents et l'apparition de difficultés inédites.

Si le Conseil constitutionnel, saisi du projet de décret d'organisation du référendum, mesurait l'avantage d'étendre la durée d'ouverture des bureaux de vote afin de favoriser la participation et, en particulier, de permettre aux électeurs en déplacement le dimanche 29 mai (jour de la « fête des mères ») d'accomplir leur devoir électoral à leur retour, il avait appelé l'attention du Gouvernement sur les inconvénients sérieux que comportait un allongement de la durée d'ouverture quant à la sécurité juridique des opérations de vote :

- Alors que les maires rencontrent de plus en plus de difficultés à convaincre des électeurs d'accepter bénévolement de compléter les bureaux de vote ou de participer au dépouillement des bulletins, la prolongation de la durée d'ouverture accroît le risque de voir, à certaines heures de la journée, le nombre des membres du bureau présents se réduire à une ou deux personnes, les électeurs empêchés de voter ou même l'urne laissée sans surveillance.

- Une fermeture tardive rend la désignation des scrutateurs plus problématique et les opérations de dépouillement plus laborieuses et plus exposées aux irrégularités.

- Une heure de fermeture non uniforme sur tout le territoire de la République élève sensiblement la probabilité que des résultats partiels ou des estimations globales soient connus des électeurs ou diffusés avant la clôture de tous les bureaux de vote, faussant ainsi la sincérité du scrutin, ce qui, en cas de résultats serrés, aurait posé la question de la validité même du référendum.

2) Comme, en outre, des menaces de boycott avaient été brandies par certaines équipes municipales (Ardèche, Aveyron, Haute-Saône...), pour exprimer des mécontentements locaux, le Conseil constitutionnel a demandé au ministre de l'Intérieur, dans la circulaire adressée aux maires en vue du référendum, de rappeler fermement aux conseils municipaux les fonctions qui leur étaient dévolues par la loi et les sanctions auxquelles ils s'exposaient en cas de refus de les exercer.

En conséquence, le passage suivant a été inséré dans cette circulaire :

« D'une part, le maire s'expose à des sanctions. A cet égard, je vous rappelle celles prévues à l'article L.2122-16 du code général des collectivités territoriales (suspension d'un mois ou révocation).

D'autre part, le préfet peut se substituer au maire défaillant. Dans cette hypothèse, des délégués spéciaux seront nommés par le représentant de l'Etat (article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales). Ils disposeront du pouvoir hiérarchique sur les agents municipaux en substitution du maire pour les tâches nécessaires à l'organisation et au déroulement des opérations électorales.

L'exercice de ce pouvoir de substitution est possible, non seulement pour le refus d'ouvrir les bureaux de vote, mais aussi dans l'hypothèse d'un défaut de constitution de ces bureaux dans les conditions de l'article R.44 ».

Ces menaces s'étant en partie réalisées, le Conseil constitutionnel attend des autorités de l'Etat la plus grande sévérité à l'égard de maires qui, non contents de se dérober aux devoirs de leurs charges, ont méconnu qu'en cette matière ils agissent comme agents de l'Etat et se trouvent donc placés sous l'autorité hiérarchique des représentants de l'Etat dans le département.

3) En dehors de tout mauvais vouloir local (ce qui, fort heureusement, a été le cas très largement majoritaire le jour du scrutin), les bureaux de vote ont rencontré des difficultés à siéger au complet pendant 12 heures et les scrutateurs ont été parfois en nombre insuffisant lors du dépouillement. Cette situation a donné lieu à des retards, à des interruptions des opérations (Senonville, dans la Meuse ; Sainte Colombe, dans les Pyrénées-Orientales...), voire à des contestations, les règles du code électoral relatives à la composition des tables de décompte ne pouvant pas toujours être observées à la lettre.

Saisis de telles difficultés par des délégués du Conseil constitutionnel au cours de la permanence téléphonique du 29 mai 2005, les rapporteurs-adjoints et collaborateurs du Conseil ont transmis les consignes suivantes :

- 5 membres ou plus : conformité aux textes ;
- 4 membres : toléré par la jurisprudence ;
- 3 membres : il convient d'inviter le bureau à se compléter et, s'il n'arrive pas à ce faire, à ne pas descendre en-dessous de ce nombre ;
- 2 membres : chercher à compléter le bureau, en faisant appel à un électeur de bonne volonté ou, à défaut, à la préfecture ; en attendant poursuivre les opérations de vote et éviter de tomber à 1 :

- 1 membre : même chose que dans le cas précédent, mais appel au préfet indispensable ;

- Personne : demande de réouverture et, en cas d'échec, appel au préfet.

Dans les trois derniers cas, les faits sont à consigner dans le rapport du délégué.

Pour compléter son bureau, le président doit faire appel dans cet ordre :

- Aux conseillers municipaux dans l'ordre tableau (R44 code électoral);

- A défaut, aux électeurs présents (R 44 code électoral);

- A défaut, à la préfecture (cf indications figurant dans la circulaire du ministre de l'intérieur du 7 septembre 2000) ;

- A défaut, au personnel municipal (en vertu de la théorie des « circonstances exceptionnelles »)

4) La fermeture à 20 h des bureaux de vote a suscité des difficultés matérielles dans certaines régions isolées d'outre-mer (forêt guyanaise, provinces du Nord et des îles en Nouvelle-Calédonie) non électrifiées, où le dépouillement des bulletins a dû se faire à la lampe de poche.

5) Le scrutin passé, les irrégularités tenant au caractère incomplet du bureau de vote sont traitées selon les principes suivants :

- En premier lieu, le fait qu'un bureau de vote n'ait ouvert que tardivement, ou ait interrompu ses travaux, ou n'ait comporté que deux, voire un seul membre, à certains moments de la journée, n'est regardé de nature à entraîner l'annulation des résultats que lorsque des désordres graves en résultent qui compromettent la sincérité ou le secret du scrutin (absence de passage par l'isoloir, absence d'émargements...).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, comme celle du Conseil d'Etat, attachent une grande importance au fait que les résultats du bureau de vote où se sont produits des désordres présentent ou non une anomalie lorsqu'on les rapproche des résultats des autres bureaux de vote du département.

- En second lieu, lorsque le préfet a désigné des délégués pour pallier la carence du maire (ce qui n'avait été relevé que deux fois en 1992, beaucoup plus souvent en 2000 et plus encore en 2005), les éventuelles irrégularités entachant la procédure ne sont pas jugées de nature à altérer la sincérité du vote si elles demeurent d'ordre purement administratif.

En 1992, le Conseil n'avait pas soulevé d'office l'insuffisance de l'effectif des bureaux de vote. En 2000, l'ampleur du phénomène a conduit le Conseil à faire montre de libéralisme, sauf lorsque l'irrégularité était telle qu'elle compromettait la sincérité des résultats (s'agissant par exemple d'un bureau momentanément déserté sans que l'urne ait été mise à l'abri...).

Deux phénomènes ont joué en sens contraire en 2005, qui expliquent que les problèmes relevés n'aient pas été au total beaucoup plus sérieux qu'en 2000 : l'allongement de la plage horaire a tendu à dégarnir les bureaux de vote et à raréfier les scrutateurs ; mais, en sens inverse, la mobilisation de l'électorat et des partis politiques a sans doute compensé ce premier phénomène.

6) Par ailleurs, si, contrairement à ce qu'on pouvait craindre, aucune indiscretion n'a filtré sur les radios et télévisions nationales entre 20 h et 22 h, ce qui doit être porté à leur crédit et à celui du CSA, des informations se sont transmises, avant la clôture des derniers bureaux de vote, par bouche à oreille, par téléphone ou sur le réseau Internet.

Les conséquences de telles fuites sur le comportement des derniers votants de Paris et Lyon, à supposer qu'il y en ait eu de sensibles, se sont vraisemblablement compensées. On relèvera à cet égard qu'une rumeur a couru, à la suite de la déclaration imprudente du responsable d'un institut de sondage au début de la soirée électorale de France 3, selon laquelle le résultat « serait serré ».

En tout état de cause, ces quelques fuites ne peuvent être regardées, eu égard à l'écart des voix, comme ayant altéré le sens global du vote.

De plus, ces fuites ont pu être limitées compte tenu :

- de l'invitation ferme et réitérée faite par le CSA aux radios et télévisions diffusant en métropole, à l'instigation du Conseil constitutionnel, de ne délivrer aucun résultat (ni de métropole, ni d'outre-mer) avant 22 h ;
- de la décision du ministre de l'Intérieur, approuvée par le Conseil constitutionnel, d'appliquer strictement l'article L. 52-2 du code électoral (rendu applicable au référendum par l'article 2 du décret n° 2005-238 du 17 mars 2005) en ne diffusant aucun résultat communal ou départemental, à partir des préfectures, avant 22 h.

Il est cependant regrettable que, malgré l'avis du Conseil constitutionnel, les auteurs du décret d'organisation aient pris le double risque de clore les opérations de vote à une heure tardive et d'instaurer un horaire non uniforme en

métropole. Le fait que ce risque ne se soit pas réalisé en l'espèce ne doit pas conduire à le courir à nouveau dans l'avenir.

D) Références visibles à l'Union européenne dans les bureaux de vote

Des délégués ayant rapporté que certaines références au traité (affichage de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, par exemple à Sabarat, dans l'Ariège) ou aux emblèmes de l'Union européenne (drapeau européen accroché dans une salle d'école servant de bureau de vote etc.) suscitaient des protestations, il a été répondu que, pour couper court à de telles plaintes et préserver la sérénité des opérations électorales, le plus prudent était de retirer tout symbole ou affichage prêtant le flanc, à tort ou à raison, à des réclamations.

Toutefois, ne justifiait pas, par principe, l'annulation des suffrages exprimés dans un bureau de vote la délivrance, dans un local attenant à celui-ci, d'informations (brochures, diaporama...) sur le contenu du traité. La teneur de ces informations est évidemment déterminante : apologétiques ou polémiques, elles seraient de nature à faire pression sur les électeurs ; conservant un caractère objectif, impartial et pédagogique, elles contribuent à les éclairer sur le sens de leur vote. Même dans ce dernier cas, ces initiatives n'étaient cependant pas à encourager : c'est avant son entrée dans le bureau de vote que l'électeur devait s'être forgé une opinion.

E) Ostentation du sens du vote ou détournement du scrutin

Ont été signalés quelques cas de « signes de reconnaissance » entre partisans de la même position, de manifestations de joie ou de dépit au voisinage des bureaux de vote lors du dépouillement, d'exhibition du sens du vote, ou encore de maillots "bureau de vote réquisitionné" portés par les membres d'un bureau ayant fait l'objet d'un arrêté de réquisition préfectoral. Des conseillers municipaux ardéchois se sont vêtus de tee-shirts noirs pour protester contre la disparition des services publics dans leur canton. Deux « référendums parallèles » ont été greffés sur le référendum national. Enfin, un petit nombre d'entorses à la dignité du scrutin ont été portées à la connaissance du Conseil constitutionnel.

Ce dernier a pris en compte, en pareille hypothèse, les circonstances de l'espèce.

Il s'est montré compréhensif lorsque l'irrégularité était vénielle ou que, si regrettable fût-elle, elle n'avait pu être de nature à altérer les résultats du scrutin, compte tenu notamment des résultats obtenus dans le bureau de vote en cause comparés à ceux de bureaux de vote comparables où ne s'étaient pas produites de telles manifestations d'humeur ou d'opinion.

Tel a été le cas du « référendum parallèle » organisé dans la commune de Terrast (Pyrénées Orientales) à propos de l'installation d'une ligne de haute tension, étant relevé que cette consultation, si irrégulière et mal venue fût-elle, avait été organisée dans une salle distincte du bureau de vote et n'avait pas affecté le déroulement du scrutin officiel.

Le Conseil a fait preuve de la même mansuétude à l'égard d'une consultation locale organisée dans une commune de Polynésie le jour du référendum, mais sans risque de confusion avec celui-ci.

De même, les bottes de foin déposées par des parents d'élèves à Couflandray (Haute-Saône), non loin du bureau de vote, ont été tolérées, car elles ne gênaient pas les opérations de vote.

Toutefois, au-delà d'un certain degré provocation, la pression sur les électeurs, le mépris du secret du vote ou le dévoiement du suffrage universel sont trop graves pour ne pas entraîner l'annulation de l'ensemble des résultats du bureau de vote.

Constitue un précédent topique, à cet égard, l'affaire du « pédiluve » de la commune de Villemagne, dans l'Aude, lors du second tour de l'élection présidentielle de 2002. La solution stricte alors retenue (annulation de l'ensemble des suffrages) conserve toute son actualité.

Si l'abus est manifeste (cas du bureau de vote qui accepte systématiquement qu'un seul bulletin soit pris par les électeurs), la sévérité s'impose nonobstant l'absence d'anomalie des résultats recensés par ce bureau.

De même, la circonstance qu'une irrégularité affectant la sérénité ou la dignité du scrutin ait perduré en dépit des représentations faites par le délégué du Conseil entraîne l'annulation de l'ensemble des suffrages émis dans un bureau, même si ceux-ci ne présentent pas de discordances anormales par rapport à la moyenne.

Cependant, en dépit des craintes que l'on pouvait nourrir avant la consultation, ces solutions n'ont pas trouvé à s'appliquer lors du référendum de 2005.

La note ci-après rappelle, à toutes fins utiles, la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel en matière de manifestations d'opinion le jour du scrutin.

Manifestations d'opinion **le jour du scrutin**

« *Le scrutin est secret* » énonce l'article 3 (alinéa 3) de la Constitution.

La règle est reprise par l'article L. 59 du code électoral, rendu applicable par l'article 8 du décret du 17 mars 2005 portant organisation du référendum.

Elle tend à protéger la liberté des électeurs.

Ainsi que le rappelle justement la circulaire du 1^{er} août 1969 adressée aux maires par le ministre de l'Intérieur, et alors surtout que le choix ouvert à chaque électeur est binaire pour un référendum (comme au second tour de l'élection présidentielle), le respect de la confidentialité des opérations de vote conduit à l'alternative suivante :

- soit l'utilisation d'un bulletin reçu à domicile, plié par avance, puis discrètement glissé dans une enveloppe afin que nul n'en connaisse ;
- soit la prise des deux bulletins disposés sur la table de décharge avant de se rendre dans l'isoloir.

Tout autre procédé viole le principe du secret du vote, garantie essentielle de la sincérité de la consultation.

Dans une démocratie adulte comme la France, il ne saurait y avoir d'accommodement possible avec cette règle élémentaire du suffrage universel, l'une des premières que les organisations internationales et non gouvernementales cherchent à acclimater dans les sociétés en voie de transition démocratique.

La dignité du scrutin n'est explicitement prévue par aucun texte, mais elle est, elle aussi, consubstantielle au bon fonctionnement de la démocratie. Aussi le Conseil constitutionnel s'est-il fondé sur une atteinte à la « dignité du scrutin » pour annuler l'ensemble des suffrages d'une commune (*Déc. du 8 mai 2002, dispositif de décontamination dans la commune de Villemagne*). Il s'agit d'éviter tout ce qui peut tourner le scrutin en dérision. La neutralité des opérations est gage de leur authenticité.

« *Le président du bureau de vote a seul la police de l'assemblée* » dispose pour sa part l'article R. 49 du code électoral, rendu applicable au scrutin des 28 et 29

mai 2005 par l'article 8 du décret du 17 mars 2005 portant organisation du référendum. Il peut à cet effet requérir les autorités civiles et militaires.

Comment ces textes et principes doivent-ils être appliqués dans les diverses hypothèses de manifestations d'opinion ?

- **pression sur les électeurs** (port de vêtement avec « oui » ou « non », ou avec l'effigie d'un personnage politique connu pour son engagement pour le oui ou le non). Les solutions tiennent compte des circonstances de l'espèce et des données locales (*12 juillet 1978, AN, Guadeloupe, port de maillots bleu, blanc, rouge avec le nom d'un candidat : distinction selon qu'il y ait ou non distribution de bulletins ; 9 oct. 1981, AN, Wallis et Futuna, port de maillot à l'effigie d'un candidat par des électeurs à l'intérieur d'un bureau de vote*).
- **atteinte à la dignité du scrutin** : port de vêtement avec mention « réquisitionné » ou « pour le maintien du bureau de poste ». La solution dépend là aussi des circonstances et du degré atteint dans la provocation : attitude des membres, intensité de l'ostentation, résistance aux observations éventuelles du délégué...
- **manifestations à l'intérieur des bureaux de vote** : la solution est plus sévère lorsque ces actes sont le fait de membres du bureau (*président : CE, 8 mars 2002, Vairao*) ou d'électeurs présents en nombre et pendant une durée conséquente que s'il s'agit d'électeurs isolés ou d'événements ponctuels (*12 juillet 1978, AN, Guadeloupe précité et 9 oct. 1981, AN, Wallis et Futuna précité*).
- **manifestations à proximité des bureaux de vote** : mêmes solutions (*CC, 8 mai 2002, dispositif de décontamination « au voisinage immédiat du bureau de vote »*). Le seul fait que des personnes portant des vêtements aux couleurs du parti du candidat élu se tiennent à proximité des bureaux de vote de la commune n'est pas jugé, en l'espèce, avoir exercé une influence suffisante pour modifier le résultat du scrutin (*n° 97-2122 du 25 novembre 1997, A.N., Polynésie française, 2ème circ.*).

L'annulation est prononcée si les agissements en cause dépassent une certaine gravité, laquelle est fonction :

- d'éléments intrinsèques aux agissements eux-mêmes : qualité des organisateurs des manifestations (élus ou électeurs) ; persistance malgré les protestations d'électeurs, de délégués des formations habilitées ou du Conseil constitutionnel ; nombre et attitude des personnes en cause ; mentions au procès-verbal...

- d'éléments extrinsèques : comparaison des résultats du bureau de vote où se sont produits les actes en cause avec les résultats de bureaux de vote comparables : en l'absence de discordances notables, l'annulation peut être évitée si la manifestation n'a pas revêtu un caractère inacceptable.

La persistance des manifestations en dépit des observations du délégué du Conseil constitutionnel, alors que le président du bureau de vote peut y mettre fin en vertu de son pouvoir de police, incline à l'annulation. Le Conseil relève souvent cette circonstance, qui est de nature à entraîner l'annulation même en l'absence d'anomalie des résultats obtenus dans le bureau.

En cas d'annulation, la motivation est du type suivant : *Considérant que dans la commune de... des manifestations d'opinion ont eu lieu le jour du scrutin (aux abords immédiats OU : à l'intérieur même) des bureaux de vote sous la forme de... ; que ces agissements (rappel éventuel de circonstances d'espèce : organisés par...) (sont incompatibles avec la dignité du scrutin et) ont été de nature à porter atteinte tant au secret du vote qu'à la liberté des électeurs ; qu'il y a lieu d'annuler l'ensemble des suffrages exprimés dans ces bureaux...*

Les dixième et onzième considérants de la décision n° 78-860 du 12 juillet 1978 (AN, Guadeloupe, 2^{ème} circ.) illustrent le réalisme de cette jurisprudence :

« Considérant que, s'il est établi que des personnes portant des maillots aux couleurs bleu, blanc et rouge, avec l'inscription "Votez Mariani Maximin " se tenaient, au moment du vote, à l'intérieur des 1er et 2ème bureaux de la commune de Baie-Mahault, cette circonstance n'a pas, en l'espèce, exercé une influence appréciable sur les résultats du scrutin ;

Considérant, par contre, qu'il est établi que, au 5e bureau, de la commune de Sainte-Rose, des personnes revêtues de maillots semblables, stationnant à l'intérieur du bureau de vote lors du deuxième tour de scrutin, distribuaient aux électeurs entrant dans la salle des bulletins au nom du député proclamé élu ; que le président du bureau n'a pu, malgré sa demande, obtenir d'un policier municipal l'expulsion de ces perturbateurs ; qu'on ne saurait tenir pour librement exprimés les votes recueillis dans de telles conditions en faveur de M. Maximin ; qu'il y a donc lieu d'annuler les votes en faveur de ce candidat dans ce bureau et de diminuer en conséquence de 369 tant le nombre des suffrages exprimés que celui des voix de M. Maximin ... ».

F) Vote des Français établis hors de France

Pour l'élection présidentielle, comme pour un référendum et pour les élections européennes, les Français établis hors de France et inscrits dans un centre de vote à l'étranger ne peuvent participer au scrutin dans le bureau de vote où ils sont par ailleurs inscrits en France (où ils prennent part au vote, directement ou par procuration, lors des élections locales).

Cette conséquence de la loi du 31 janvier 1976 sur le vote des Français de l'étranger à l'élection présidentielle a souvent été méconnue, en dépit du rappel de cette règle par le ministre de l'intérieur dans sa circulaire aux maires.

Le Conseil constitutionnel a pu constater, lors de l'élection présidentielle de 2002, comme pour le référendum de 2005, que nos compatriotes résidant à l'étranger étaient mal informés des conséquences de leur inscription dans un « centre de vote des Français de l'étranger » (impossibilité de voter dans leur commune de rattachement en France, comme ils peuvent le faire pour une élection législative ou locale ; nécessité de demander la radiation du centre de vote à l'étranger en cas de retour en France).

Il conviendrait que les commissions administratives placées auprès des consulats diffusent cette information de façon plus régulière et qu'elles mettent à jour les listes électorales avec une diligence dont elles sont loin de faire toujours preuve.

Dans le même esprit, pouvoir pourrait être donné aux juges d'instance d'ordonner la réinscription sur une liste électorale de nos compatriotes revenus en France et non encore radiés du centre de vote à l'étranger dans lequel ils étaient inscrits.

Quelle que soit la formule retenue pour ne pas interdire à la grande majorité de nos compatriotes de bonne foi résidant ou ayant résidé à l'étranger, et revenus ou de passage en France, de participer à l'élection présidentielle ou à un référendum dans leur commune de rattachement, il conviendrait évidemment de vérifier ex ante ou, pour le moins ex post (sous la menace de sanctions pénales) que leur vote en France ne constitue pas un second suffrage.

Cette vérification n'avait guère lieu d'être pour le scrutin des 28 et 29 mai étant donné l'écart de voix, le nombre de personnes concernées, le temps qu'aurait imposé ce supplément d'instruction et l'absence de toute atmosphère de fraude constatée en 2005, à la différence peut-être de certains précédents historiques.

G) Inscription sur les listes électorales de jeunes venant d'atteindre leur majorité

La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales cherchait à éviter qu'un jeune majeur ne se trouve empêché de voter parce qu'il n'a pas accompli à temps les démarches nécessaires. De ce point de vue, le référendum permet de constater que cet objectif n'a pas été pleinement atteint.

En effet, l'article 6 du décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum prévoit que : « *Le référendum aura lieu sur les listes électorales arrêtées au 28 février 2005...* ». Dès lors, les jeunes ayant atteint l'âge de la majorité entre le 28 février et le 29 mai 2005 n'ont pas bénéficié de l'inscription d'office, l'article L. 11-2 du code électoral n'ayant pas été rendu applicable au référendum.

Certes, ils pouvaient demander à être inscrits sur les listes sur le fondement de l'article L. 30-3° du code électoral. Mais, en application de l'article L. 31 du même code, ces demandes ne sont recevables que jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin.

Ainsi, à Villeneuve d'Asq, un électeur ayant eu 18 ans à la fin du mois d'avril a constaté, en allant voter, qu'il n'était pas inscrit sur les listes. Saisi, le juge d'instance a refusé de procéder à son inscription.

L'affaire peut sembler anecdotique. Elle l'est sans doute sur le plan statistique. En revanche, sur le plan des principes, on ne peut que regretter qu'un citoyen majeur, de bonne foi et désireux d'accomplir son devoir électoral, puisse être privé du droit de voter, d'autant que les pouvoirs publics ont davantage communiqué sur l'inscription d'office des jeunes majeurs que sur celui des démarches à accomplir. C'était se prévaloir d'une réforme sans en fournir le mode d'emploi...

Sans doute est-il difficile d'envisager que les listes électorales puissent être mises à jour « en continu ». Mais il conviendrait, dans l'avenir, d'inciter davantage les jeunes, par des campagnes de sensibilisation, à s'assurer qu'ils figurent bien sur les listes électorales.

On peut également se demander si le délai de dix jours précité est véritablement justifié dans leur cas : le juge d'instance ne devrait-il pas pouvoir procéder à leur inscription sur les listes électorales y compris le jour même de la consultation ?

VII) La totalisation des résultats

Les commissions de recensement des votes sont composées de trois magistrats désignés, en métropole, par le premier président de la Cour d'appel dans le ressort de laquelle se situe le département.

Elles sont exclusivement chargées de recenser les résultats et de statuer sur la validité des bulletins de vote, mais non, par exemple, de se livrer à des opérations du type « retranchement fictif de suffrages », comme seul peut le faire le juge de l'élection, qui, pour une consultation nationale, ne peut être que le Conseil constitutionnel.

Il n'est d'ailleurs exclu ni par les textes, ni par aucune raison pratique ou déontologique que certains magistrats aient une « double casquette » (délégués du Conseil pendant le scrutin et membres d'une commission de recensement après la clôture des opérations de vote).

La totalisation des résultats des bureaux de vote est réalisée en trois étapes :

- pour les communes comprenant plusieurs bureaux de vote, par le premier bureau de vote, **constitué en bureau centralisateur** : rien là que de très courant ;
- au niveau du département (ou, pour l'outre-mer, de la collectivité) par la **commission départementale ou territoriale de recensement** ;
- au niveau national par le Conseil constitutionnel (érigé pour la circonstance en bureau national centralisateur) qui proclame les résultats du référendum.

Les circonscriptions faisant l'objet de la deuxième totalisation sont les départements de métropole et d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer non départementales et la circonscription unique constituée par les Français demeurant à l'étranger.

Les résultats recensés au niveau départemental (ou à celui des collectivités d'outre-mer) sont remis au Conseil par les préfetures ou par les hauts-commissariats d'abord par télégramme (ou liaison informatique), puis par envoi des procès verbaux.

La totalisation des résultats et l'examen des procès verbaux par circonscription, avec les réclamations annexées et les observations des délégués, se font dans les

locaux du Conseil, au quatrième étage, avec l'assistance de fonctionnaires du ministère de l'intérieur et, bien sûr, des dix rapporteurs adjoints (affectés au Conseil constitutionnel par le Conseil d'Etat et la Cour des comptes), sur lesquels repose la charge de l'instruction.

Sur le plan matériel, les procès-verbaux des commissions locales de recensement, accompagnés des procès-verbaux litigieux des bureaux de vote de la circonscription, sont acheminés rue de Montpensier par service postal rapide.

Comme l'indique la circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 4 avril 2005, le dossier d'une circonscription renferme, outre le procès-verbal de la commission locale de recensement, les « *procès-verbaux des opérations de vote dans les communes portant mention de réclamations présentées par des électeurs, ou concernant des bureaux dans lesquels des difficultés se sont présentées en dehors de toute réclamation, ou rectifiés par la commission de recensement..., ainsi que leurs annexes (enveloppes et bulletins annulés ou contestés, feuilles de pointage, bandes de machines à calculer éventuellement utilisées pour effectuer les totalisations des votes)...* ».

Les rapports des délégués du Conseil parvenus directement rue Montpensier sont versés par le greffe au dossier de la circonscription intéressée.

Le dossier d'une circonscription comprend donc, au moment où le rapporteur-adjoint en entreprend l'examen :

- Le procès-verbal de la commission locale, accompagné des rapports et réclamations adressés à cette commission ;
- Les procès-verbaux des communes et bureaux de vote où se sont produits incidents ou difficultés, qui comportent des réclamations d'électeurs, ou dont les résultats ont été rectifiés par la commission locale de recensement ;
- Les rapports de délégués parvenus directement au Conseil constitutionnel ;
- La transcription de faits portés à la connaissance du Conseil le jour du scrutin (permanence téléphonique), dont le support est constitué par des fiches ad hoc (une fiche par événement suivi) ;
- Divers renseignements utiles ajoutés par le greffe (coordonnées des délégués et des responsables préfectoraux, informations particulières à la circonscription, doléances émanant d'électeurs de la circonscription et adressés au Conseil avant le scrutin, problèmes signalés par les préfetures...).

Le dossier d'une circonscription fait d'abord l'objet d'un traitement informatique, réalisé par une équipe de vérificateurs mis à la disposition du Conseil par le ministère de l'intérieur et installée au quatrième étage.

A cet effet, le rapporteur-adjoint doit d'abord prendre une connaissance globale du dossier.

Il se rend ensuite auprès d'un vérificateur.

Après de ce dernier, il confronte les résultats globaux mentionnés au procès-verbal de la circonscription et ceux enregistrés dans la base de données (il peut arriver en effet que la base de données du ministère de l'Intérieur ne soit pas à jour des délibérations de la commission locale de recensement), puis fait imprimer les « fiches navette » de la circonscription, après avoir donné les noms des communes litigieuses.

Cette opération achevée, le rapporteur-adjoint instruit l'affaire (au besoin en téléphonant aux délégués, maires et responsables préfectoraux).

Son instruction close, il rédige un rapport qu'il enregistre dans un répertoire spécial, accessible sur le réseau informatique du Conseil.

Il renseigne (si besoin est) la colonne « propositions du rapporteur » des fiches navette (une fiche pour la circonscription et autant de fiches que de communes et de bureaux de vote litigieux).

Le dossier est ensuite rapporté par le rapporteur-adjoint devant le Conseil, qui siège de façon continue en séance plénière.

Le rapporteur-adjoint peut proposer de réformer les résultats de sa circonscription, par exemple en annulant les résultats de tel ou tel bureau de vote, en validant des bulletins regardés à tort comme nuls, en invalidant (à l'inverse) des bulletins considérés comme valables alors qu'ils sont irréguliers, ou encore en rétablissant les chiffres du bureau de vote lorsque la commission départementale de recensement les a rectifiés de façon infondée (hypothèse heureusement peu fréquente).

En cas de difficultés, se met en place une sorte de « va-et-vient » entre le 1^{er} et le 4^{ème} étages.

Si le dossier appelle un supplément d'instruction, le rapporteur-adjoint en poursuit l'étude au 4^{ème} étage et « redescendra » au premier, muni des éléments de fait ou de droit acquis lors du complément d'instruction.

Après délibération de la plénière, les « fiches navette » devront retracer les rectifications et annulations décidées par elle.

Les fiches navette appelant des rectifications seront apportées par le rapporteur adjoint aux deux équipes du Conseil chargées de la totalisation des résultats par circonscriptions (cette double saisie par deux équipes opérant indépendamment l'une de l'autre a été retenue pour des raisons de sécurité).

Une copie de chacune de ces fiches navette est ensuite remise par le rapporteur adjoint à un vérificateur du ministère de l'intérieur.

Si la plénière a décidé des rectifications, le rapporteur adjoint devra superviser personnellement les opérations de report de ces rectifications dans la base de données du ministère de l'intérieur.

Le jour de la proclamation, cette base de données comporte donc, à la voix près, et pour chacun des 64 783 bureaux de vote, les résultats authentifiés par le Conseil.

VIII) Traitement des réclamations

Le règlement de procédure du 5 octobre 1988 (texte court, qui complète les règles de procédure électorale fixées par l'ordonnance du 7 novembre 1958) prévoit que les contestations émanent :

- soit de tout électeur, à condition de faire porter sa réclamation au procès-verbal de son bureau de vote, qui est alors transmis au Conseil constitutionnel par les commissions de recensement.

- soit des représentants de l'Etat, dans les 48 heures suivant la clôture du scrutin, pour les opérations d'une circonscription. Cela n'est arrivé jusqu'ici que très rarement en matière référendaire (citons un déféré du préfet des Ardennes lors du référendum du 6 novembre 1988 sur le statut de la Nouvelle-Calédonie). Il n'y a pas eu de déféré préfectoral en 2005, même si certains préfets ont appelé l'attention du Conseil, toujours à bon escient, sur telle particularité du contexte local qui, selon les cas, appelait la sévérité ou au contraire l'indulgence.

Le Conseil examine ces observations et tranche définitivement ces réclamations.

Il exerce les attributions habituelles du juge de l'élection, à deux importantes réserves près :

- Le Conseil statue au cours même du recensement et sans procédure contradictoire, puisque l'examen des réclamations des électeurs est concomitant au décompte des voix au niveau national ;

- Les réclamations rejetées ne donnent pas lieu à motivation.

Une motivation expresse et exhaustive du rejet des réclamations serait d'ailleurs concrètement impossible dans les quelques jours (un peu moins de trois en 2005, comme en 2000) qui séparent la clôture du scrutin de la proclamation des résultats. Elle conduirait à une décision d'une longueur effrayante.

La pratique est la même pour une élection présidentielle.

Le Conseil tire une partie de son information de ses délégués.

Ceux-ci peuvent en effet lui transmettre (par téléphone ou par écrit) des observations sur le déroulement des opérations de vote et de dépouillement.

Ils ont pu aussi les inscrire au procès-verbal.

Le Conseil exploite comme il l'entend les rapports de ses délégués : il peut en tirer un motif d'annulation ou de réformation, comme il peut ne pas les prendre en considération.

En tant que de besoin, le Conseil constitutionnel statue d'office.

Il faut à nouveau insister sur le fait que, pour un référendum comme pour une élection présidentielle, le contentieux est traité en même temps que la computation des votes.

Comme on vient de le dire, cette double opération dure un peu moins de trois jours (lundi, mardi, mercredi matin), pendant lesquels le Conseil siège en permanence.

Les décisions de 1988, 1992, 1995, 2000 et 2002, assez courtes, faisaient apparaître les motifs d'annulation dans le cadre d'une démarche réaliste, et, quand il le fallait, sévère.

Ainsi, le Conseil n'a pas hésité à annuler les résultats de l'ensemble d'un bureau :

- qui a mis à disposition des électeurs des bulletins de vote portant sur une question étrangère au référendum ;
- ou qui n'a pas comporté d'isoloir digne de ce nom ;
- ou qui a utilisé une urne non transparente ;
- ou dont l'urne est restée trop longtemps sans surveillance ;
- ou dans lequel, en dépit des observations justifiées du délégué, l'irrégularité relevée n'a pas été corrigée (s'agissant par exemple du contrôle d'identité des électeurs) ;
- ou qui n'a pas respecté les règles garantissant, notamment grâce au contrôle mutuel des scrutateurs et à l'établissement de feuilles de comptage claires et signées, la loyauté et l'exactitude des opérations de dépouillement ;
- ou dans lequel apparaît une discordance inexplicée entre nombre d'émargements et nombre de bulletins trouvés dans l'urne ;

- ou qui n'a pas mis le juge de l'élection en mesure de vérifier le bien-fondé des annulations de suffrages auxquelles il a été procédé.

Normalement, la démarche suivie par le Conseil prétend bien davantage à la pédagogie qu'à l'exhaustivité.

Les réclamations fantaisistes ou clairement infondées sont écartées par le rapporteur-adjoint.

En cas de doute sur le sérieux d'une réclamation, le rapporteur-adjoint se rapproche des autres rapporteurs-adjoints et du service juridique. Si le doute est partagé, la réclamation sera évoquée, en même temps que celles que le rapporteur-adjoint a décidé de retenir de son propre chef.

La démarche du Conseil constitutionnel ne pourrait (et devrait alors) tendre à l'exhaustivité qu'en cas de résultats serrés. La proclamation pourrait alors n'intervenir que quelques semaines après le scrutin !

Appelle un traitement particulier l'existence de « griefs transversaux » (c'est-à-dire non propres à une circonscription, ou dont la totalisation pourrait, en cas de faible écart de voix, faire douter du sens du scrutin dans le cadre des retranchements et additions hypothétiques auxquels procéderait le juge de l'élection au plan national).

Lorsqu'un rapporteur-adjoint rencontre un nouveau grief « transversal » (moyens tirés d'irrégularités entachant la campagne, exception d'illégalité visant les actes préparatoires, incidents survenus lors du scrutin et ayant un impact excédant le ressort de la circonscription) :

- il le signale aux autres rapporteurs-adjoints, au greffe et au service juridique (est prévu à cet effet un tableau installé bien en vue au quatrième étage),

- il expose la question en plénière,

- si la plénière tranche la question à l'occasion de l'examen des résultats de la circonscription, le rapporteur-adjoint diffuse la solution aux autres rapporteurs adjoints (sur le tableau prévu à cet effet), de manière à harmoniser et à faciliter la rédaction des rapports ultérieurs, lorsque la même question se rencontrera à nouveau,

- sinon, la question est mise en attente et sera tranchée avec les autres griefs ou questions mises en attente, à la fin des opérations de recensement national. Le rapporteur-adjoint indique sur le tableau que le problème est mis en attente.

IX) La décision de proclamation

La proclamation relève de la compétence exclusive du Conseil constitutionnel.

Elle prend la forme d'une décision, suivie d'une conférence de presse du Président du Conseil.

Le Conseil peut réformer les résultats. Il l'a fait en 2005 comme en 2000 et en 1992.

Dans sa décision relative au second tour de l'élection présidentielle de 2002, le Conseil constitutionnel s'est efforcé de bien distinguer les différents éléments sur lesquels il se fondait tant comme juge de l'élection que comme autorité chargée de la centralisation des résultats au niveau national.

Cette clarification (qui a été transposée au référendum de 2005) résulte des derniers visas et des premiers considérants (« Après avoir.. ») de la décision du 8 mai 2002.

Ces éléments sont les suivants :

- Les mémoires par lesquels les représentants de l'Etat dans les collectivités territoriales défèrent tout ou partie des opérations électorales locales (un seul cas en 2002 : préfet de l'Aude, commune de Villemagne) ;
- Les rapports des délégués du Conseil constitutionnel, auxquels doivent être assimilées les observations portées au procès-verbal de la commission locale de recensement par le magistrat qui la préside ;
- Les rapports de ses dix rapporteurs-adjoints couvrant les 106 circonscriptions (départements métropolitains, collectivités territoriales d'outre-mer, Français établis à l'étranger) ;
- Les réclamations portées par les électeurs aux procès-verbaux de leurs bureaux de vote.

Sur le plan intellectuel, l'ordre suivi (retracé en tête de la décision du 8 mai 2002 et repris dans la décision de proclamation du 1^{er} juin 2005) est le suivant :

- Le Conseil rejette globalement comme irrecevables les réclamations d'électeurs qui lui sont parvenues directement ;

- Il examine ensuite, parmi les réclamations portées par les électeurs aux procès-verbaux des opérations de vote, celles mettant en cause les opérations électorales dans leur ensemble. En 2002, il a à chaque fois conclu que les faits exposés, à les supposer établis, n'étaient de nature à porter atteinte ni à la régularité, ni à la sincérité du scrutin. Il en a été de même en 2005.

- Pour chaque circonscription litigieuse, il peut alors statuer sur les autres réclamations mentionnées dans les procès-verbaux des opérations de vote (c'est-à-dire sur celles, de loin les plus nombreuses, qui ne portent que sur un bureau de vote). Pour des raisons évidentes de volume et de délai, le rejet d'une réclamation ne figure pas dans la décision.

- Pour chaque circonscription, il opère enfin diverses rectifications d'erreurs matérielles et procède aux redressements qu'il juge nécessaires. Ces rectifications et redressements, généralement d'ampleur minime, ne sont pas explicités dans la décision. Ils résultent généralement de décalages entre la base de données du ministère de l'Intérieur et les délibérations des commissions locales de recensement, dont certaines n'ont pas été prises en compte à temps par le système informatique au cours de la nuit suivant le scrutin. Une amélioration du dispositif est d'ailleurs souhaitable sur ce point.

- Sont en revanche motivées les annulations des suffrages émis dans tout un bureau de vote.

Une fois la proclamation intervenue, il n'y a plus de recours contre les résultats.

La loi adoptée par référendum est elle-même soustraite à tout contrôle. Le Conseil ne peut en être saisi sur la base de l'article 61 de la Constitution. L'article 61 de la Constitution concerne en effet « *uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* ».

Le Conseil l'a jugé à propos de l'élection du Président de la République au suffrage universel en 1962, et du traité de Maastricht, en 1992 : il ne contrôle pas la décision du peuple souverain, mais la régularité des conditions de sa consultation.

X) Problèmes rencontrés en 2005 pour la proclamation des résultats

A) Griefs transversaux de portée nationale

Beaucoup d'électeurs partisans du non ont mis en cause la partialité des médias, les prises de parole du Chef de l'Etat ou de diverses personnalités ou encore l'attitude des pouvoirs publics français, étrangers ou communautaires (campagne d'affichage du ministère des affaires étrangères, interventions de responsables gouvernementaux ou politiques d'autres pays-membres de l'Union européenne etc.).

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat avaient, dès avant le scrutin, rejeté beaucoup de ces griefs dans le cadre du contentieux des actes préparatoires au référendum (voir § III ci-dessus).

S'agissant des autres griefs de ce type, il convenait d'arrêter par avance la conduite à tenir, car les sondages d'opinion avaient révélé une opinion versatile et qu'il ne pouvait être exclu, le 29 mai au matin, au vu de l'extrapolation des courbes des intentions de vote en faveur du « oui » et du « non », que celles-ci allaient se couper une quatrième fois en trois mois... le jour même du référendum.

- Si le non l'emportait nettement, les griefs tirés de pressions en faveur du oui pouvaient être aisément écartés. A les supposer établies, ces pressions n'auraient pu inverser le sens global du vote. Quant aux griefs symétriques (beaucoup moins nombreux), tirés de pressions en faveur du non (campagnes de collectivités territoriales¹ ou de syndicats, contrevérités proférées sur la portée du traité, distribution de tracts le jour du scrutin²), la possibilité qu'avaient eu les partisans du « oui » de répondre dans le cadre d'une intense campagne médiatique, et surtout l'écart de voix, conduisaient à juger que « *les faits exposés, à les supposer établis, n'étaient de nature à porter atteinte ni à la régularité ni à la sincérité du scrutin* ».
- si le oui l'emportait nettement, il convenait de raisonner comme au second tour de l'élection présidentielle de 2002 (« *Après avoir examiné, parmi les réclamations portées par les électeurs aux procès-verbaux des opérations de vote, celles mettant en cause les opérations électorales dans leur ensemble, et conclu que les faits exposés, à les supposer établis, n'étaient*

¹ Par exemple : appel à voter « non » adressé le 24 mai par le maire de Conflans Ste Honorine à ses habitants

² Ainsi, au cours de la matinée du 29 mai, des militants du parti communiste ont distribué des tracts appelant à voter « non » dans le vingtième arrondissement de Paris. Dans le neuvième arrondissement de la capitale, des tracts hostiles au traité ont été également distribués par des militants de « Attac ».

de nature à porter atteinte ni à la régularité ni à la sincérité du scrutin ») ;

- en cas d'écart très faible (pour fixer les idées : moins de 50 000 voix), il revenait au Conseil constitutionnel, statuant en formation plénière après avoir examiné les procès-verbaux de toutes les circonscriptions, de se déterminer sur les griefs transversaux, comme sur les irrégularités ponctuelles, sans exclure a priori aucune option (y compris l'annulation du scrutin dans son ensemble).

Compte tenu de l'importance de l'écart des voix en faveur du « non » finalement enregistré, les griefs (comme on a dit beaucoup moins nombreux) excipant de pressions pour le « non » ne pouvaient suffire à avoir faussé le sens du vote. Quant aux griefs symétriques, ils pouvaient être négligés puisqu'en les accueillant, le Conseil constitutionnel n'aurait pas modifié la réponse délivrée par le peuple français à la question posée.

Ces griefs n'en méritent pas moins d'être examinés, même s'ils ne pouvaient modifier le résultat global du scrutin et s'ils ne sont pas évoqués expressément dans la décision de proclamation.

Les principales réclamations « transversales » formulées par des électeurs ont porté sur :

a) L'intervention télévisée du Chef de l'Etat le jeudi 26 mai 2005.

Dans sa décision Hoffer du 13 mai 2005 (voir § III), le Conseil d'Etat a jugé qu'en raison de la place qui, conformément à la tradition républicaine, est celle du chef de l'Etat dans l'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics, le Président de la République ne s'exprime pas au nom d'un parti ou d'un groupement politique.

Par suite, en recommandant aux services audiovisuels de veiller à ce que les partis ou groupements politiques bénéficient, dans le traitement de l'actualité liée au référendum, d'une présentation et d'un accès équitables, le CSA a exclu à bon droit la prise en compte, dans ce cadre, des interventions du Président de la République.

Quant au Conseil constitutionnel, sa jurisprudence traditionnelle est de considérer que, saisi d'une contestation en matière électorale, il n'a pas à se prononcer, fût-ce par voie d'exception, sur la conformité à la Constitution d'une déclaration du Chef de l'Etat (cf. les nombreuses décisions de 1967 et notamment 67-354, 8 juin 1967, A.N., Sarthe, 4^{ème} circ., Rec. p. 105).

Cette jurisprudence appellerait aujourd'hui une inflexion.

Il paraît par exemple difficile d'accepter que le Chef de l'Etat prononce une allocution en faveur du « oui », le jour même du référendum et alors que les opérations de vote auraient commencé ! (J.O.A.N., 14 janvier 1961, p. 2).

En revanche, il reste vrai que celui qui demande au peuple de se prononcer sur un projet de loi engageant l'avenir de la Nation doit pouvoir s'adresser à celle-ci deux ou trois jours avant le scrutin, afin de lui exposer les raisons pour lesquelles il estime, en tant que Chef de l'Etat et représentant de l'ensemble des Français, élu au suffrage universel direct, que l'adoption de ce projet sert les intérêts du pays.

b) La campagne d'affichage du ministère des affaires étrangères.

Par sa décision Hoffer du 13 mai 2005, déjà citée, le juge des référés du Conseil d'Etat a relevé que « la campagne d'affichage menée, dans un but d'information, par le Gouvernement » avait pris fin, ainsi que l'imposaient les dispositions du décret relatif à la campagne référendaire, le 9 mai à zéro heure et qu'il n'en résultait aucune atteinte grave et manifestement illégale à l'expression pluraliste des courants d'opinion (cf § III).

c) L'attitude des médias.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, les organes de presse sont libres de rendre compte d'une campagne de presse comme ils l'entendent.

Quant aux services de télévision et de radio, le CSA est intervenu à plusieurs reprises pour leur rappeler leur devoir de neutralité et d'équité.

Au vu notamment des décomptes détaillés publiés par « La lettre du CSA », il n'apparaît pas que le comportement général des médias, qu'il s'agisse des débats organisés sur leurs antennes ou de la tonalité des commentaires des journalistes eux-mêmes sur la ratification du traité (dont les préférences personnelles étaient tues, ou bien s'équilibraient entre tenants déclarés des deux positions en présence) ait été affecté d'un biais de nature à fausser les résultats du scrutin.

d) Le financement de moyens de propagande par les institutions communautaires.

Par sa décision R.P.F. du 9 mai 2005 (cf § III), le Conseil d'Etat a jugé que, si la Commission européenne (laquelle concourait au financement de la campagne) pouvait, pour l'application des dispositions invoquées, être assimilée à une

personne morale de droit étranger, la campagne d'information menée par voie d'affichage par le Gouvernement français était sans rapport avec le financement d'un parti ou d'un groupement politique.

e) L'intervention de personnalités étrangères.

Il ne pouvait être fait grief à ces personnalités (hommes politiques, syndicalistes, intellectuels...) d'intervenir dans un débat intéressant l'avenir de l'Europe autant que celui de la France, ni aux médias d'avoir rendu compte de ses interventions.

La circonstance, incontestable, que ces interventions étaient très majoritairement favorables au « oui » ne pouvait non plus avoir altéré la sincérité de la consultation, car elle reflétait une réalité et que la connaissance de celle-ci contribuait à la bonne information des électeurs.

f) Méconnaissance des dispositions applicables en période électorale en matière d'information.

Un certain nombre de manquements aux règles afférentes aux campagnes électorales, applicables au référendum en vertu de dispositions permanentes (loi sur les sondages politiques) ou en raison des renvois au code électoral figurant dans le décret du 17 mars relatif à la campagne en vue du référendum, ont été commis par des personnes morales ou par des organes de la presse écrite.

Il en a été ainsi du commentaire, la veille du scrutin, de sondages certes réalisés et publiés avant vendredi 27 mai à minuit, mais mentionnés le samedi 28 mai, voire le dimanche 29 mai, en contravention avec l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977, relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, aux termes duquel :

*« La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le **commentaire** de tout sondage tel que défini à l'article 1er. Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date ».*

Il en va de même de messages publicitaires publiés dans la presse en faveur du « oui » ou du « non », à l'instigation de diverses associations, en violation de l'article L. 52-1 du code électoral qui prohibe « l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de

presse », disposition applicable au référendum en vertu de l'article 2 du décret n° 2005-238 du 17 mars 2005.

De même encore, des tracts ont été distribués le jour du scrutin, y compris aux abords des bureaux de vote, en violation de l'article L. 49 du code électoral, rendu lui aussi applicable au scrutin du 29 mai 2005 par l'article 2 du décret précité.

En raison de leur ampleur limitée, de l'importance de l'écart entre les « oui » et les « non » et du fait que ces manquements (qui étaient le fait de partisans du « oui » comme de partisans du « non ») équilibraient leurs effets, ils ne pouvaient être regardés comme de nature à avoir faussé le sens global du vote.

B) Mode opératoire en cas de résultat serré

Une telle hypothèse, on l'a dit, n'était nullement exclue la veille du scrutin et le Conseil avait le devoir de s'y préparer.

Si elle s'était réalisée, il convenait non seulement de prendre en considération les griefs transversaux (voir ci-dessus), mais encore de tenir un compte minutieux des votes irréguliers irrégulièrement admis par les bureaux de vote et commissions locales de recensement, ainsi que des votes réguliers irrégulièrement annulés par ces bureaux et commissions, lorsque ces votes ne pouvaient être imputés au oui ou au non.

Le problème pouvait se poser tant à propos de procurations contestées que de faibles écarts entre nombre d'émargements et nombre de bulletins trouvés dans l'urne (un écart important entraînant, pour sa part, l'annulation de l'ensemble des suffrages enregistrés dans le bureau de vote).

Il aurait fallu alors raisonner comme l'avait fait le Conseil d'Etat à propos du référendum organisé en Corse en 2003 (Assemblée, 17 octobre 2003).

Le mode opératoire, qui avait été préparé à toutes fins utiles par le Conseil constitutionnel, s'inspirait étroitement du processus décrit par Sophie Boissard dans ses conclusions sur l'arrêt précité :

« Vous devez donc vous livrer, conformément à une jurisprudence bien établie, à un calcul hypothétique consistant à retrancher du total des voix obtenues par la position arrivée en tête, c'est-à-dire en l'espèce le « non », un nombre équivalent au nombre de suffrages qui doivent être regardés comme ayant été irrégulièrement émis, et à ajouter au total des voix obtenues par le « oui » un nombre correspondant au nombre de suffrages qui ont été invalidés dans des

conditions irrégulières (CE, 15 déc. 1955, Elections municipales de Mont Sarronex, Lebon p. 587 ou Cons. const., 12 juill. 1978, Assemblée nationale, Paris 16^e circ., Lebon p. 215 ou encore CE, 11 mai 1998, Elections municipales de Semur-en-Auxois, Lebon, tables p. 923).

Autrement dit, pour déterminer si les irrégularités relevées ont été ou non de nature à vicier le résultat de la consultation, il vous faut vous placer dans l'hypothèse extrême dans laquelle tous les suffrages irrégulièrement émis se seraient portés sur le « oui ». Ce calcul doit être effectué, non pas bureau de vote par bureau de vote, mais à l'échelle de la Corse tout entière (CE, Ass.. 16 janv. 1976, Elections cantonales de Sagro di Santa, Lebon p. 47).

Il résulte de ce que nous venons de vous dire que 202 suffrages doivent être regardés comme irréguliers, tandis que 621 doivent au contraire être regardés comme ayant été invalidés à tort. En procédant à un calcul hypothétique selon les modalités que nous venons d'indiquer, on ne peut que constater que, même dans l'hypothèse la plus favorable pour le « oui », celui-ci n'aurait recueilli que 55 588 voix contre 57 003 pour le « non ». L'avantage, quoique réduit à 1 415 voix, resterait donc au camp du non ».

Si l'écart avait été réduit, c'est un tel procédé, nécessairement long et méticuleux à mettre en œuvre, qu'il aurait fallu appliquer.

S'agissant d'un scrutin national, les retranchements et additions hypothétiques n'ont de sens qu'au plan global et sont sans signification au niveau des bureaux de vote ou des circonscriptions. Ils ne peuvent conduire qu'à la confirmation des résultats (lorsqu'au terme de ces opérations de retranchement et d'addition fictives, l'écart ne se trouve pas inversé) ou à l'annulation du scrutin (dans le cas inverse, puisque le sens global du vote se trouve alors affecté d'une incertitude irréductible).

C) Les annulations et réformations opérées par la décision de proclamation

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord procédé à des rectifications mineures ayant pour objet de corriger des erreurs matérielles. Ces rectifications, toutes marginales (comme on peut s'en convaincre en comparant les chiffres diffusés par le ministère de l'Intérieur le 30 mai au matin et ceux définitivement proclamés par le Conseil le 1^{er} juin) ne sont pas explicitées dans sa décision.

Le Conseil s'est ensuite prononcé sur les irrégularités dénoncées par les électeurs ou des anomalies relevées par ses délégués dans divers bureaux de vote. Seules les annulations de l'ensemble des suffrages émis dans un bureau de vote sont motivées dans sa décision.

Les annulations ainsi décidées sont au nombre de sept. Traitées en cinq considérants, elles ont conduit à l'invalidation de 5297 suffrages et intéressent dix bureaux de vote (sur un total de près de 65 000).

Elles règlent des questions de contentieux électoral de facture assez classique.

1) Dans l'unique bureau de vote de la commune de Chartèves (Aisne), dans lequel 198 suffrages ont été exprimés, le procès-verbal des opérations de vote n'était pas tenu à la disposition des électeurs afin, le cas échéant, d'y porter mention de leur contestation, comme le prévoit l'article 1^{er} du règlement intérieur édicté le 5 octobre 1988 par le Conseil constitutionnel. Cette irrégularité s'est poursuivie alors même que des observations étaient faites à ce sujet par le magistrat délégué du Conseil. Devant cette méconnaissance délibérée d'une disposition destinée à assurer la sincérité du scrutin ainsi que le droit au recours, il y avait lieu d'annuler l'ensemble des suffrages exprimés dans cette commune.

2) De même, dans l'un des deux bureaux de vote de la commune de Sinammary (Guyane), proche de Kourou, dans lequel 98 suffrages exprimés ont été décomptés, le procès verbal des opérations de vote n'a pas été tenu à la disposition des électeurs, alors que le délégué du Conseil en avait fait la remarque. Devant cette méconnaissance délibérée d'une disposition destinée à assurer la sincérité du scrutin ainsi que le droit au recours, il y avait lieu d'annuler l'ensemble des suffrages exprimés dans ce bureau.

3) De même encore, à Lodève (Hérault), le délégué du Conseil s'est vu refuser l'accès aux procès verbaux des quatre bureaux de vote installés dans les locaux municipaux. Or, à l'instigation du Conseil, l'article 18 du décret n° 2005-237 du 17 mars 2005, portant organisation du référendum, précise que ses délégués mentionnent leurs observations au procès verbal des opérations de vote. Le modèle de procès verbal de bureau de vote conçu pour le référendum de 2005 comportait au demeurant, à la demande du Conseil, un cadre spécial réservé à ses délégués. Ainsi mis hors de mesure de contrôler la régularité des opérations et, plus particulièrement, le respect du droit au recours ouvert aux électeurs (lequel ne peut s'exercer que par inscription de leurs réclamations au procès verbal), le Conseil a prononcé l'annulation des 3 257 suffrages émis dans les quatre bureaux de vote.

4) Dans la commune de Montjoie-en-Couserans (Ariège), le président du bureau de vote n° 5, dans lequel 59 suffrages ont été exprimés, s'est opposé à ce que le délégué du Conseil constitutionnel accomplisse la mission qui lui était impartie. En raison de cette entrave à l'exercice du contrôle du Conseil

constitutionnel, il y avait lieu d'annuler l'ensemble des suffrages émis dans ce bureau de vote.

5) Dans l'unique bureau de vote de la commune de Helette (Pyrénées Atlantiques), dans lequel 358 suffrages ont été comptabilisés comme exprimés, les électeurs n'ont pas été invités à signer la liste d'émargement comme le prescrivent les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 62-1 du code électoral. Une simple croix était inscrite en face de leurs noms. Cette pratique irrégulière s'est poursuivie alors même que le délégué du Conseil constitutionnel avait invité le bureau de vote à la faire cesser. Justifie l'annulation de l'ensemble des suffrages émis dans la commune la méconnaissance délibérée d'une obligation qui a pour objet de permettre le contrôle des opérations électorales et d'assurer la sincérité du scrutin.

6) Dans le premier bureau de vote de la commune de La Bernerie en Retz (Loire-Atlantique), dans lequel 754 suffrages ont été exprimés, de nombreux électeurs ont été autorisés à voter sans être passés par l'isoloir en violation de l'article L. 62 du code électoral. Cette irrégularité s'est poursuivie en dépit des observations faites par le magistrat délégué du Conseil constitutionnel. Compte tenu de la persistance de ce bureau de vote à ne pas appliquer les dispositions du code électoral destinés à garantir le secret du vote, le Conseil constitutionnel n'était pas en mesure de s'assurer de la sincérité du scrutin. Il y avait lieu, dès lors, d'annuler l'ensemble des suffrages émis dans le bureau de vote.

7) Dans le 43^{ème} bureau de vote de la commune de Saint-Pierre (La Réunion), dans lequel 573 suffrages ont été exprimés, le dépouillement des deux cents premiers bulletins a été contesté au regard des dispositions de l'article L. 65 du code électoral. Face à ces contestations, les bulletins en cause ont été immédiatement détruits. En conséquence, le Conseil constitutionnel n'était pas en mesure d'apprécier la régularité des opérations de dépouillement de ce bureau. Dès lors, il y avait lieu d'annuler l'ensemble des suffrages émis dans ce bureau.

Communes	Nombre de suffrage annulés
Chartèves (Aisne - 02)	198
Montjoie-en-Couserans (Ariège - 9)	59
Lodève (Hérault - 34)	3257
Hélette (Pyrénées-atlantiques - 64)	358
Sinnamary (Guyane - 973)	98
La Bernerie-en-Retz (Loire-atlantique- 44)	754
Saint-Pierre (La Réunion)	573
TOTAL DES SUFFRAGES ANNULES	5297

XI) Les observations du Conseil constitutionnel

Ultime étape du référendum, les éventuelles observations du Conseil.

Depuis une dizaine d'années, le Conseil rend publiques les observations qu'il émet lors d'une élection générale dont il a à connaître.

Les observations relatives au référendum du 24 septembre 2000 ont été adoptées en même temps qu'étaient proclamés les résultats, le 27 septembre 2000.

Celles-ci comportaient cinq propositions d'importance inégale :

- la principale portait sur l'absence de cadre légal permanent pour un scrutin de cette importance. Il est choquant, au regard de l'article 34 de la Constitution, que le régime électoral d'un référendum national soit déterminé par décret. Cela est d'autant moins justifiable que, depuis 2003, il existe un cadre législatif permanent pour les référendums locaux. Enfin, beaucoup des règles fixées par décret se répètent d'un référendum à l'autre et ne devraient donc pas être réitérées à chaque fois ;

- la deuxième observation mettait en cause, dans le cadre de la campagne radio-télévisée dite officielle, la répartition des temps de parole en fonction du nombre de parlementaires rattachés aux différentes fonctions politiques habilitées à prendre part à la campagne. Le Conseil avait en effet rencontré (sans pouvoir le résoudre) le problème de parlementaires comptés plusieurs fois, car s'étant rattachés à plusieurs formations. Le problème a été résolu en 2005 en raison des critères nouveaux et objectifs de répartition des temps d'antenne ;

- la troisième proposition suggérait d'ajouter aux documents adressés aux électeurs une circulaire de chaque organisation politique habilitée, à l'instar des professions de foi des candidats aux élections. Le problème a été réglé en 2005 par l'aide financière de l'Etat aux formations politiques habilitées au titre de l'impression et de la diffusion de leurs professions de foi ;

- la quatrième observation évoquait la composition des bureaux de vote, ceux-ci ayant été très souvent incomplets, comme d'ailleurs lors de la dernière élection présidentielle. La difficulté de pourvoir les bureaux de vote et de trouver des scrutateurs semble malheureusement tenir à une désaffection pour le suffrage universel ... ;

- la dernière proposition concernait la date du scrutin en Polynésie française. Le Conseil souhaitait que le scrutin y ait lieu le samedi en raison du décalage horaire. Ce qui vaut pour la Polynésie vaut également pour St Pierre-et-

Miquelon, les départements français d'Amérique et certains centres de vote à l'étranger (USA, Canada, Brésil...). Ce vœu a été exaucé pour l'élection présidentielle et pour les élections européennes. Il l'a été aussi pour le référendum de 2005, ce dont le Conseil ne peut que se féliciter.

N'étaient donc plus d'actualité, à la veille du scrutin de 2005, que les observations relatives à la stabilité du cadre législatif et à la composition des bureaux de vote (ce dernier problème se présentant de façon aiguë en 2005, dès lors que les bureaux de vote fermaient à une heure inhabituellement tardive).

Compte tenu en partie de l'atmosphère passionnelle qui a marqué les deux derniers mois de la campagne référendaire, les observations antérieures pourraient être réitérées et complétées.

Les principales préconisations pourraient être les suivantes :

- Un cadre législatif et réglementaire permanent pour l'organisation des référendums et les campagnes référendaires, ainsi que l'a souhaité le Conseil constitutionnel dès 2000 ;
- Une couverture médiatique régulée de façon continue par une commission ad hoc, dont le CSA pourrait constituer le centre névralgique et la cheville ouvrière. Cet organisme jouerait le rôle que remplit la Commission nationale de contrôle pour l'élection présidentielle ;
- Dans toute la mesure du possible, la fin du cloisonnement existant actuellement, pour le vote des Français de l'étranger, entre les différents types de consultations ;
- Pour le référendum comme pour l'élection présidentielle, la création d'un délit d'entrave à l'action des délégués du Conseil constitutionnel.

Au-delà des consultations référendaires, le scrutin de 2005 a mis en évidence qu'une règle aussi fondamentale que la tenue du procès verbal à la disposition des électeurs était loin d'être toujours respectée.

Enfin, la difficulté de trouver des assesseurs en nombre suffisant pour réunir un bureau de vote complet tout au long du scrutin, comme celle de réunir assez de scrutateurs pour procéder à un dépouillement sûr et rapide des suffrages, militent :

- pour la fermeture des bureaux de vote à une heure raisonnable ;

- sans doute aussi pour le développement de divers procédés de vote électronique (machines à voter du type actuel ou en réseau), dès lors évidemment que sont réunies les garanties indispensables de fiabilité technique, de confidentialité et, ce qui est peut-être le plus difficile, d'acceptabilité psychologique.

S'agissant de la confidentialité, il conviendrait de faire en sorte que les manipulations effectuées par l'électeur sur la machine à voter soient, d'une manière ou d'une autre, toujours dérobées aux regards des tiers. Cela n'a pas toujours été le cas le 29 mai.

Plaident également dans le sens du recours aux machines à voter, sous les mêmes réserves, les négligences signalées ici et là (par exemple en Maine-et-Loire) par les délégués du Conseil ou les commissions locales de recensement quant à l'observation des formalités incombant aux bureaux de vote, qu'il s'agisse du déroulement des opérations de vote ou du dépouillement des suffrages.

Il serait préoccupant que les négligences ainsi relevées soient le symptôme d'une désaffection plus profonde pour les disciplines civiques élémentaires, à l'heure où il est pourtant question de prolonger et de « moderniser » la démocratie représentative par certaines formes de démocratie directe (référendum local et national, droit de pétition...).

**Proclamation des résultats du référendum
du 29 mai 2005**

Proclamation en date du 1^{er} juin 2005

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 modifiée sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, notamment son article 20 ;

Vu le décret n° 92-770 du 6 août 1992 fixant les conditions d'application de la loi organique du 31 janvier 1976 susvisée au cas de vote des Français établis hors de France pour un référendum ;

Vu le décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ;

Vu le décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum ;

Vu le décret n° 2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum ;

Vu le code électoral en ses dispositions rendues applicables par les décrets susvisés ;

Vu le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum, arrêté le 5 octobre 1988 ;

Vu les décisions des 24 mars, 7 avril, 3, 19 et 25 mai 2005 par lesquelles le Conseil constitutionnel a statué sur des réclamations mettant en cause la légalité des décrets des 9 et 17 mars 2005 susvisés ;

Vu les procès-verbaux établis par les commissions de recensement, les procès-verbaux des opérations de vote portant mention des réclamations présentées par des électeurs et les pièces jointes, pour l'ensemble des départements ainsi que pour Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ;

Vu les résultats consignés dans le procès-verbal établi par la commission électorale instituée par l'article 5 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 ;

Vu les rapports des délégués du Conseil constitutionnel ;

Vu les autres pièces et documents portés à la connaissance du Conseil constitutionnel ;

Les rapporteurs ayant été entendus ;

Après avoir rejeté comme irrecevables les réclamations d'électeurs qui lui sont parvenues directement en méconnaissance de l'article 1^{er} du règlement du 5 octobre 1988 susvisé et du premier alinéa de l'article 20 du décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 ;

Après avoir examiné, parmi les réclamations portées par les électeurs aux procès-verbaux des opérations de vote, celles mettant en cause les opérations électorales dans leur ensemble, et conclu que les faits exposés, à les supposer établis, n'étaient de nature à porter atteinte ni à la régularité ni à la sincérité du scrutin ;

Après avoir statué sur les autres réclamations mentionnées dans ces procès-verbaux ;

Après avoir opéré diverses rectifications d'erreurs matérielles et procédé aux redressements qu'il a jugé nécessaires, ainsi qu'aux annulations énoncées ci-après ;

1. Considérant que, dans le bureau de vote de la commune de Chartèves (Aisne), dans les quatre bureaux de la commune de Lodève (Hérault), ainsi que dans le bureau n° 2 de la commune de Sinnamary (Guyane), dans lesquels respectivement 198, 3 257 et 98 suffrages ont été exprimés, le procès-verbal des opérations de vote n'était pas tenu à la

disposition des électeurs afin qu'ils puissent, le cas échéant, y porter mention de leur contestation comme le prévoit l'article 1^{er} du règlement du 5 octobre 1988 susvisé ; que ces irrégularités se sont poursuivies en dépit des observations faites à ce sujet par le magistrat délégué du Conseil constitutionnel ; que, devant ces méconnaissances délibérées d'une disposition destinée à assurer la sincérité du scrutin ainsi que le droit au recours, il y a lieu d'annuler l'ensemble des suffrages exprimés dans ces bureaux de vote ;

2. Considérant que, dans le 1^{er} bureau de vote de la commune de La Bernerie-en-Retz (Loire-Atlantique), dans lequel 754 suffrages ont été exprimés, de nombreux électeurs ont été autorisés à voter sans être passés par l'isoloir en violation de l'article L. 62 du code électoral ; que cette irrégularité s'est poursuivie en dépit des observations faites par le magistrat délégué du Conseil constitutionnel ; que, compte tenu de la persistance de ce bureau de vote à ne pas appliquer les dispositions du code électoral destinées à garantir le secret du vote, le Conseil constitutionnel n'est pas en mesure de s'assurer de la sincérité du scrutin ; que, par suite, il y a lieu d'annuler l'ensemble des suffrages émis dans le bureau en cause ;

3. Considérant que, dans la commune de Montjoie-en-Couserans (Ariège), le président du bureau de vote n° 5, dans lequel 59 suffrages ont été exprimés, s'est opposé à ce que le magistrat délégué du Conseil constitutionnel, chargé de suivre sur place les opérations électorales, accomplisse la mission qui lui était impartie ; qu'en raison de cette entrave, le Conseil constitutionnel n'est pas en mesure d'exercer son contrôle ; qu'il y a lieu dès lors d'annuler l'ensemble des suffrages émis dans ce bureau de vote ;

4. Considérant que, dans l'unique bureau de vote de la commune de Hélette (Pyrénées-Atlantiques), dans lequel 358 suffrages ont été comptabilisés comme exprimés, les électeurs n'ont pas été invités à signer la liste d'émargement comme le prescrivent les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 62-1 du code électoral ; que cette pratique irrégulière s'est poursuivie alors même que le magistrat délégué du Conseil constitutionnel avait invité le bureau de vote à la faire cesser ; que la méconnaissance délibérée d'une obligation qui a pour objet de permettre le contrôle des opérations électorales et d'assurer ainsi la sincérité du scrutin justifie l'annulation de l'ensemble des suffrages émis dans la commune ;

5. Considérant que, dans le 43^{ème} bureau de vote de la commune de Saint-Pierre (La Réunion), dans lequel 573 suffrages ont été exprimés, les opérations de dépouillement des deux cents premiers bulletins ont été

contestées au regard des dispositions de l'article L. 65 du code électoral ; qu'en dépit de ces contestations, les bulletins en cause ont été immédiatement détruits ; qu'en conséquence, le Conseil constitutionnel n'est pas en mesure d'apprécier la régularité des opérations de dépouillement de ce bureau de vote ; que, dès lors, il y a lieu d'annuler les suffrages qui y ont été émis ;

6. Considérant que, compte tenu des rectifications et annulations opérées, les résultats du scrutin doivent être arrêtés conformément au tableau annexé à la présente décision de proclamation,

PROCLAME :

Le référendum du 29 mai 2005 sur le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe soumis au Peuple français a donné les résultats suivants :

Electeurs inscrits :	41 789 202
Votants :	28 988 300
Suffrages exprimés :	28 257 778
OUI :	12 808 270
NON :	15 449 508

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 30 mai, 31 mai et 1^{er} juin 2005, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER et M. Pierre STEINMETZ.

dép	nom du département	inscrits	votants	exprimés	OUI	NON
01	AIN	346 686	239 628	233 571	110 194	123 377
02	AISNE	366 193	262 564	257 091	85 475	171 616
03	ALLIER	253 647	177 961	172 413	68 600	103 813
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	112 632	82 961	80 719	32 072	48 647
05	HAUTES-ALPES	97 823	71 236	69 202	30 536	38 666
06	ALPES-MARITIMES	668 088	447 793	439 244	208 426	230 818
07	ARDECHE	224 529	165 306	160 625	64 249	96 376
08	ARDENNES	192 179	130 267	127 603	47 478	80 125
09	ARIEGE	109 384	80 924	78 384	28 435	49 949
10	AUBE	196 136	135 355	132 152	56 807	75 345
11	AUDE	241 648	176 805	172 145	60 912	111 233
12	AVEYRON	213 821	160 990	154 236	71 743	82 493
13	BOUCHES-DU-RHONE	1 179 550	820 994	806 453	308 040	498 413
14	CALVADOS	459 573	330 020	323 157	142 966	180 191
15	CANTAL	121 975	84 994	82 202	38 999	43 203
16	CHARENTE	253 451	180 984	175 739	71 631	104 108
17	CHARENTE-MARITIME	426 181	302 580	294 225	130 573	163 652
18	CHER	226 259	158 261	153 862	60 935	92 927
19	CORREZE	183 650	137 807	133 155	57 351	75 804
2A	CORSE-DU-SUD	88 646	50 399	49 709	20 526	29 183
2B	HAUTE-CORSE	106 296	59 023	58 253	25 072	33 181
21	COTE-D'OR	331 637	237 934	232 549	107 202	125 347
22	COTES-D'ARMOR	430 720	321 966	313 436	146 445	166 991
23	CREUSE	99 706	69 361	66 819	25 433	41 386
24	DORDOGNE	300 288	229 019	221 859	83 512	138 347
25	DOUBS	337 752	244 753	238 425	110 011	128 414
26	DROME	318 483	228 801	222 756	93 060	129 696
27	EURE	382 292	276 369	270 755	100 447	170 308
28	EURE-ET-LOIR	279 243	198 386	193 413	82 338	111 075
29	FINISTERE	640 668	466 318	454 589	232 396	222 193
30	GARD	455 217	332 051	324 869	116 669	208 200
31	HAUTE-GARONNE	733 866	536 274	522 069	240 661	281 408
32	GERS	136 301	102 328	98 451	40 949	57 502
33	GIRONDE	886 995	646 377	631 714	276 219	355 495
34	HERAULT	654 395	469 442	455 423	181 531	273 892
35	ILLE-ET-VILAINE	628 199	459 623	446 175	240 065	206 110
36	INDRE	174 877	126 492	122 209	44 871	77 338
37	INDRE-ET-LOIRE	378 397	276 931	270 096	123 389	146 707
38	ISERE	730 733	512 671	500 423	232 316	268 107
39	JURA	180 881	133 094	129 297	54 899	74 398
40	LANDES	265 975	195 935	190 049	79 132	110 917
41	LOIR-ET-CHER	232 895	169 794	165 146	67 721	97 425
42	LOIRE	485 077	331 063	321 273	141 887	179 386
43	HAUTE-LOIRE	168 088	123 232	118 757	49 998	68 759
44	LOIRE-ATLANTIQUE	844 344	614 434	596 849	305 127	291 722
45	LOIRET	412 617	294 019	286 385	133 025	153 360
46	LOT	128 313	99 107	95 841	38 559	57 282
47	LOT-ET-GARONNE	230 573	170 316	164 944	62 741	102 203
48	LOZERE	58 972	43 435	41 981	19 409	22 572
49	MAINE-ET-LOIRE	518 825	375 170	362 404	192 037	170 367
50	MANCHE	359 667	257 898	251 321	114 958	136 363
51	MARNE	370 728	251 129	245 936	113 948	131 988
52	HAUTE-MARNE	141 073	98 157	95 716	39 795	55 921

53	MAYENNE	214 687	153 542	147 570	77 285	70 285
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	473 008	324 790	318 511	138 272	180 239
55	MEUSE	137 901	97 943	95 721	39 618	56 103
56	MORBIHAN	509 176	372 215	362 020	183 367	178 653
57	MOSELLE	721 154	472 035	462 211	209 035	253 176
58	NIEVRE	166 883	117 365	114 399	41 764	72 635
59	NORD	1 725 296	1 174 968	1 148 865	437 285	711 580
60	OISE	513 072	364 718	357 720	134 591	223 129
61	ORNE	211 837	153 240	149 425	66 478	82 947
62	PAS-DE-CALAIS	1 055 794	752 109	734 618	224 109	510 509
63	PUY-DE-DOME	428 309	312 453	303 514	129 582	173 932
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	460 580	331 988	321 917	154 086	167 831
65	HAUTES-PYRENEES	170 504	125 951	122 307	47 671	74 636
66	PYRENEES-ORIENTALES	294 226	209 578	204 960	72 704	132 256
67	BAS-RHIN	687 298	469 067	456 622	256 189	200 433
68	HAUT-RHIN	489 991	334 895	326 002	162 079	163 923
69	RHONE	945 746	659 433	645 398	349 663	295 735
70	HAUTE-SAONE	175 160	129 050	125 323	46 099	79 224
71	SAONE-ET-LOIRE	397 394	273 830	264 978	107 843	157 135
72	SARTHE	387 989	274 574	266 261	113 383	152 878
73	SAVOIE	271 196	190 416	185 743	90 331	95 412
74	HAUTE-SAVOIE	437 412	303 109	295 772	159 529	136 243
75	PARIS	1 084 114	813 783	800 657	532 040	268 617
76	SEINE-MARITIME	841 738	609 469	597 258	208 546	388 712
77	SEINE-ET-MARNE	733 535	515 100	504 212	225 904	278 308
78	YVELINES	836 989	603 361	593 105	353 085	240 020
79	DEUX-SEVRES	261 766	188 900	181 686	88 433	93 253
80	SOMME	400 004	295 053	288 861	95 893	192 968
81	TARN	264 190	199 171	191 296	78 028	113 268
82	TARN-ET-GARONNE	156 426	115 806	112 017	42 784	69 233
83	VAR	666 146	455 280	446 994	189 811	257 183
84	VAUCLUSE	350 503	251 325	245 643	91 639	154 004
85	VENDEE	441 749	318 454	306 820	154 034	152 786
86	VIENNE	288 959	210 732	204 049	91 453	112 596
87	HAUTE-VIENNE	259 304	193 223	186 162	74 573	111 589
88	VOSGES	283 696	201 251	195 665	80 147	115 518
89	YONNE	236 494	165 341	161 623	64 037	97 586
90	TERRITOIRE-DE-BELFORT	89 511	64 780	63 219	23 690	39 529
91	ESSONNE	685 325	489 493	479 629	236 408	243 221
92	HAUTS-DE-SEINE	826 795	590 084	579 883	358 968	220 915
93	SEINE-SAINT-DENIS	637 385	400 193	391 999	150 848	241 151
94	VAL-DE-MARNE	684 036	468 400	459 801	229 880	229 921
95	VAL-D'OISE	616 343	419 287	411 100	191 269	219 831
971	GUADELOUPE	289 443	64 292	57 642	33 779	23 863
972	MARTINIQUE	272 339	77 252	69 799	48 179	21 620
973	GUYANE	54 762	12 655	11 391	6 850	4 541
974	REUNION	471 155	252 641	238 169	95 298	142 871
975	SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	4 805	1 879	1 817	1 139	678
976	MAYOTTE	55 904	21 052	20 339	17 585	2 754
986	WALLIS-ET-FUTUNA	10 385	5 367	5 322	4 772	550
987	NOUVELLE-CALEDONIE	135 217	46 988	45 639	35 948	9 691
988	POLYNESIE-FRANCAISE	157 044	42 749	42 053	30 649	11 404
99	FRANCAIS ETABLIS HORS DE France	452 383	148 939	148 002	119 868	28 134
	TOTAL	41 789 202	28 988 300	28 257 778	12 808 270	15 449 508