



FALLAIT PAS faire du droit

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Décrets en conseil des ministres, un chef
de l'État compétent quoi qu'il en soit
(CE, ass., 10/09/1992, Meyet)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – La portée de la signature du président de la République	4
A – Une question née de l’ambiguïté de la V ^e République	4
1 – Une lettre du texte constitutionnel	4
2 – ... qui se heurte à la pratique constitutionnelle.....	5
B – Une réponse fluctuante du Conseil d’État	6
1 – Hier, une signature sur-abondante	6
2 – Aujourd'hui, une signature attributive de compétence	6
II – La portée de la jurisprudence Meyet	8
A – Une jurisprudence qui amende le poids des textes	8
1 – Une extension du champ d'application de l'article 13	8
2 – Un moindre intérêt des textes prévoyant une délibération en conseil des ministres	8
B – Une jurisprudence qui renforce le poids du chef de l’État.....	10
1 – Un chef de l’État, maître de sa compétence	10
2 – Un affaiblissement du rôle du Premier ministre	10
CE, ass., 10/09/1992, Meyet	12

INTRODUCTION

La problématique de la répartition du pouvoir réglementaire entre le chef de l'État et le Premier ministre semblait avoir été suffisamment encadrée par la Constitution de 1958. C'était sans compter l'opportunisme de certains occupants de la magistrature suprême qui n'ont eu de cesse que d'user des moindres failles de la Charte fondamentale pour accroître les maigres prérogatives réglementaires que celle-ci leurs avaient confiés. L'arrêt Meyet vient consacrer la démarche qui a été la leurs et réviser, dans le même temps, une jurisprudence vieille d'à peine cinq ans.

Dans cette affaire, M. Meyet conteste, devant le Conseil d'État, la légalité de plusieurs textes, décrets et décisions, liés à l'organisation du référendum sur le traité de Maastricht. Parmi ces décrets, deux ont été signés par le chef de l'État et contresigné par le Premier ministre après délibération en conseil des ministres, alors qu'aucun texte n'imposait une telle délibération. La question posée au juge administratif suprême est donc de déterminer qui du chef de l'État ou du chef du Gouvernement devait signer ces décrets.

Cette question s'est imposée au juge administratif en raison d'une pratique politique qui s'est, peu à peu, éloignée de la lettre du texte constitutionnel. Ce dernier réserve, en effet, en son article 21, la compétence réglementaire de principe au Premier ministre et ne laisse au chef de l'État qu'une compétence réglementaire résiduelle, limitée, selon l'article 13, aux décrets délibérés en conseil des ministres, notamment. Or, certains présidents de la République n'ont pas hésité, par opportunisme politique, à inscrire à l'ordre du jour dudit conseil certains projets de décrets, sans qu'aucune disposition textuelle n'impose une telle formalité. La question s'est, alors, posée de savoir laquelle des deux têtes de l'exécutif devait, en pareille hypothèse, supporter la paternité du décret.

Le Conseil d'État a, d'abord, jugé en 1987 que le décret devait être regardé comme relevant de la compétence du Premier ministre, la signature du chef de l'État étant considérée comme surabondante. Avec l'arrêt Meyet du 10/09/1992, la Haute juridiction adopte, à peine cinq ans plus tard, la position inverse et considère que lorsqu'un décret est délibéré en conseil des ministres, le chef de l'État a seul compétence pour le signer, quand bien même aucune disposition textuelle ne prévoyait une telle délibération. Celui-ci est, alors, regardé comme étant juridiquement l'auteur du texte.

Ce revirement de jurisprudence n'est pas sans conséquence dans la mesure où la signature du président de la République est attributive de compétence. Cela signifie que les mesures ultérieures liées à la matière traitée par le décret relèveront elles-aussi de son autorité. Le juge permet, ce faisant, au chef de l'État d'accroître, de lui-même et pour simple opportunité politique, le champ de ses attributions réglementaires. Cette extension se fait au détriment des prérogatives réservées au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution qui voit, ainsi, son champ d'application varier au gré de l'interprétation que le chef de l'État fait de l'article 13. Cette affaiblissement du poids des textes est encore plus net s'agissant des textes prévoyant une délibération en conseil des ministres, puisque la seule volonté du président de la République suffit, à présent, à produire le même effet.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la portée de la signature du chef de l'État (I), et d'analyser, dans une seconde partie, la portée, cette fois-ci, de la jurisprudence Meyet (II).

I – LA PORTEE DE LA SIGNATURE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Cette question est liée à l'ambiguïté qui caractérise la Constitution de 1958 (A). Elle a reçu, en moins de cinq ans, deux réponses différentes de la part du Conseil d'État (B).

A – Une question née de l'ambiguïté de la V^e République

La lecture littérale de la Charte fondamentale atteste de la nette prédominance du Premier ministre en matière d'exercice du pouvoir réglementaire (1). La pratique qui en a été faite s'est, cependant, éloignée de ces principes (2).

1 – Une lettre du texte constitutionnel ...

La Constitution de 1958 opère, en matière de pouvoir réglementaire, un total changement de perspective par rapport au régimes antérieurs. Jusqu'à cette date, en effet, ce pouvoir relevait d'une seule et unique autorité. Il s'agissait, sous la III^e République, du chef de l'État, bien que la pratique l'ait, peu à peu, cantonné à un rôle purement formel, l'essentiel des décrets étant préparés par le Gouvernement. Quant à la Constitution de 1946, elle opère une nouvelle centralisation de ce pouvoir au profit, cette fois-ci, du président du Conseil. La Constitution de la V^e République s'éloigne de ce système pour opérer une répartition entre le chef de l'État et le Premier ministre.

Bien que caractérisé par son bicéphalisme, le pouvoir réglementaire demeure, sous l'emprise de la Constitution de 1958, principalement entre les mains du chef du Gouvernement qui détient, en la matière, la compétence de droit commun. En effet, aux termes de l'article 21 du texte constitutionnel, « *sous réserve des dispositions de l'article 13, il [le Premier ministre] exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires* ». Le président de la République voit, lui, sa compétence limitée, par l'article 13 de la Constitution, à la seule signature des ordonnances prévues par l'article 38 et des décrets délibérés en conseil des ministres. C'est à ce seul titre, qu'il participe à l'exercice du pouvoir réglementaire, hormis le cas de mise en application des pouvoirs exceptionnels qu'il tient de l'article 16.

La liste des décrets qui doivent être délibérés en conseil des ministres n'a, cependant, pas été véritablement déterminée par la Constitution. L'on ne peut guère citer que l'alinéa 3 de l'article 13 qui prévoit que les titulaires de certains emplois, parmi lesquels les préfets ou les ambassadeurs, sont nommés en conseil des ministres, ou, encore, l'article 36 qui soumet la déclaration de l'état de siège à un tel décret.

Le même constat peut être fait s'agissant d'autres textes : ils sont, en effet, peu nombreux à prévoir cette formalité. Il peut s'agir de lois, qu'elles soient organiques ou ordinaires, comme l'ordonnance organique du 22/12/1958 relative au statut de la magistrature qui impose que les traitements des magistrats soient fixés par décret en conseil des ministres ou de décrets, tel que celui du 22/01/1959 sur la fixation des attributions des ministres.

Le nombre, pour le moins, limité de textes imposant une délibération en conseil des ministres confirme donc l'orientation générale du texte constitutionnel. Cette lacune sera, cependant, très vite utilisée par certains chefs de l'État pour accroître leurs attributions réglementaires.

2 – ... qui se heurte à la pratique constitutionnelle

Le flou qui entoure les matières relevant d'une délibération en conseil des ministres pourrait apparaître comme un handicap. L'opportunisme de certains occupants de la magistrature suprême va, cependant, faire de cette faiblesse un atout pour accroître leurs pouvoirs.

Certains chefs de l'État n'ont, ainsi, pas hésité à signer des décrets pour lesquels leur signature n'était pas, en principe, obligatoire. Il en est allé ainsi pour des décrets simples, c'est-à-dire des décrets qui ne doivent pas être délibérés en conseil des ministres et qui ne doivent, dès lors, être signés que par le Premier ministre et, le cas échéant, les ministres responsables. Cette pratique paraît contraire au texte constitutionnel, puisque d'après l'article 13 le président de la République ne signe que les décrets délibérés en conseil des ministres. Il en est allé de même pour des décrets délibérés en conseil des ministres, alors qu'aucun texte n'imposait une telle délibération.

Cette attitude tient, principalement, au poids politique que la Constitution de 1958 accorde au chef de l'État, poids d'autant plus important que ce dernier est élu au suffrage universel direct depuis 1962. Couplée à une personnalité, parfois, forte, cette tendance à la présidentialisation du régime de la V^e République explique, alors, que certains d'entre eux aient voulu, en inscrivant à l'ordre du jour du conseil des ministres certains projets de décrets, marquer leur emprise sur l'action gouvernementale, notamment lorsqu'étaient en cause des sujets politiques particulièrement importants. L'on peut, au contraire, y voir, en période de cohabitation, une volonté d'exercer une forme de contre-poids vis-à-vis de la majorité parlementaire.

Ce conflit entre la lettre du texte constitutionnel et la pratique qui en est résultée n'a pas été sans incidence juridique. En effet, si le président de la République a toujours été considéré comme l'auteur du décret lorsque la délibération en conseil des ministres est imposée par un texte, la question de l'identité de son auteur se pose lorsqu'aucun texte n'impose une telle procédure : s'agit-il du Premier ministre en raison de l'absence d'obligation textuelle ou est-ce le chef de l'État du simple fait que la décision a été délibérée en conseil des ministres ? A cette question, le Conseil d'État a donné deux réponses différentes en quelques années.

B – Une réponse fluctuante du Conseil d’État

A cinq ans d'intervalle, le Conseil d’État a apporté deux réponses différentes à la question qui nous occupe. D'abord, considérée comme sur-abondante (1), la signature par le chef de l’État des décrets délibérés en conseil des ministres, sans aucune obligation textuelle, est, depuis 1992, regardée comme attributive de compétence (2).

1 – Hier, une signature sur-abondante

La Haute juridiction a, d'abord, opté pour une position qui privilégie la lettre de la Constitution. Ainsi, à l'occasion d'un arrêt rendu en pleine cohabitation, le juge administratif a considéré que lorsqu'un décret a été délibéré en conseil des ministres sans qu'un texte n'impose une telle formalité, l'auteur de la décision reste le Premier ministre (CE, 16/10/1987, *Syndicat autonome des enseignants de médecine*). En d'autres termes, la signature du chef de l'Etat, outre qu'elle n'entache pas d'incompétence le décret en cause, est considérée comme sur-abondante, c'est-à-dire sans portée juridique.

D'un point de vue juridique, cette jurisprudence préserve les prérogatives du Premier ministre contre les tentatives du chef de l’État de s'allouer certaines matières réglementaires. Par ailleurs, étant juridiquement l'auteur du décret, l'occupant de l’Hôtel Matignon conserve seul la compétence pour le modifier ou l'abroger à l'avenir. Au plan politique, elle est de nature à consolider le poids du chef du Gouvernement, ce qui n'est pas sans incidence lorsque les majorités présidentielle et parlementaire ne coïncident pas.

Cette décision créait, ainsi, deux catégories de décrets en conseil des ministres, là où la Constitution ne fait aucune distinction. Les premiers sont ceux qui y sont délibérés en vertu d'un texte : ils portent la mention « *le conseil des ministres entendu* » et doivent être signés par le président de la République qui en est, juridiquement, l'auteur. Les seconds sont soumis au conseil des ministres par simple opportunité : ils portent la mention « *après avis du conseil des ministres* » et doivent être signés par le Premier ministre qui en est, juridiquement, l'auteur.

La logique qui sous-tend cette position n'était pas entièrement nouvelle. En effet, par une jurisprudence, cette fois-ci constante, le Conseil d’État avait déjà jugé que les décrets simples, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas délibérés en conseil des ministres, signés par le chef de l’État, alors que cette signature n'est pas exigée en pareille hypothèse, ne sont pas juridiquement l’œuvre du président de la République, mais celle du Premier ministre (CE, 27/04/1962, *Sicard*). La Haute juridiction considère, en effet, comme superfétatoire la signature apposée par le chef de l'Etat. Ceux-ci sont valables dès lors qu'ils comportent la signature du chef du Gouvernement et, le cas échéant, des ministres responsables.

Cette dernière jurisprudence demeure toujours en vigueur. La solution posée par l’arrêt *Syndicat autonome des enseignants de médecine* n'a, en revanche, pas eu la même longévité.

2 – Aujourd'hui, une signature attributive de compétence

Avec l’arrêt *Meyet*, le juge administratif suprême décide que tous les décrets délibérés en conseil des ministres doivent être signés par le président de la République et doivent donc être considérés comme étant juridiquement son œuvre. Il n'y a donc plus lieu de distinguer selon que cette formalité était ou non imposée par un texte. Dans l'une et l'autre de ces hypothèses, le chef de l’État est juridiquement l'auteur de la décision. Désormais, la seule distinction au sein des décrets réglementaires est celle existant entre les décrets délibérés en conseil des ministres qui relèvent de la compétence du chef de l'Etat et les décrets simples, c'est-à-dire non délibérés en conseil des ministres, qui relèvent de l'autorité du chef du Gouvernement en vertu de la jurisprudence *Sicard*.

Cette fois-ci, le Conseil d’État fait primer la tendance à la présidentialisation qui caractérise la V^e République. D'un point de vue juridique, cette solution n'est pas sans conséquences. En effet, en

attribuant compétence au chef de l'Etat pour signer les décrets délibérés en conseil des ministres sans aucune obligation textuelle, il crée à son profit un bloc de compétence puisque les mesures adjacentes à ces décrets relèveront aussi de ses attributions. Ainsi, le président de la République peut renvoyer à d'autres décrets en conseil des ministres le soin de fixer les mesures complémentaires au décret adopté. Il en va, ainsi, en l'espèce, des règles relatives à la campagne du référendum et des aménagements nécessaires à l'application du décret du 06/08/1992 dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Surtout, ces décrets ne pourront, à l'avenir, être modifiés ou abrogés que par des décrets de même nature, c'est-à-dire délibérés en conseil des ministres et signés par le chef de l'État (CE, 27/04/1994, *Allamigeon*). Le président de la République voit donc sa compétence réglementaire considérablement étendue. Et, même si une réversion au profit du Premier ministre est juridiquement possible (CE, 09/09/1996, *Collas*), celle-ci dépend du bon vouloir du chef de l'État.

Au plan politique, cette interprétation extensive des compétences réglementaires du président de la République peut donner lieu à des tensions en période de cohabitation. Elle est, aussi, de nature, en cas de concordance des majorités, à affaiblir le rôle du Premier ministre. C'est, là, l'une des conséquences de la jurisprudence Meyet.

II – LA PORTEE DE LA JURISPRUDENCE MEYET

La jurisprudence Meyet emporte deux série de conséquences : d'une part, elle remanie le poids des textes (A), d'autre part, elle renforce le rôle du chef de l'État (B).

A – Une jurisprudence qui amende le poids des textes

La solution consacrée en l'espèce amène d'une part à repenser les poids respectif des articles 21 et 13 de la Constitution (1) et d'autre part à relativiser l'intérêt pour un texte de prévoir une délibération en conseil des ministres (2).

1 – Une extension du champ d'application de l'article 13

Avec la jurisprudence Meyet, le Conseil d'Etat n'enlève pas à la Constitution de 1958 son rôle majeur dans la répartition du pouvoir réglementaire entre chef de l'État et Premier ministre. Ce dernier conserve la compétence de principe quand celle du président de la République reste limitée aux décrets en Conseil des ministres (art. 13), aux ordonnances de l'article 38 (art. 13) et aux mesures prises dans le cadre de l'article 16.

Il faut bien noter, cependant, que l'interprétation que la Haute juridiction retient de l'article 13 rend les attributions réglementaires du chef de l'État moins résiduelles qu'elles ne l'étaient. S'il ne s'agit pas d'un changement de paradigme, la solution posée réagence, notamment, la portée des articles 21 et 13, en accordant au second quelques strates de la sphère jadis réservée au premier.

En jugeant que le président de la République est l'auteur des décrets délibérés en conseil des ministres, même lorsqu'aucun texte n'impose une telle délibération, le Conseil d'Etat lui permet de s'attribuer de nouvelles compétences : il lui suffit, en effet, d'inscrire à l'ordre du jour dudit conseil, qu'il arrête en dernier ressort, un projet de décret pour que cette matière relève, à l'avenir, de sa compétence. Au gré de ses décisions, le chef de l'État peut, ainsi, étendre la portée de l'article 13 et, de ce fait, limiter, sensiblement, le champ d'intervention que l'article 21 réserve au Premier ministre. Le poids de ce dernier s'en trouve, alors, affecté. Il en va, de même, des textes qui prévoient une délibération en conseil des ministres.

2 – Un moindre intérêt des textes prévoyant une délibération en conseil des ministres

Les textes imposant une délibération en conseil des ministres n'ont jamais véritablement eu une importance majeure. Outre le faible nombre d'entre eux, la pratique constitutionnelle de la V^e République a démontré le peu d'autorité que certains chefs de l'État leur accordaient. Avec la jurisprudence Meyet, ce rôle, déjà réduit, s'en trouve encore plus amoindri.

En effet, alors qu'auparavant, le président de la République n'était compétent que si un texte imposait une délibération en conseil des ministres, l'inscription à l'ordre du jour dudit Conseil d'un projet de décret et sa signature suffisent, à présent, à lui conférer le pouvoir de régir, à l'avenir, la matière en cause. Sa seule volonté apparaît, ainsi, aussi fertile que n'importe quelle disposition textuelle.

Dès lors, l'intérêt pour un texte de prévoir un passage en conseil des ministres s'avère quasi nul. Ces textes héritent, ainsi, de la qualité jadis attribuée à la signature du chef de l'État : ils deviennent sur-abondants.

Ce constat mérite, cependant, une nuance. Le président de la République étant une autorité administrative, il demeure soumis au respect de la loi. Dès lors, si une loi attribue à une autorité autre que le président de la République le pouvoir d'édicter une réglementation, le chef de l'État ne pourra que s'incliner et c'est cette autre autorité qui sera seule apte à la prendre. Il en va, ainsi, que la matière ait fait ou non l'objet antérieurement d'un décret en conseil des ministres.

Les textes voient donc, outre cette limite, leur rôle nettement diminuer au profit d'un chef de l'État qui acquiert la maîtrise de sa compétence.

B – Une jurisprudence qui renforce le poids du chef de l'État

C'est le président de la République qui sort grand vainqueur de la position prise par le Conseil d'État. En conférant au chef de l'exécutif la maîtrise de sa compétence (1), cette solution affaiblit, en effet, le poids du Premier ministre (2).

1 – Un chef de l'État, maître de sa compétence

En jugeant que les décrets pris en conseil des ministres relèvent de la compétence du président de la République, y compris lorsqu'aucun texte n'impose une telle délibération, le juge administratif suprême permet au chef de l'État d'accroître, de lui-même, ses attributions. Il lui suffit, en effet, d'inscrire à l'ordre du jour dudit conseil, qu'il arrête en dernier ressort, un projet de décret pour qu'ultérieurement les mesures liées à ce texte, qu'il s'agisse de modifications ou d'abrogation, relèvent de son autorité.

Ainsi, là où d'autres autorités sont tributaires d'un texte pour intervenir dans une matière donnée, le président de la République peut, de son propre chef, décider de s'auto-attribuer une compétence. Certes, cette dernière dépend de l'article 13 de la Constitution, mais cette disposition textuelle est, en quelques sortes, rendue transparente par la jurisprudence Meyet, puisque c'est le chef de l'État lui-même qui en détermine le champ d'application. Seule la loi peut, alors, on l'a vu, faire échec à la volonté du premier magistrat de France.

Cette extension de la compétence réglementaire du président de la République se fait au dépens de celle du Premier ministre.

2 – Un affaiblissement du rôle du Premier ministre

La place du Premier ministre au sein des autorités réglementaires, censée être cardinale selon la lettre du texte constitutionnel, se voit considérablement affectée par la solution retenue dans l'arrêt Meyet. Elle l'est du fait des compétences que le chef de l'État s'arroge. Mais, elle l'est aussi de par l'insécurité qui touchent ses attributions puisque celles-ci sont à la merci des décisions du président de la République.

Chaque compétence que le chef de l'État s'auto-attribue est, en effet, enlevée au Premier ministre qui ne peut plus ni modifier, ni abroger un décret signé par le président de la République et délibéré en conseil des ministres (jurisprudence Allamigeon). Il n'est fait exception à ce principe que si le chef de l'exécutif décide de rendre au Premier ministre la compétence qu'il lui a enlevé (jurisprudence Collas) : il suffit, alors, qu'un décret en conseil des ministres le prévoit. Mais, là encore, les attributions du Premier ministre dépendent du bon vouloir du chef de l'État.

La question se pose, alors, de l'existence de conflits entre les deux têtes de l'exécutif. Deux cas de figure doivent être distingués. Soit les majorités coïncident, et il n'y a pas de raisons pour que le chef de l'État s'attribue à l'excès de nouvelles compétences, hormis les textes importants de la mandature sur lesquels celui-ci peut vouloir apposer son empreinte. Cette situation ne peut guère susciter d'opposition de la part du chef du Gouvernement de par l'existence, en pareille hypothèse, d'un rapport de loyauté de ce dernier vis-à-vis du président de la République. Soit, il y a cohabitation et un usage excessif de la jurisprudence Meyet par le chef de l'État risque de se heurter au refus du Premier ministre de contresigner le décret. Ce dernier doit, en effet, aux termes de l'article 19 de la Constitution, apposer son contre-seing sur les décrets délibérés en conseil des ministres.

La boucle est, alors, bouclée. La pratique constitutionnelle avait fait dévier le régime de la V^e République de la lettre du texte constitutionnel. A présent, c'est elle qui, au travers des rapports de forces inhérents à tout système politique, est de nature à tempérer les abus que le chef de l'État pourrait être tenté de faire de la solution adoptée par le juge administratif.

Reste que le système constitutionnel français a franchi un pas de plus vers le régime présidentiel. Par l'arrêt Meyet, le Conseil d'État en prend acte et accompagne ce mouvement, amorcé en dehors de lui, au travers d'une jurisprudence qu'il y a lieu de regarder, non comme un élément isolé, mais comme une partie du tout que constitue l'écosystème politique de la V^e République.

CE, ASS., 10/09/1992, MEYET

Vu, 1°) sous le n° 140 376, la requête, enregistrée le 12 août 1992 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Alain X..., demeurant ... au Pré-Saint-Gervais (93310) ; M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 92-770 du 6 août 1992 fixant les conditions d'application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 au cas de vote des Français établis hors de France pour un référendum ; Vu, enregistré le 31 août 1992, l'acte par lequel M. X... déclare se désister purement et simplement de la requête ;

Vu, 2°) sous le n° 140 377, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 12 août et 24 août 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés par M. Alain X... ; M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 92-771 du 6 août 1992 portant organisation du référendum ;

Vu, 3°) sous le n° 140 378, la requête sommaire et les mémoires complémentaires, enregistrés les 12 août 1992, 27 août 1992 et 31 août 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés par M. Alain X... ; M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 92-772 du 6 août 1992 relatif à la campagne en vue du référendum ;

Vu, 4°) sous le n° 140 379, la requête sommaire et les mémoires complémentaires enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 12, 24 et 27 août 1992, présentés par M. Alain X... ; M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 92-773 du 6 août 1992 fixant pour les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon les conditions d'application des décrets n° 92-771 du 6 août 1992 portant organisation du référendum et n° 92-772 du 6 août 1992 relatif à la campagne en vue du référendum ;

Vu, 5°) sous le n° 140 416, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 13 août et 31 août 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés par M. Alain X... ; M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision n° 92-703 du 10 août 1992 du Conseil supérieur de l'audiovisuel relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne en vue du référendum du 20 septembre 1992 sur la ratification du traité sur l'union européenne ;

Vu, 6°) sous le n° 140 417, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat les 13 et 27 août 1992, présentés par M. Alain X... ; M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 10 août 1992 du Premier ministre portant répartition du temps de parole pour la campagne en vue du référendum ;

Vu, 7°) sous le n° 140 832, la requête, enregistrée le 31 août 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Alain X... ; M. X... demande l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du Premier ministre et du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique du 26 août 1992 fixant la liste des organisations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du référendum ;

Vu les autres pièces des dossiers ;



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 ;
 Vu le code électoral ;
 Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication ;
 Vu le décret n° 76-950 du 14 octobre 1976 modifié portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 ;
 Vu le décret du 1er juillet 1992 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ;
 Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu :
 - le rapport de M. Sanson, Maître des requêtes,
 - les conclusions de M. Kessler, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes de M. X... présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une seule décision ;

Sur la requête n° 140 376 :

Considérant que le désistement de M. X... est pur et simple ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur les moyens communs aux requêtes n° 140 377 et n° 140 378 :

Sur les moyens tirés d'une violation de l'article 34 de la Constitution :

Considérant, d'une part, que si aux termes du 3ème alinéa dudit article : "la loi fixe ... les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales", cette disposition n'est pas applicable aux référendums qui constituent des scrutins d'une autre nature ;

Considérant, d'autre part, que si aux termes du 2ème alinéa du même article : "la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques", il appartient au pouvoir réglementaire, en l'absence de dispositions législatives, dans le respect de ces règles et garanties, de fixer les modalités nécessaires à l'organisation du référendum en rendant notamment applicables, avec les adaptations justifiées par ce type de consultation, les dispositions législatives et réglementaires régissant d'autres consultations électorales ;

Sur les moyens tirés d'une violation de l'article 21 de la Constitution :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 13 de la Constitution : "Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres" ; qu'aux termes de l'article 21 : "Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement ... Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire" ; que les décrets attaqués ont été délibérés en conseil

des ministres ; que, par suite, et alors même qu'aucun texte n'imposait cette délibération, ils devaient être signés, comme ils l'ont été, par le Président de la République ;

Considérant, d'autre part, que le décret n° 92-771 du 6 août 1992 portant organisation du référendum, qui a été adopté dans les conditions ci-dessus rappelées, a pu légalement renvoyer, en ce qui concerne tant les règles relatives à la campagne que les aménagements nécessaires à son application dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, à d'autres décrets en conseil des ministres ;

Sur le moyen tiré de ce que les décrets attaqués étendraient illégalement la compétence consultative du Conseil Constitutionnel :

Considérant que l'article 60 de la Constitution dispose que : "le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats" ; qu'aux termes de l'article 46 de l'ordonnance susvisée du 7 novembre 1958 : "le Conseil Constitutionnel est consulté par le gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet" ; qu'il résulte de ces dispositions que les décrets relatifs à l'organisation du référendum doivent être préalablement soumis par le gouvernement au Conseil Constitutionnel ; que, par suite, les dispositions attaquées, en tant qu'elles prévoient l'intervention de décrets pris après consultation du Conseil Constitutionnel, se bornent à rappeler cette prescription et ne sont pas entachées d'illégalité ;

Sur le moyen tiré de l'absence de sanctions pénales et de l'inégalité de traitement entre les auteurs d'infractions relatives au référendum :

Considérant, en premier lieu, qu'aucun principe n'impose de prévoir des sanctions en cas de manquement à une obligation ou de méconnaissance d'une interdiction ; que, dans le cas d'un référendum, l'absence de sanctions pénales ne fait pas obstacle au contrôle de la régularité de ce scrutin par le Conseil Constitutionnel ;

Considérant, en deuxième lieu, que le pouvoir réglementaire ne peut, sans commettre d'illégalité, instituer des infractions ou des peines qui relèvent du domaine législatif ;

Considérant, en troisième lieu, que le requérant ne peut invoquer une différence injustifiée de traitement entre les électeurs français établis hors de France et les autres, dès lors qu'ils sont placés sous un régime juridique et dans des situations de fait différentes ; qu'il ne saurait davantage invoquer utilement les différences existant entre les dispositions applicables au référendum et celles qui sont applicables aux autres scrutins qui ne sont pas de même nature ;

Sur le moyen tiré d'une incompétence des auteurs des actes attaqués en ce qui concerne certaines sanctions pénales :

Considérant qu'aux termes de l'article R.25 du code pénal : "Les contraventions de police et les peines qui leur sont applicables dans les limites fixées par les articles 465 et 466 du code pénal sont déterminées par décrets en Conseil d'Etat" ; que les articles R.94, R.95 et R.96 du code électoral, qui répriment par des peines contraventionnelles la distribution de tracts électoraux par tout agent de l'autorité publique ou municipale, l'impression d'affiches électorales aux couleurs tricolores et l'entrée

dans une assemblée électorale avec des armes apparentes, ne pouvaient, par suite, être rendus applicables aux opérations de référendum que par décret en Conseil d'Etat ; que, dès lors, l'article 8 du décret n° 92-771 et les articles 2 et 4 du décret n° 92-772, qui n'ont pas été soumis au Conseil d'Etat, sont entachés d'incompétence en tant qu'ils rendent applicables les articles R.94 à R.96 du code électoral au déroulement des opérations de vote pour le scrutin du 20 septembre 1992 ;

Sur les moyens propres à la requête n° 140 378 :

Considérant, en premier lieu, que l'article 2 du décret n° 92-772 du 6 août 1992 relatif à la campagne en vue du référendum n'a pas, en se bornant à rendre applicable à la publicité commerciale par voie de presse l'interdiction prévue par l'article L.52-1 premier alinéa du code électoral, méconnu l'article 14 modifié de la loi susvisée du 30 septembre 1986 qui, pour l'interdiction de la publicité commerciale par voie d'émissions audiovisuelles, est d'application générale ;

Considérant, en deuxième lieu, que les articles L.47 et L.48 du code électoral se bornent à rappeler que les lois des 30 juin et 29 juillet 1881 sur la liberté de la réunion et la liberté de la presse sont d'application générale ; que, par suite, les articles 2 et 4 du décret attaqué ont pu légalement constater qu'ils étaient applicables à la campagne en vue du référendum du 20 septembre 1992 ; Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du 2ème alinéa de l'article L.49 du code électoral : "A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication audiovisuelle tout message ayant le caractère de propagande électorale" ; que si l'article 2 du décret attaqué rend ces dispositions applicables au référendum, l'article 8 du même décret, qui est une disposition de même niveau, a pu légalement, sous réserve du respect des finalités de la loi, prévoir que le Conseil supérieur de l'audiovisuel fixerait pour les départements et territoires d'outre-mer les dispositions qui s'avéreraient nécessaires pour tenir compte du décalage horaire et des difficultés d'acheminement des émissions télévisées et radiodiffusées ;

Sur la requête n° 140 416 :

Considérant que l'article 8 susmentionné du décret n° 92-772 autorise pour les départements et territoires d'outre-mer des adaptations relatives à la date de fin de la campagne électorale à la radio et à la télévision ; que, par suite, le moyen tiré de l'illégalité des dispositions des 2ème alinéas des articles 31 et 34 de la décision attaquée qui procèdent à de telles adaptations doit être écarté ; que, toutefois, en l'absence de disposition correspondante dans le même décret, la décision attaquée ne peut prévoir d'adaptation pour les émissions de Radio France International (RFI) destinées à certaines régions du monde dans leur ensemble ; que, dès lors, l'article 37, 2ème alinéa, de ladite décision doit être annulé ;

Sur les requêtes n os 140 379, 140 417 et 140 832 :

Considérant que le requérant n'invoque pas de moyens spécifiques au soutien de ces requêtes et demande seulement, par voie de conséquence de l'annulation des décrets n os 92-771 et 92-772 du 6 août 1992, l'annulation du décret n° 92-773 du 6 août 1992, de l'arrêté du Premier ministre du 10 août 1992 et de l'arrêté du Premier ministre et du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique du 26 août 1992 pris sur le fondement ou en application des décrets susmentionnés ; qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions relatives à ces requêtes ne peuvent qu'être rejetées, à l'exception de celles qui sont dirigées contre l'article 1er du décret n° 92-773, attaqué sous la requête n° 140 379, qui doit être annulé en tant qu'il rend applicable aux territoires d'outre-mer pour le référendum les articles R.94 à R.96 du code électoral ;

Article 1er : Il est donné acte du désistement de la requête de M. X... enregistrée sous le n° 140 376.

Article 2 : L'article 8 du décret n° 92-771, les articles 2 et 4 du décret n° 92-772 et l'article 1er du décret n° 92-773 du 6 août 1992 sont annulés en tant qu'ils rendent applicables au référendum les articles R.94 à R.96 du code électoral.

Article 3 : Le 2ème alinéa de l'article 37 de la décision n° 92-703 du 10 août 1992 du Conseil supérieur de l'audiovisuel est annulé.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes de M. X... enregistrées sous les n os 140 377, 140 378, 140 379, 140 416, 140 417 et 140 832 est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. X..., au Conseil supérieur de l'audiovisuel, au Premier

m

i

n

i

s

t

r

e

e

t

a

u

m

i

n

i

s

t

r

e

d

e

l

,

i

n

t

é

r

i

e

u

r

e

t

d

e

l

a

