CONSEIL CONSTITUTIONNEL

SEANCE DU 2 OCTOBRE 1962

-=-=-=-=-=-=-

La séance est ouverte à 15 h. 30.

Tous les membres du Conseil sont présents.

M. le Président Léon NOEL fait connaître qu'en application de l'article 46 de la loi organique sur le Conseil Constitutionnel, celui-ci est consulté sur les textes organisant le referendum relatif aux modalités de l'élection du Président de la République.

Il rappelle que le Conseil Constitutionnel avait considéré le 8 décembre 1960, qu'il n'avait pas reçu compétence pour donner un avis sur la décision du Président de la République de recourir au referendum non plus que sur le projet de loi ; et que, lors du referendum d'avril 1962, il avait néanmoins estimé qu'il était de son devoir de soumettre officieusement au Président de la République des observations sur ce projet.

Il propose, en conséquence, au Conseil d'examiner si la décision de recourir au referendum est conforme à la Constitution et, dans le cas où il n'en jugerait pas ainsi, s'il devrait faire connaître son opinion au Président de la République.

M. le Président Coty considère que les deux questions qui se posent sont celles de savoir si l'utilisation, en l'espèce, de l'article 11 de la Constitution est juridiquement fondée et dans le cas où le Conseil ne le penserait pas, de quelle manière il devrait manifester son désaccord.

.../.

Après débat, deux votes sont émis par le Conseil :

1) A la majorité de 7 voix contre 3 (M. MICHELET, M. CHENOT, M. MICHARD-PELLISSIER) celui-ci constate que la procédure envisagée par le Président de la République ne saurait être regardée comme constitutionnelle.

2) A la majorité de 7 voix contre 2 (M. MICHELET, M. CHENOT) et 1 abstention (M. MICHARD-PELLISSIER)(1), il estime de son devoir de faire connaître au Président de la République, dans une communication officieuse, que l'utilisation de l'article 11 n'est pas, en l'espèce, conforme à la Constitution.

Après une suspension de séance, M. le Président Léon NOEL propose au Conseil de procéder à l'examen des textes relatifs à l'organisation du referendum, qui lui sont soumis en application de l'article 46 de la loi organique.

M. le Président COTY et M. GILBERT-JULES observent dès l'abord, que l'article 60 de la Constitution donne mission au Conseil de veiller à la régularité des opérations de referendum ; mais que, s'il ne s'agit pas d'un referendum répondant aux conditions prévues par la Constitution, il n'a pas à exercer cette mission.

Ils considèrent que le vote émis par le Conseil devrait avoir pour conséquence le refus d'examiner les textes qui lui sont soumis et ils font connaître leur décision d'adopter, quant à eux, cette attitude (2).

---

(1) M. MICHARD-PELLISSIER avait préalablement au 1er vote émis le voeu que la question suivante soit soumise au Conseil : "Est ce que l'article 46 de la loi organique comporte examen de la constitutionnalité du referendum ?" Il s'abstient, sur le second vote en considérant que le Conseil n'ayant pas reçu d'autre compétence que celle d'examiner les textes relatifs à l'organisation du referendum, n'a pas à voter sur l'opportunité d'émettre un avis sur la constitutionnalité de celui-ci.
M. LE COQ DE KERLAND demande, en fin de séance, qu'il soit considéré qu'il s'est abstenu sur le second vote pour des motifs identiques à ceux de M. MICHARD-PELLISSIER.

(2) Afin de ne pas se désolidariser des autres membres du Conseil, ils font connaître ultérieurement qu'ils se borneront à ne pas assister à la proclamation des résultats

M. le Président Léon NOEL estime que le Conseil doit voter sur le point de savoir s'il examinera les projets de textes relatifs au referendum et s'il émettra des avis à cet égard.

Par 8 voix contre 2 (M. le Président COTY, M. GILBERT-JULES) le Conseil décide de donner un avis qui, adressé au Président de la République, fera état des réserves émises dans la communication officieuse. (Un avis sera également adressé au Premier Ministre).

Sur rapport de M. le Secrétaire Général, il examine ensuite :

- le projet de décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de loi au referendum ;

- le projet de décret portant organisation du referendum ;

- le projet de décret portant organisation du scrutin ;

- le projet de décret fixant les conditions dans lesquelles les partis politiques pourront participer à la campagne en vue du referendum.

La séance est levée à 20 h.

Les originaux des deux avis et de la communication officieuse demeureront annexés au présent compte-rendu.

SEANCE DU 2 OCTOBRE 1962

La séance est ouverte à 15 h. 30.

Tous les membres sont présents.

M. le Président Léon NOEL fait connaître le texte du projet de loi qui doit être soumis à referendum et qui est relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Ce texte est le suivant :

Article 1er - L'article 6 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

"Article 6 - Le Président de la République est élu pour 7 ans au suffrage universel.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique".

Article 2 - L'article 7 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

"Article 7 - Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé le deuxième dimanche suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel saisi par le Gouvernement et

.../.

statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil Constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil Constitutionnel, vingt jours au moins et trente cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

Article 3 - L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.

I - Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats.

Cette liste est préalablement établie par le Conseil Constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées, dix-huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, à titre individuel ou collectif, par au moins 100 citoyens membres du Parlement, membres du Conseil Economique et Social, conseillers généraux ou maires élus. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les 100 signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins dix départements ou territoires d'outre-mer différents.

Le Conseil Constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées.

Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste ne sont pas rendus publics.

.../.

II - Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles 1 à 52, 54 à 57, 61 à 134, 199 à 208, du Code Electoral.

III - Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les mêmes conditions que celles fixées pour les opérations de referendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel.

Le Conseil Constitutionnel arrête et proclame le résultats de l'élection qui sont publiés au Journal Officiel de la République française dans les 24 heures de la proclamation.

IV - Tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.

V - Un règlement d'administration publique fixe les modalités d'application de la présente ordonnance ; il détermine notamment le montant du cautionnement exigé des candidats et les conditions de la participation de l'Etat aux dépenses de propagande. Les candidats qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne peuvent obtenir le remboursement ni du cautionnement ni des dépenses de propagande.

--

M. le Président COTY observe qu'il convient d'écrire : "Le Président de la République est élu au suffrage universel direct".

..

M. le Président Léon NOEL prend note de cette observation et donne ensuite connaissance du message que, dans l'après-midi, le Général de Gaulle a adressé aux Assemblées. Il est ainsi conçu :

Mesdames, Messieurs, les députés,

Voici quatre ans, au lendemain d'une crise grave et à la veille d'autres périls, le peuple français s'est doté d'institutions nouvelles et conformes, à la fois, aux principes démocratiques et aux nécessités de ce temps.

.../.

Dès lors, le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement ont assumé, chacun dans son domaine, le rôle que leur assignait la Constitution. Ils ont pu, grâce à la stabilité des pouvoirs et à la continuité des desseins qui leur étaient ainsi assurées, résoudre ensemble de difficiles problèmes et surmonter de rudes épreuves.

Il s'agit maintenant de faire en sorte que nos institutions demeurent. C'est dire que, dans l'avenir et à travers les hommes qui passent, l'Etat doit continuer d'avoir à sa tête un garant effectif du destin de la France et de celu de la République. Or un tel rôle implique, ici comme ailleurs, pour celui qui doit le tenir, la confiance directe et explicit de l'ensemble des citoyens.

Quand sera achevé mon septennat ou s'il advenait que je ne sois plus en mesure de m'acquitter de ma fonction, j suis convaincu que l'investitute populaire sera nécessaire pou donner, quoi qu'il arrive, à ceux qui me succèderont, la possi bilité et l'obligation de porter la charge suprême quel qu'en puisse être le poids.

C'est pourquoi, j'estime en conscience que le moment est venu de prévoir dans notre Constitution que le Président de la République sera dorénavant élu au suffrage universel.

En décidant, sur la proposition du gouvernement, de soumettre dans ce but au référendum un projet de loi consti tutionnelle, j'ai jugé qu'il n'est pas de voie meilleure pour apporter au texte adopté en 1958 par le peuple français la modification qui s'impose et qui touche chacun des citoyens. D'autre part, la nation, qui vient d'être placée soudain devan une alarmante perspective, trouvera ainsi l'occasion de conférer à nos institutions une garantie nouvelle et solennelle.

Puissiez-vous, mesdames, messieurs, les députés, partager, sur ce grave sujet et en ces graves circonstances, ma confiance et mon espérance !."

--

.../.

Enfin, M. le Président Léon NOEL fait connaître que le Conseil d'Etat réuni en Assemblée Générale le samedi 29 septembre a émis - à l'unanimité moins la voix du rapporteur - un avis défavorable au projet de loi. Il communique les termes de cet avis.

Il ouvre ensuite le débat, en précisant que le Conseil devra examiner s'il doit émettre un avis sur le projet de loi ou ne formuler aucune observation - ce qui serait conforme aux textes qui fixent ses attributions.

M. le Président COTY souhaite poser une question: /de Une lettre/saisine a-t-elle été adressée au Conseil Constitutionnel ?

M. le Président Léon NOEL précise qu'une lettre du Premier Ministre est jointe aux projets de décrets.

M. le Président COTY répond : "Par conséquent, nous sommes saisis.

"Il me parait, dit-il, que deux questions se posent :

1) La procédure utilisée est-elle conforme à la Constitution ?

2) Si nous estimons qu'elle est contraire à celle-ci, sous quelle forme devrons-nous manifester notre opinion ?

En ce qui me concerne, la lecture qui nous a été faite m'a renforcé dans ma conviction. Je me bornerai à présenter deux observations de simple bon sens qui seront en même temps des questions posées. La première repose sur cette constatation que j'ai déjà faite à l'occasion d'une des dernières affaires examinées : J'ai dit alors que plus j'examinais la Constitution, plus je constatais qu'elle était un chef-d'oeuvre de précision et de clarté (1).

---

(1) M. le Président COTY a déclaré au cours de la séance du 10 juillet 1962 : "Plus je pratique cette Constitution, plus j'admire l'instrument de précision qu'elle constitue". (C.f. compte-rendu p. 19)

Si nous lisons l'article unique consacré à la révision, je crois que nous nous accorderons tous à dire qu'il ne contient aucune équivoque. Que dit l'article 89 ? (1) : En matière de révision, le referendum a lieu après que le projet ait reçu l'assentiment des deux chambres. Le constituant ayant écrit cela, je dis : Est-il croyable qu'il aurait prévu le contraire dans l'article 11 ? (2) Cet article 11 aurait été rédigé en vue de la même situation que celle qui fait l'objet de l'article 89 et il y aurait entre les deux textes une contradiction aussi flagrante ? Est-ce que c'est vraisemblable ? Le vrai peut quelquefois n'être pas vraisemblable ; mais comment peut-on dire que telle a été la volonté

---

(1) Article 89 : L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de revision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La revision est définitive après avoir été approuvée par referendum.

Toutefois, le projet de revision n'est pas présenté au referendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de revision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.

Aucune procédure de revision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une revisinn.

(2) Article 11 : Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au referendum tout projet de loi portant sur l'organisatinn des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le referendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent.

des constituants ? D'ailleurs si c'était le cas, ceux-ci l'auraient dit clairement : ils auraient ajouté le mot "constitutionnels", dans l'article 11, après la formule : "Tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics". Cela a été fait dans un autre article : l'article 16. Le Président de la République doit prendre alors les mesures nécessaires au rétablissement du "fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels". On a pensé au mot "constitutionnels" quant ce n'était pas nécessaire et pour l'article 11, on n'y aurait pas pensé ? Qu'est-ce que signifierait une pareille obscurité ? C'est la première question.. Alors que la Constitution est toujours si précise, pourquoi serait-on resté dans l'obscurité pour une disposition capitale par laquelle pourrait être révisée la loi des lois - qui serait l'arche sainte contenant le pacte fondamental sur lequel repose toute la légalité. L'article 11 tout à coup devient ambigu .. Il devient si ambigu - nous ne pouvons pas ne pas en être frappés - qu'un vote unanime du Conseil d'Etat a écarté son application. On a dit que c'était l'interprétation des adversaires du Général de Gaulle. C'est entendu. Mais d'autres ont la même opinion. Ceux qui ont la conviction contraire à la mienne doivent être frappés par le grand nombre de bons esprits qui ont une opinion différent de la leur .. Au cours d'une précédente séance, j'ai dit que lorsque nous déclarons que la Constitution doit être interprétée de telle ou telle manière, il faut que nous en soyons certains.

Or, quand il s'agit du Chef de l'Etat, selon que son élection sera régulière ou non, le pouvoir qu'il exercera sera légitime ou non. J'attache à cette notion la plus grande importance.. Vers la fin de Mai 1958, des renseignements m'arrivaient selon lesquels des parachutistes devaient incessament atterrir en métropole. Une seule issue m'est apparue : faire appel au Général de Gaulle.. J'ai peut être eu tort .. Et alors, j'ai attendu .. Pour être tout à fait exact, il fallait attendre que les Chambres fussent bien convaincues de la nécessité de faire appel au Général. Mais la question se posait aussi de savoir si celui-ci accepterait de se présenter physiquement devant l'Assemblée.. J'ai adressé au Parlement un message qui avait une double fin : convaincre les députés et convaincre le Général .. J'aurais pu en temporisant mettre le pays en grave danger, mais je tenais à ce que les formes fussent respectées et à ce que personne ne puisse suspecter la légitimité du Chef du Gouvernement.

.../.

A présent, nous sommes ici pour respecter la Constitution. Personne n'a le droit, en ratifiant la violation de l'article 89, d'installer le fauteuil du Chef de l'Etat sous un dais aussi contestable"..

M. CASSIN déclare : "Je ne redirai pas ce que M. le Président COTY a dit si bien .. Je ressens une grande souffrance en moi-même. Mais nous devons interpréter la Constitution comme tout autre texte. Or lorsque dans le même texte, il y a une disposition spéciale et une disposition générale, la disposition spéciale l'emporte. Même si l'article 11 était douteux, l'article 89 l'emporterait ..

D'autre part, j'ai relu le compte rendu des travaux du Comité Consultatif Constitutionnel. On a examiné si le referendum serait possible au cas où le Parlement n'adopterait pas le projet de révision (1) Jamais on n'a envisagé de se passer du Parlement.

Enfin je voudrais répondre à quelques argument qui ont été invoqués en faveur de l'application en l'espèce de l'article 11.

1) On a dit par exemple que si l'article 11 n'était pas applicable aux lois constitutionnelles à cause de l'existence de l'article 89, il ne le serait pas davantage aux lois organiques car, par un raisonnement analogue, celles-ci ne pourraient être adoptées que selon la procédure de l'article 46.

Je répondrai ceci, c'est que lorsque deux procédures parallèles sont prévues, chacune a sa part ; il n'en est différemment que lorsqu'elles se contredisent. Or les textes relatifs aux lois organiques sont très compatibles avec l'article 11. Il y a deux voies ouvertes pour l'adoption de lois organiques : celle de l'article 46 et celle de l'article 11.

---

(1) Travaux préparatoires de la Constitution. Doc. Fse. 1960 p. 79.

Ceci est d'ailleurs corroboré par les débats de la Commission Constitutionnelle du Conseil d'Etat (1). Voici ce qui s'y est passé : M. Marcel MARTIN, rapporteur proposait de préciser les mots : "Tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics" (qui figurent dans l'article 11) en écrivant : "tout projet de loi organique" .. Des Conseillers et le Commissaire du Gouvernement ont fait observer que des projets de lois ordinaires importantes relatifs par exemple au régime des élections ou aux libertés des collectivités locales, pourraient utilement être soumis au referendum ; ils se sont opposés à la modification proposée.

Le Conseil d'Etat a donc considéré, en toute connaissance de cause, que pouvaient être soumis au referendum en application de l'article 11, des projets de lois organiques et des projets de lois ordinaires importantes. Il n'a jamais été question des lois constitutionnelles. Cela est très important.

Les termes mêmes d'une autre disposition de l'article 11 inclinent à la même interprétation.. Il est prévu que peut être soumis au referendum "tout projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. "Cette rédaction a été proposée par le Conseil d'Etat (2). Elle montre que celui-ci a pris bien soin d'exclure toute possibilité de modification de la Constitution par le seul referendum, même de manière indirecte.

---

(1) Cf. p. 43 et suiv. des Procès-Verbaux des Débats de la Commission Constitutionnelle du Conseil d'Etat et page 5 bis d'un document de 10 pages que M. CASSIN a fait distribuer et qui figure dans le dossier.

(2) A la page 5 du document de M. CASSIN, figure le texte de cette intervention de M. JANOT devant la Commission Constitutionnelle du Conseil d'Etat : "En réalité dans l'article 9 (devenu l'article 11) on ne vise pas tellement les traités qui sont contraires aux lois constitutionnelle - une autre précision existe à leur égard - mais des traités qui, sans être contraires à la Constitution ont une grande importance pour la vie de la Nation. C'est pour ces traités-là qu'on a songé au referendum. C'est pourquoi je pense que la rédaction des rapporteurs était préférable"..

Afin de bien verrouiller la porte de la Constitution, afin qu'en aucun cas elle ne puisse être modifiée par la voie de l'article 11, le Conseil d'Etat a inséré cette formule : "traité qui, sans être contraire à la Constitution"

2) Un autre argument en faveur de la constitutionnalité du projet du Président de la République consiste à invoquer l'article 3 de la Constitution : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum".

Mais le choix entre les procédures est-il inconditionnel ? En réalité l'article 3 pose un principe dont les articles 11 et 89 sont des applications. Les article 89 et 11 s'encadrent chacun à leur place dans une architectur dominée par l'article 3..

Si l'on se réfère aux précédents, on constate que, la Constitution de 1946 ne pouvant être révisée que selon la procédure prévue à son article 90, il a été nécessaire, pour soumettre directement au referendum le proje de la Constitution actuelle, de prévoir une dérogation aux dispositions de l'article 9o, dans la loi constitutionnelle du 3 juin 1958.

Dans un pays comme le nôtre, on ne peut pas mettre une coutume au dessus de la loi écrite, tout au moins pas aussi rapidement. Cela avait pu se faire sous la IIIe République après de longues années. Mais les travaux préparatoires de la Constitution actuelle datent de quatre ans et font autorité.. Sur le plan du droit écrit, il n'y a pas de doute.. Et le souverain lui-même doit obéir aux lois qu'il s'est données. Ce que je dis du souverain, le Peuple, je le dis de toutes les autorités "..

M. GILBERT-JULES rappelle tout d'abord qu'il a été rapporteur au Conseil de la République de la réforme constitutionnelle de 1954, qu'il a participé aux travaux du Comité Consultatif Constitutionnel pour l'élaboration de la Constitution de 1958 avec M. le Président Léon NOEL et M. WALINE, qu'il s'est entretenu souvent des problèmes constitutionnels avec M. DEBRE.

..../.

"Il n'y a jamais eu, dit-il, le moindre doute pour personne que l'Assemblée Nationale devait avoir le dernier mot. M. DEBRE, partisan de la restauration du Sénat a admis néanmoins qu'en matière législative, il ne pouvait en être autrement .. En matière constitutionnelle, on a prévu, dans le même esprit, que le projet ou la proposition de révision devait être "voté par les deux assemblées en termes identiques". On a rappelé que, lors de l'élaboration de la Constitution, je considérais le referendum comme possible au cas où le Parlement n'adopterait pas le projet de révision (1). Mais l'intervention du Parlement me paraissait indispensable ...

Dans le cas de l'article 11, le Comité Consultatif Constitutionnel déclare dans son avis qu'il a "pris acte, avec satisfaction de l'esprit dans lequel est conçu le referendum qui ne peut être, en aucun cas, un moyen d'opposer le Gouvernement aux Assemblées. Pour souligner ce caractère, il a prévu, à la majorité, qu'il ne pourrait jouer que pendant la durée des sessions".

Lorsque le C.C.C. a discuté de la composition du corps électoral du Président de la République, le Général de Gaulle est intervenu. Il a déclaré : "... On ne peut pas entrer dans trop de détails; des communes ou des départements peuvent être créés ou supprimés, le régime communal de Paris, Lyon ou Marseille peut être modifié. Il ne faut pas qu'une modification de la composition du corps électoral nous oblige à réviser la Constitution.." (2) Néanmoins le Comité Consultatif Constitutionnel a "estimé nécessaire de faire figurer, dans le texte même de la Constitution, des indications suffisamment précises sur la composition du collège électoral qui élira le Chef de l'Etat et sur le mode d'élection" (3). Celui-ci a donc bien un caractère constitutionnel .. et M. JANOT distingue au cours des débats le cas d'une révision de la Constitution et "les matières prévues à l'article 9 (devenu l'article 11) (page 127) .. Il ne peut y avoir de doute que le champ d'application du Titre II et celui du Titre XIV sont distincts. Ce qui le montre bien c'est qu'il est prévu à l'article 89 que "la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision". Si on utilise pour cette révision .....

.../.

(1) Travaux préparatoires de la Constitution p. 79.
(2) Id p. 120
(3) Id. p. 203

la procédure de l'article 11, on peut faire n'importe quoi et ne pas respecter la forme républicaine ..

On peut soumettre au referendum des lois sur la durée des Assemblées, sur le nombre de leurs membres sur l'organisation du Conseil Constitutionnel .. Voilà des lois organiques qui portent sur l'organisation des pouvoirs publics ! Voilà sur quoi porte l'article 11 ! Il y a là un domaine considérable ..

J'en aurais terminé en rappelant que M. Michel DEBRE lui-même n'ose pas prétendre, en juriste, que l'article 11 est applicable en l'espèce et qu'aux Etats-Unis M. KENNEDY déclarait récemment que la Constitution est le pacte fondamental auquel personne n'a le droit de toucher".

M. CHENOT déclare qu'il a quelque scrupule à prendre la parole car il siège depuis peu de temps, après avoir exercé pendant plusieurs années des fonctions politiques.

Selon lui, "le débat est assez grave pour que l'on puisse considérer qu'il dépasse la portée d'une controverse juridique. Ce sont, dit-il, nos institutions qui sont en cause. Cela veut dire que les notions juridiques s'insèrent dans un contexte politique.. En 1945, si l'on s'était borné à des considérations juridiques, on aurait restitué ses fonctions au Président LEBRUN.. Si on ne l'a pas fait, c'est qu'une nouvelle légitimité était apparue..

Pour soutenir que le projet de loi est contraire à la Constitution, on a invoqué deux arguments qui paraissent très solides :

1) L'existence du Titre XIV : Dès lors qu'un titre particulier est consacré à la révision de la Constitution, aucune autre procédure que celle qu'il prévoit ne peut être utilisée pour la même fin.

2) La disposition de l'article 11 relative aux traités qui "sans être contraires à la Constitution" auraient des incidences sur le fonctionnement des institutions. Le projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un tel traité pourrait être soumis à referendum. Par contre, aux termes de l'article 54, un engagement international comportant une clause contraire à la Constitution ne pourrait être ratifié "qu'après la révision de la Constitution". Le recours au referendum serait exclu dans ce cas.

.../.

Sur le terrain du droit administratif, de tels arguments auraient pu emporter ma conviction. Cependant, après avoir reconnu qu'ils sont très forts, je considère que, dans le texte même, ils ne sont pas décisifs.

1) Malgré l'existence de l'article 89, il n'en demeure pas moins que l'article 11 permet de soumettre au referendum "tout projet de loi portant sur l'organisation de pouvoirs publics". Quel serait le champ d'application de cette disposition ? On nous a proposé une explication. Ce n'est pas le texte

2) Par les articles 11 et 54, on a voulu empêcher toute modification implicite de la Constitution par l'effet d'un traité. Mais l'article 54 qui prévoit le cas d'une mddification claire et consciente de la Constitution, ne préjuge pas de la forme de la révision ..

Pour soutenir que l'utilisation qui est faite de l'article 11 n'est pas contraire à la Constitution, on peut aussi invoquer des arguments de texte.

Je ne crois pas tout d'abord que l'article 11 soit d'une clarté parfaite. Aucune procédure de contrôle de constitutionnalité n'est prévue. On ne fait pas état des lois organiques, ni des lois organiques relatives au Sénat soumises à des règles particulières. Doit-on dire que les lois organiques ne sont pas dans le champ d'application de ce texte ? Mais alors quel serait son objet ? Doit-on dire au contraire que pour les lois organiques les deux procédures ne s'excluent pas ? Dans les débats du Comité Consultatif Constitutionnel, j'ai trouvé des opinions divergentes . M. TRIBOULET paraissait favorable à une conception très large du referendum. M. JANOT tendait au contraire à assimiler la loi adoptée par cette procédure à une loi ordinaire.. Tout cela n'est pas clair...

M. CASSIN : "Le Conseil d'Etat a examiné ce problème.."

.../.

M. CHENOT : "Les conclusions à tirer des débats m'ont paru suffisamment douteuses pour que l'on se réfère aux principes généraux et à l'esprit de la Constitution.

L'article 3 (1) est un principe général. Par sa forme, par sa place, il domine la Constitution.

L'esprit de la Constitution apparait dans trois éléments nouveaux :

1) le rôle prépondérant du Président de la République qui se traduit en particulier par les pouvoirs prévus aux articles 16 et 11 ;

2) L'intervention directe du peuple.

3) la possibilité d'un contact direct entre le Chef de l'Etat et le peuple par la voie de l'article 11.

Sur ces trois points, la Constitution de 1958 est essentiellement différente des Constitutions précédentes..

Le Droit Constitutionnel c'est du droit politique Si nous sommes dans une impasse, nous devons nous référer à l'esprit des Institutions.. Est-ce que la Constitution n'a pas voulu que l'arbitre soit le peuple ? Est ce qu'il est antidémocratique de soumettre un problème au peuple ?

Enfin n'oublions pas le rôle du Général de GAULLE dans l'élaboration de la Constitution. Il n'est pas douteux que si le problème qui nous occupe s'était posé à ce moment-là il eut été résolu dans un sens favorable au projet ..".

M. le Président COTY rappelle qu'au cours d'une brève conversation avec le Général de GAULLE, celui-ci avait déclaré qu'il tenait "à ce qu'on ne puisse pas toucher trop facilement à cette Constitution".

M. CHENOT conclut en considérant que, malgré la force de certains arguments, le doute subsiste et que s'il y a doute, il faut se référer à l'esprit de la Constitution.

.../.

---

(1) Article 3 al. 1 : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum."

M. GILBERT-JULES rappelle que l'article 3 prévoit que le peuple peut également exercer sa souveraineté par le moyen de ses représentants. "La volonté des constituants, dit-il, a été de faire, non un régime présidentiel, mais un "régime parlementaire assaini". C'est cette expression que M. JANOT a employée devant le C.C.C. en réponse à M. BARRACHIN (1). Il a dit également : "Rien n'est plus étranger à l'esprit des auteurs du projet qu'un "bicéphalisme gouvernemental". Le Chef de l'exécutif c'est le Premier Ministre. Le Président de la République veille au respect de la Constitution, il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et, en dehors des circonstances exceptionnelles, il exerce un rôle d'arbitrage. Il est vrai que cet arbitrage n'est pas passif : Le Président de la République prend des décisions d'arbitrage. Mais il n'en reste pas moins que le Chef de l'exécutif, c'est le Premier Ministre" (2).

M. GILBERT-JULES poursuit : "La meilleure preuve de cela c'est que le Président de la République ne peut agir, dans le cas de l'article 11, que sur proposition du Gouvernement et dans le cas de l'article 89, que sur proposition du Premier Ministre.

M. PASTEUR VALLERY-RADOT déclare qu'il n'est pas juriste et qu'il est gêné. "Je parlerai donc, dit-il, selon ma conscience. Je suis arrivé à cette conclusion que ne pas observer les dispositions de l'article 89, c'est ne pas observer la Constitution. Je suis d'accord avec M. le Président COTY, M. CASSIN et M. GILBERT-JULES..

M. WALINE se sent "déchiré".

M. le Président Léon NOEL : "Nous aussi".

M. WALINE rappelle qu'il a toujours été un farouche partisan du referendum et de la démocratie directe.

---

(1) (2) Travaux préparatoires de la Constitution.op. cité p. 54.

"J'ai vainement essayé, dit-il de donner au Président de la République le pouvoir de soumettre au referendum n'importe quel projet (1). J'ai été battu .. La Constitution étant ce qu'elle est et non ce que je souhaiterais qu'elle soit, j'estime en conscience que le fait de ne pas utiliser l'article 89 n'est pas conforme à la Constitution.."

M. MICHELET déclare qu'il présentera le point de vue du profane. "Où s'arrête la légalité ? dit-il.. Où était la légalité le 18 juin 1940 ? Nous sommes dans une époque charnière, caractérisée par ce fait que le Président de la République est menacé de mort chaque jour. Nous ne sommes pas dans une période normale ..

D'autre part, est-ce que le Conseil a examiné la constitutionnalité des précédents referendums ? En ne le faisant pas, nous avons créé un précédent.

Enfin, lorsque viendra le moment de voter, toutes les opinions s'exprimeront "...

M. GILBERT-JULES : "Pendant 8 minutes"..

M. MICHELET : "J'ai été heureux d'entendre M. CHENOT distinguer le Droit administratif et le Droit Constitutionnel. Je crois que le Droit Constitutionnel est un droit de circonstance".

M. le Président COTY : "Ah non !"..

M. MICHELET : "Adoptant le point de vue de l'homme de la rue, je ne conseillerais pas à M. GILBERT-JULES de faire état de tout ce qu'il est possible de soumettre au referendum. Sinon l'on pensera que si le Président peut faire tant de choses, il peut aussi proposer le projet en question .."

.../.

(1) op. cité p. 127

M. GILBERT-JULES : "Le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, le Parlement, ont pour rôle d'empêcher que l'on pose au peuple des questions auxquelles il ne comprend rien".

M. MICHELET : "Je me souviens qu'à l'Hôtel Matignon on avait examiné les dispositions de l'article 3 et qu'on avait proposé d'écrire que le peuple exerce sa souveraineté soit par ses représentants, soit par la voie du referendum En conclusion, je me rallie au point de vue de M. CHENOT.."

M. le Président NOEL souhaite répondre à M. MICHELET et à M. CHENOT, et déclare : "M. MICHELET a dit des choses, qui, sentimentalement, m'ont touché.. Je suis déchiré mais cela ne m'empêche pas d'affirmer que le referendum est inconstitutionnel.

En ce qui concerne le referendum du 8 avril, les deux Chambres étaient d'accord sur le fond. Cependant, le Conseil a cru devoir formuler des observations officieuses sur le projet de loi.

Il a dit ceci :

"Au sujet de l'article 1er :

Le Conseil Constitutionnel observe qu'il y aurait lieu de prévoir formellement que les modifications constitutionnelles impliquées par la conclusion des accords visés dans le projet de loi, seront décidées conformément aux dispositions des articles 54 et 89 de la Constitution

Au sujet de l'article 2 :

La combinaison des dispositions des articles 11 et 38 de la Constitution semble exclure la possibilité de déléguer au Président de la République, par voie de referendum, le pouvoir de légiférer par ordonnances .."

"Par conséquent si, aujourd'hui, vous déclariez que le referendum est inconstitutionnel, vous n'iriez pas plus loin qu'en Avril dernier"..

.../.

Je voudrais répondre à M. CHENOT sur deux points :

1) En 1945, on a considéré que la Constitution de 1875 avait perdu sa force juridique à la suite d'une situation révolutionnaire, selon une doctrine constante de droit public, enseignée en particulier par Esmein (1).

La situation aujourd'hui est tout à fait différente.

2) Je fais des réserves sur la distinction entre le Droit Constitutionnel et le Droit Administratif. J'ai toujours considéré que le Droit est un et que les principes d'interprétation sont les mêmes dans toutes ses branches.

M. MICHELET se référait à l'opinion de l'homme de la rue. Mais que fait celui-ci ? Il cherche la Constitution. Il trouve l'article 89 qui traite de la révision. IL constate que ce texte ne contient aucune réserve...

Quant aux dispositions des articles 11 et 54 relatives aux traités, elles s'expliquent par ce fait qu'à l'époque où l'on discutait de la Communauté Européenne de Défense, certains soutenaient que les traités avaient une force supérieure aux lois constitutionnelles (2). On a considéré en 1958 qu'il y avait là un problème à résoudre.. On n'a pas voulu que la Constitution puisse être modifiée autrement que par la procédure de l'article 89.

Tout au long des discussions du Comité Consultatif Constitutionnel, on a toujours écarté l'utilisation du referendum en dehors de toute consultation du Parlement. Cela ressort

---

(1) Cf. notamment Esmein. Droit Constitutionnel. 1927.T.I. p.62(
(2) Cf. Intervention de M. TEITGEN. Travaux préparatoires de la Constitution p. 64.
Les articles 26 et 28 de la Constitution de 1946 prévoyaient que les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés avaient force de loi dans le cas même où ils seraient contraire à des lois françaises. Une disposition analogue figure à l'article 55 de la Constitution de 1958.

en particulier des interventions de M. DEJEAN et de M. JANOT qui déclarait que le Gouvernement avait le souci d'éviter tout conflit entre le Gouvernement et le Parlement (1).

Quant à l'article 3, il y aurait un danger immense à considérer qu'il peut s'appliquer indépendamment des autres dispositions de la Constitution. C'est un texte général qui ne peut jouer que dans le cadre des articles 11 et 89. Si on admet que l'article 3 peut s'appliquer contrairement aux dispositions de l'article 89, la proposition que M. WALINE avait faite au C.C.C. se trouve adoptée.. On pourrait supprimer tous les organes de représentation du peuple pourvu que celle-ci demeure assurée d'une manière quelconque. On pourrait supprimer le Sénat, l'Assemblée Nationale etc... Un régime fasciste ne serait pas en contradiction avec les dispositions de l'article 3.

Je sais que M. DEBRE interpretait de cette manière la Constitution... Il a reconnu en Avril dernier que le referendum posait un problème juridique..

---

(1) Travaux préparatoires de la Constitution p. 127 :
M. le Commissaire du Gouvernement - Dans la pensée du Gouvernement, le référendum ne devrait jouer que dans des cas très rares. Nous avons eu le souci d'éviter tout conflit entre le Gouvernement et le Parlement ; il ne faut donc pas que celui-ci ait voté. Au contraire, le recours au référendum s'imposerait lorsque de longs débats devant le Parlement feraient apparaître des divisions profondes, comme dans le cas de la C.E.D. par exemple.

M. DEJEAN - Je suis fort étonné de votre réponse. Imaginons qu'en matière de pouvoirs publics - je ne parle pas des traités ou des problèmes fédéraux - un Gouvernement imagine de diminuer massivement le nombre des communes, modifiant ainsi profondément le collège chargé d'élire le Président de la République. Sachant parfaitement que le Parlement n'acceptera jamais cela, ce Gouvernement pourra-t-il soumettre directement ce projet au référendum ? Certes, le peuple est notre maître tous, mais si depuis 1790 les constituants français ont choisi le régime représentatif, sans doute est-ce parce que seul ce système permet de discuter efficacement les textes et de les amender.

..../.

M. MICHARD-PELLISSIER déclare : "J'ai écouté attentivement les exposés successifs. Je suis le plus jeune de cette assemblée, je désirais m'instruire. Je vais faire part de mes réflexions au terme de ces débats. J'ai, derrière moi, une vie publique déjà longue en cours de laquelle je n'ai jamais fui les responsabilités.. Si aujourd'hui un avis m'était demandé sur la constitutionnalité du texte soit en tant que juriste soit en tant que citoyen ou homme politique, je n'hésiterais pas à émettre publiquement un avis.. Il m'est demandé en tant que membre du Conseil Constitutionnel. Je considère alors qu'il ne m'appartient pas de prendre part à un débat pour lequel nous ne sommes pas qualifiés .. Le texte du projet nous a été transmis par courtoisie, pour simple information. Notre compétence est déterminée par les articles 60 de la Constitution et 46 de la loi organique (1). Or l'article 60 nous charge de veiller à la régularité des opérations - il s'agit des opérations matérielles - et l'article 46 prévoit que nous sommes consultés sur l'organisation des opérations de referendum. Notre compétence est limitée ..

C'est toujours d'ailleurs avec énormément de prudence que nous nous sommes engagés dans l'examen des textes.

En 1961, nous avons demandé que le rôle du Conseil soit bien précisé dans les textes qui nous étaient soumis. C'est à notre demande que, dans le projet de décret du Président de la République, les mots suivants ont été insérés : "Le Conseil Constitutionnel consulté dans les conditions prévues par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958 ". Et nous avons souligné alors que nous n'avions pas reçu compétence pour donner un avis sur la décision du Président de la République non plus que sur le projet de loi..

En 1962, nous avons eu un échange de vues sur la constitutionnalité de l'article 2 .. Et nous avons été tellement prudents que nous avons demandé à M. le Président de commenter au Général de GAULLE les termes de notre avis ..

Article 60 de la Constitution : "Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de referendum et en proclame les résultats".

Article 46 de la loi organique : "Le Conseil Constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de referendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet".

J'en reviens au 1er referendum. Si un esprit trop chagrin s'était penché sur le texte, il aurait pu se demander si l'autodétermination des populations algériennes n'était pas contraire à l'article 5 de la Constitution selon lequel le Président de la République est garant de l'intégrité du territoire..

Si le Président MONNERVILLE nous soumettait la loi sur la base de l'article 61 nous aurions peut-être, a posteriori, à nous demander si elle est ou non conforme à la Constitution.. Mais nous n'avons certainement pas de compétence pour un examen a priori..

Je considère que je dois rester à l'écart et ne pas me prononcer sur le projet en cause..."

M. le Président LEON NOEL répond : "En 1962, nous avons émis un avis formel.. M. le Président COTY avait déclaré que c'était un précédent grave que de s'engager dans des modifications de la Constitution par voie de referendum et qu'il ne fallait pas qu'on puisse considérer que l'on pouvait tout créer par referendum (1). Et la majorité du Conseil a décidé d'adresser au Président de la République une note officieuse.

Le problème, aujourd'hui, est de savoir si nous sommes véritablement en présence d'un referendum conforme aux dispositions de l'article 11, en d'autres termes s'il y a acte clair.. Si nous estimions et si nous disions qu'il n'en est pas ainsi, nous aurions la caution de M. POMPIDOU qui, lors des débats relatifs au précédent référendum, a précisé que si le Conseil estimait que le projet était inconstitutionnel, il devrait le dire (2).

M. GILBERT-JULES rappelle que M. POMPIDOU a également cité à deux reprises le texte de l'article 35 de la Constitution de 1793 : "Quand le Gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs". (3)

---

(1) Compte-rendu de la séance du 20 mars 1962 p. 23
(2) Compte-rendu de la séance du 20 mars 1962 p. 15.
(3) M. POMPIDOU a notamment rappelé ce texte au cours de la séance officieuse du 7 avril 1960 consacrée à l'examen du voeu de révision de l'article 61 de la Constitution, présenté par M. VINCENT AURIOL.

M. CASSIN déclare : "Si l'on se réfère à l'esprit de la Constitution, on observe, que celle-ci est le résultat d'un compromis. C'est un équilibre entre le régime représentatif et la démocratie directe.M. WALINE n'a pas obtenu ce qu'il souhaitait au Comité Consultatif Constitutionnel. Ce compromis, cet équilibre a été difficile à réaliser. Il n'est pas possible que l'architecte le renverse..

On a dit aussi que les Constitutions évoluaient. Il est vrai que la Constitution de 1875 ne prévoyait pas l'existence du Président du Conseil.. Je ne nie pas que les Constitutions évoluent. Mais encore faut-il qu'elles soient relativement souples, qu'elles ne contiennent qu'un petit nombre de dispositions. Ici le texte est précis : il fait état de "tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics" et le Conseil d'Etat a expliqué ce que recouvrent ces mots : des lois ordinaires importantes et des lois organiques .."

M. CHENOT : "Si M. DEBRE estime que ce referendum ou le précédent pose un problème, moi aussi.. Car tout le monde au C.C.C. ne s'est pas exprimé avec la clarté de M. GILBERT-JULES. M. CHARDONNET, par exemple, considérait qu'après le vote de l'article 2 (devenu l'article 3), il n'était plus possible de limiter l'usage du referendum (1).

M. GILBERT-JULES : "Il y a eu une confusion entre les deux sortes de referendum, celui de l'article 11 et celui de l'article 89.

C'est ainsi que M. MIGNOT a déclaré lors de la discussion sur l'article 9 (devenu l'article 11) : "Les déclarations de M. le Commissaire du Gouvernement me semblent contredire celles de M. le Garde des Sceaux d'après lesquels seul un projet peut être soumis au Congrès, alors qu'une proposition doit obligatoirement être soumise au referendum" (2)

---

(1) Travaux préparatoires de la Constitution p. 128
(2) Travaux préparatoires de la Constitution p. 127

M. TRIBOULET a fait observer ensuite qu'en adoptant l'article 2, le C.C.C. avait renoncé à limiter l'usage du referendum à la seule révision constitutionnelle. Et à M. CHARDONNET s'est référé à l'intervention de M. TRIBOULET (1).

De même M. WALINE proposait de supprimer les mots qui dans le texte de l'article 9 suivaient :"Tout projet de loi", en vue de permettre au Gouvernement de soumettre au referendum n'importe quel projet". D'autres membres pensaient comme M. WALINE. M. Paul REYNAUD a répondu : "Cela me parait dangereux : Imaginez la durée du service militaire soumise au peuple".. (2).

M. CHENOT : "Ce que je voulais dire, c'est que certains ne voyaient pas clairement la question"..

M. GILBERT-JULES : "La majorité a cependant considéré qu'il fallait limiter l'usage du referendum".

M. CHENOT observe que la théorie de la table rase qu'invoque M. le Président Léon NOEL n'existe ni en Droit Civil, ni en Droit pénal..

M. le Président Léon NOEL répond qu'il ne peut y avoir de situation analogue à celle qui motive cette théorie en Droit Constitutionnel.

M. CASSIN considère que la Constitution est un savant équilibre qu'on ne peut bouleverser après 4 ans seulement.

M. MICHELET rappelle que la Constitution Américaine fut modifiée avant 4 ans d'existence (3).

.../.

(1) (2) Travaux préparatoires de la Constitution p. 127.
(3) La Constitution des Etats-Unis adoptée par la Convention le 17 septembre 1787 est entrée en vigueur le 4 mars 1789. Les dix premiers amendements votés par le Congrès le 25 septembre 1789 furent ratifiés par les trois quarts des Etats le 15 décembre 1791.

M. CASSIN pense que, dans le doute, "le pouvoi doit prendre le plus de précautions possibles pour que ses décisions ne soient pas contestées".

M. le Président Léon NOEL considère qu'entrer dans cette voie, c'est détruire à terme la Constitution"..

M. le Président COTY approuve : "C'est toute la Constitution qu'on peut "flanquer par terre" dans les mêmes conditions. Il suffit de se souvenir de Louis Napoléon et de Boulanger.. C'est toute la Constitution que "l'homme de la rue" peut ainsi renverser".

M. WALINE estime qu'il n'y a pas lieu de rechercher si les principes du Droit Constitutionnel sont ou ne sont pas les mêmes que ceux du Droit Administratif."Il ne s'agit pas de principes du droit, dit-il, il s'agit de bon sens. Il est évident qu'une disposition spéciale déroge à une disposition générale. C'est du bon sens"..

M. le Président Léon NOEL précise :"Fromageot disait : "Si ce n'est pas du bon sens, ce n'est pas juridique".

M. WALINE poursuit : "La souveraineté du peuple - qui est rappelée à l'article 3 - est inaliénable et imprescriptible. Mais la Constitution - dans laquelle se trouve l'article 89 - a été approuvée par le peuple ; il est donc lié. Il fallait d'abord demander la révision de l'article 89".

M. le Président COTY : "On a fait une demande analogue dans des conditions beaucoup plus malaisées"..

M. le Président Léon NOEL propose au Conseil de voter sur la conformité du projet à la Constitution.

M. MICHARD-PELLISSIER objecte : "Sommes-nous compétents ?".

M. le Président COTY déclare : "M. MICHARD-PELLISSIER pose une question préalable".

.../.

Je lui réponds : Nous sommes là pour participer au opérations d'un referendum conforme à la Constitution et non pas de n'importe quel referendum .. Si n'importe qui nous demandait notre avis sur n'importe quoi, est-ce que nous le donnerions ?"..

M. WALINE croit que M. MICHARD-PELLISSIER pense que le Conseil ne doit donner aucune suite à la transmission qui lui a été faite du projet.

M. CASSIN estime qu'il y a "quelque chose de très légitime dans la question de M. MICHARD-PELLISSIER". Il demande si l'avis aurait la forme d'une mise en garde adressée au Président de la République. Il croit que la procédure déjà utilisée pourrait l'être à nouveau.

..

M. le Président Léon NOEL explique que dans sa pensée, il envisageait, pour le cas où le Conseil se prononcerait sur la constitutionnalité du projet, de remettre une note au Général de GAULLE.

M. GILBERT-JULES estime que le problème, soulevé est extrêmement grave car il s'agit de savoir si le Conseil est "une machine entegistreuse" et s'il a le droit de veiller à la régularité des opérations" d'un referendum qui ne serait pas un vrai referendum".

..

M. le Président Léon NOEL déclare qu'il avait l'intention de proposer au Conseil de voter d'abord sur la conformité du projet à la Constitution et ensuite sur les conclusions à tirer de ce vote.

M. MICHARD-PELLISSIER observe que la formule par laquelle les limites de la compétence ont été rappelées précédemment dans les textes des projets est la suivante : "Le Conseil Constitutionnel consulté dans les conditions prévues par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958".. "Voilà, dit-il, les conditions de notre saisine. Je demande que la question posée soit : "Est ce que l'applicatinn de l'article 46 comporte l'examen de la constitutionnalité du projet de loi ?"".

M. GILBERT-JULES remarque qu'il y a aussi l'article 60 de la Constitution.

.../.

M. le Président Léon NOEL rappelle à M. MICHARD-PELLISSIER qu'il s'était déjà prononcé en ce sens en Avril 1962 et que M. le Président COTY et M. POMPIDOU, en particulier, n'avaient pas partagé son point de vue (1). Il ne croit qu'il y ait lieu de revenir sur ce qui avait été alors adopté et propose de voter sur la constitutionnalité du texte.

M. WALINE approuve.

M. CHENOT a une objection à présenter, favorable à la thèse de M. MICHARD-PELLISSIER : "Supposons, dit-il, que le referendum ait lieu. Nous pourrions ensuite être saisis sur la base de l'article 61. A ce moment nous serons liés ; nous serons obligés de prononcer l'annulation"..

M. le Président Léon NOEL : "Non".

Deux votes sont alors émis par le Conseil :

1) A la majorité de 7 voix contre 2 (M. MICHELET, M. CHENOT, M. MICHARD-PELLISSIER) celui-ci constate que la procédure envisagée par le Président de la République ne saurait être regardée comme constitutionnelle.

2) A la majorité de 7 voix contre 2 (M. MICHELET, M. CHENOT) et 1 abstention (M. MICHARD-PELLISSIER) (2), il estime de son devoir de faire connaître au Président de la République que l'utilisation de l'article 11 n'est pas, en l'espèce, conforme à la Constitution.

---

(1) Cf. Compte-rendu de la séance du 20 mars 1962. p. 23.

(2) M. MICHARD-PELLISSIER s'abstient, sur le second vote en considérant que le Conseil n'ayant pas reçu d'autre compétence que celle d'examiner les textes relatifs à l'organisation du referendum, n'a pas à voter sur l'opportunité d'émettre un avis sur la constitutionnalité de celui-ci. M. LE COQ DE KERLAND demande, en fin de séance, qu'il soit considéré qu'il s'est abstenu sur le second vote, pour des motifs identiques à ceux de M. MICHARD-PELLISSIER.

M. le Président Léon NOËL donne lecture d'un projet d'avis officieux ainsi rédigé :

Le Conseil Constitutionnel,

saisi, pour information, du texte du projet de loi soumis au referendum et portant révision des dispositinns de l'article 6 de la Constitution fait observer que celle-ci fixe limitativement, dans son article 89, seul texte applicable en la matière, les cas où elle peut être soumise à révision ainsi que les procédures susceptibles d'être employées à cette fin. Il constate que la procédure envisagée dans le cas présent n'est pas conforme aux dispositions dudit article. Dès lors, il considère que la procédure dont il s'agit ne saurait être regardée comme constitutionnelle et la consultation qui en est l'objet comme un référendum au sens de la Constitution.

En conséquence, le Conseil juge indispensable de faire part de sa manière de voir à Monsieur le Président de la République et d'attirer respectueusement son attention sur les conséquences graves que risque d'entraîner, sur le plan de la validité de la consultation dont il s'agit l'emploi de la procédure envisagée.

M. GILBERT-JULES demande qu'il soit bien précisé que le premier vote a porté sur la constitutionnalité du projet et sur le second sur l'opportunité de se prononcer sur cette constitutionnalité.
Il propose ensuite quelques modifications de rédaction du projet.

- L'ensemble est adopté.
- La séance est suspendue à 18 h. et reprise à 18 h. 45.

M. le Président Léon NOËL propose alors au Conseil de procéder à l'examen des textes relatifs à l'organisation du referendum, qui lui sont soumis en application de l'article 46 de la loi organique.

.../.

M. GILBERT-JULES observe que l'article 60 de la Constitution donne mission au Conseil de veiller à la régularité des opérations de referendum ; mais que, s'il ne s'agit pas d'un referendum répondant aux conditions prévues par la Constitution, il n'a pas à exercer cette mission.

M. le Président COTY partage ce point de vue. Il considère que le vote émis par le Conseil devrait avoir pour conséquence le refus d'examiner les textes qui lui sont soumis. Il fait connaître que son intention à peu près arrêtée - sous réserve d'observations qui lui seraient faite par le Président ou par des membres du Conseil - est de ne pas participer aux travaux du Conseil relatifs au referendum. Celui-ci lui parait constituer, en effet, une violation manifeste de la Constitution.

..

M. le Président Léon NOEL répond : "Nous regretterons tous votre absence. Personnellement je comprends vos motifs. Vous avez participé à l'élaboration de la Constitution Membre de droit du Conseil, vous n'aviez pas à prêter serment .. Je regretterai cependant d'être privé de vos conseils .."

M. GILBERT-JULES fait connaître que si le Conseil croyait devoir veiller à la régularité des opérations de ce referendum, il ne pourrait pas, quant à lui, participer à ses travaux.

..

M. le Président Léon NOEL observe que cette attitude, qu'il comprend, peut placer d'autres membres du Conseil dans des situations délicates. "Nous passons, dit-il d'un plan à un autre. Je considérais qu'il était souhaitable de donner au Président de la République un avis confidentiel fondé sur des considérations juridiques et précisant qu'il n'était pas possible de continuer dans cette voie.. Cette opinion serait demeurée secrète .. Par contre si nous nous abstenions de participer à ce referendum, nous acculerions le Gouvernement à une position sans issue ; Ce serait faire acte de partisan.. Peut être pourriez-vous vous borner à ne pas assister à la proclamation des résultats .."

.../.

M. GILBERT-JULES répond : "Je pensais que, tout à l'heure, vous épousiez la thèse selon laquelle le Conseil ne peut pas veiller à la régularité des opérations d'un referendum qui n'est pas conforme à la Constitution .. En ce qui me concerne, j'ai fait tout ce que j'ai pu pour appeler l'attention sur cette erreur juridique .. Je ne pourrai pas, moralement, participer aux travaux du Conseil.. Cela peut-être pour moi un sacrifice car je n'ai pas de fortune personnelle et je n'ai qu'un modeste cabinet d'avocat.."

M. le Président Léon NOEL réplique : "Il est de notre devoir d'éviter de créer une situation inextricable .. Notre position serait exploitée par les partis .."

M. GILBERT-JULES : "La position inverse sera exploitée contre les partis .."

M. le Président Léon NOEL estime que le Conseil doit voter sur le point de savoir s'il examine les projets de textes relatifs au referendum et s'il émettra des avis à cet égard.

M. CASSIN demande si, en tête du premier avis, il pourrait être précisé, qu'il n'est donné que sous réserve des observations formulées dans la communication officieuse. Il précise que s'il est favorable à l'examen des textes, c'est afin que le Conseil ne soit pas "hors jeu" et que des requérants ne puissent fonder des recours sur cette abstention ..

M. CHENOT suggère que la proposition de la M. CASSIN fasse l'objet d'un vote distinct.

M. le Président Léon NOEL répond que M. CASSIN subordonne son examen des textes à l'adoption de la formule "sous réserve des observations".

En définitive, par 8 voix contre 2 (M. le Président COTY, M. GILBERT-JULES) le Conseil décide de donner un avis qui, adressé au Président de la République, fera état des réserves émises dans la communication officieuse. (Un avis sera également adressé au Premier Ministre).

M. le Président COTY et M. GILBERT-JULES font connaître alors qu'ils se retirent du débat.

.../.

M. le Secrétaire Général, rapporteur, fait connaître que le Conseil est saisi de quatre textes :

1) le projet de décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de loi au referendum ;

2) le projet de décret portant organisation du referendum ;

3) le projet de décret portant organisation du scrutin ;

4) le projet de décret fixant les conditions dans lesquelles les partis politiques pourront participer à la campagne en vue du referendum.

Il précise que les textes en question sont semblables à ceux qui avaient été soumis au Conseil lors du précédent referendum .

1) Sur le projet de décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de loi au referendum, M. le Secrétaire Général observe que, lorsqu'il avait examiné le 20 mars 1962 le texte analogue du referendum précédent le Conseil avait proposé d'insérer deux mentions : celle de la proposition du Gouvernement et celle de l'avis du Conseil d'Etat mais qu'il n'avait pas été tenu compte de cette suggestion lors de la rédaction du texte définitif. Il demande si cette proposition doit être reprise.

Le Conseil en décide ainsi.

M. CASSIN déclare qu'il vote contre l'article 1er du projet (1).

M. le Président Léon NOEL observe que des réserves sur la constitutionnalité ont déjà été formulées.

M. CASSIN répond que ce texte est beaucoup plus important que les autres et qu'il y a lieu de rappeler la position de principe du Conseil.

.../.

(1) Article 1er : "le projet de loi annexé au présent décret sera soumis au referendum conformément aux dispositions de l'article 11 de la Constitution".

M. le Secrétaire Général demande si, à l'occasion d'un examen fondé sur l'article 46 de la loi organique, il entre dans la compétence du Conseil d'apprécier la constitutionnalité du texte.

M. CASSIN répond qu'on peut toujours donner un avis défavorable.

M. WALINE observe qu'en effet on demande au Conseil son avis sur le texte.

M. MICHARD-PELLISSIER estime que l'article 46 a pour objet l'organisation du referendum et non sa régularité

M. LE COQ DE KERLAND approuve.

M. le Secrétaire Général remarque que de nouvelle observations sur la constitutionnalité ne seraient que la répétition des réserves déjà présentées.

M. CASSIN répond que ce décret n° 1 "engage le droit" ; qu'il faut donc "prendre parti"..

M. WALINE estime que dès lors que ce texte est soumis au Conseil, il faut qu'il donne son avis.

M. le Secrétaire Général croit qu'il faut choisir entre des réserves sur l'ensemble du referendum et des observations sur ce décret.

M. le Président COTY et M. GILBERT-JULES - qui n'ont pas quitté la salle des séances pour ne pas donner de publicité à leur désaccord - interviennent à ce moment dans le débat.

M. le Président COTY fait connaître qu'il votera contre l'article 1er.

M. GILBERT-JULES estime que le Conseil peut formuler un avis défavorable sur le décret.

En définitive, le Conseil décide - par 4 voix (M. le Président Léon NOEL, M. PASTEUR VALLERY-RADOT, M. CHENOT, M. MICHELET) contre 3 et 3 abstentions - de ne pas formuler d'observations nouvelles relatives à la constitutionnalité du référendum et de ne pas émettre d'avis défavorable sur l'article 1er du décret.

.../.

M. GILBERT-JULES commente ainsi le vote intervenu "Le Conseil a préféré une réserve générale. Il donne donc un avis favorable au projet de décret. Cet avis pourrait être ainsi formulé : "Le Conseil, consulté en application de l'article 46 de la loi organique, n'a pas d'observation à présenter, sous réserve de la considération générale formulée dans le vote.."

M. MICHARD-PELLISSIER : "Tout à fait d'accord".

M. WALINE observe qu'à l'article 2 il devrait être précisé que l'élection du Président de la République a lieu au suffrage universel "direct".

M. le Secrétaire Général propose le projet d'avis suivant (qui est adopté) :

"Le Conseil Constitutionnel,

Consulté en application de l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel, sur différents projets de décrets relatifs à l'organisation du referendum, présente, sous réserve de la considération générale formulée dans la note adressée ce jour au Président de la République, les observations suivantes :

En ce qui concerne le projet de décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de loi au referendum, le Conseil estime :

- que les visas de ce projet de décret devraient être complétées par la mention de la proposition du Gouvernement faite au Président de la République de soumettre au referendum le projet de loi dont il s'agit ;

- que l'article 1er devrait mentionner que "le projet de loi annexé au présent décret" a été délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat (ainsi que cela avait été fait pour le décret du 8 décembre 1960) ;

- que l'article 2 devrait préciser que l'élection du Président de la République a lieu au suffrage universel direct.

.../.

M. le Président COTY explique dans quel esprit modifiant leur attitude, M. GILBERT-JULES et lui-même ont décidé de continuer à apporter leur collaboration aux travaux du Conseil : "Nous avons constaté que notre départ était déplaisant pour vous, Monsieur le Président, et pour les autres membres du Conseil ; que nous serions les seuls à ne pas participer aux séances du Conseil, plaçant ainsi les autres membres dans une situation délicate. Nous avons songé également que, de toute manière, nous serions appelés à participer à ce referendum, ne serait-ce qu'en votant .. Nous sommes tombés d'accord pour rester à vos côtés jusqu'à la proclamation des résultats.."

M. le Président Léon NOËL déclare qu'il a beaucoup de gratitude pour le geste que M. le Président COTY et M. GILBERT-JULES veulent bien accomplir.

M. le Président COTY rend hommage à l'impartialité totale avec laquelle M. le Président Léon NOËL mène les débats.

M. le Président Léon NOËL répond qu'il a suivi l'exemple que lui-même lui a donné.

Il précise que la seule proclamation des résultats sera la proclamation définitive car il a préféré supprimer la formalité de la proclamation provisoire qui, à l'usage, s'est révélée inutile..

Le Conseil constate qu'il n'a pas d'observations à formuler sur le 2e et le 3e textes.

En ce qui concerne le projet de décret fixant les conditions dans lesquelles les partis politiques pourront participer à la campagne en vue du referendum, M. CASSIN demande s'il ne conviendrait pas de faire allusion à la nécessité d'organiser des conditions équitables de propagande.

M. GILBERT-JULES objecte que cela pourrait être interprété comme le voeu de donner à l'U.N.R. un temps de parole égal à celui des partisans du non.

.../.

M. le Président COTY suggère d'ajouter à la fin de l'article 2 que "tout autre affichage demeure interdit".

Cette proposition est retenue.

L'examen des textes est terminé.

M. GILBERT-JULES résume le débat en ces termes :

"Le Conseil a décidé par 7 voix contre 2 et 1 abstention d'émettre des observations sur la constitutionnalité du referendum. Ensuite il a décidé de veiller néanmoins à la régularité des opérations.

Il sera dans une position inconfortable si, après avoir proclamé les résultats, il est saisi sur la base de l'article 61".

M. le Président Léon NOEL répond : "Le Conseil aura le devoir d'examiner soit des protestations, soit un recours fondé sur l'article 61".

M. GILBERT-JULES estime que si des manoeuvres étaient invoquées, le Conseil pourrait annuler d'office les résultats du referendum.

M. CASSIN considère que si le Conseil s'était / pu mis "hors jeu", il n'aurait pas/examiner les requêtes des électeurs.

La séance est levée à 20 h.