SEANCE DU 6 NOVEMBRE 1962

Le Conseil est réuni à 11 heures dans la grande salle des séances.

M. GILBERT-JULES est en congé pour la durée de la campagne électorale en cours, en application de l'article 4 du décret n° 59-1292 du 13 novembre 1959.M. le Président Vincent AURIOL - qui avait assisté aux séances du 3 et du 5 novembre 1962 - est absent.

Tous les autres membres du Conseil sont présents.

M. le Président Léon NOEL proclame solennellement les résultats définitifs du Référendum du 28 octobre, relatif au projet de loi concernant l'élection du Président de la République au suffrage universel. Ces résultats sont les suivants :

Electeurs inscrits	.....	28.185. 478
Votants	.....	21.694.563
Suffrages exprimés	.....	21.125.054
Majorité absolue	.....	10.562.528
OUI	.....	13.150.516
NON	.....	7.974.538

.../.

- APRES-MIDI -

La séance est ouverte à 15 h. 30.

M. GILBERT-JULES est en congé.

Les autres membres du Conseil sont présents, y compris M. le Président Vincent AURIOL.

M. le Président Léon NOEL fait connaître que, par lettre du 3 novembre, M. le Président du Sénat, se fondant sur l'article 61 de la Constitution, défère au Conseil le texte de la loi, relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel - qui a été adopté par le référendum du 28 octobre - et demande qu'il soit déclaré non conforme à la Constitution.

Le rapporteur est M. MICHARD-PELLISSIER.

Celui-ci précise que la question principale qui se pose au Conseil est celle de la recevabilité de la demande et analyse l'argumentation présentée à cet égard par M. MONNERVILLE "Après avoir rappelé, dit-il, que l'article 61 dispose que les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de l'une ou l'autre Assemblée, M. MONNERVILLE examine la nature juridique de la loi soumise à notre contrôle et la qualifie d'ordinaire, en se fondant non sur sa substance mais sur son intitulé : "Projet de loi relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel" ; il en conclut que dès lors, il ne peut pas s'agir d'une loi constitutionnelle ou d'une loi organique ; que le fait qu'elle ait été adoptée par referendum ne change rien à cet égard et ne saurait faire échec à la compétence du Conseil. Tel est le raisonnement juridique de M. MONNERVILLE ...

D'une part, ce n'est pas la nature juridique du texte qui nous donne compétence mais le procédé par lequel il a été adopté.

..../.

D'autre part, ce n'est pas l'étiquette qui crée la nature juridique d'un texte. Le caractère ordinaire de la loi ne saurait résulter de son intitulé ..

D'ailleurs, il n'y a pas de meilleure réfutation de la thèse de M. MONNERVILLE que celle qu'il présente lui-même à la page 5 de son recours où il déclare : "La Constitution comporte une distinction fondamentale entre trois catégories de lois, les lois constitutionnelles, les lois organiques et les lois ordinaires. L'objet des lois constitutionnelles et de réviser la Constitution. L'objet des lois organiques est défini par une série d'articles de Constitution qu'il est inutile d'énumérer ici, mais parmi lesquels figure l'article 6, dernier alinéa, en ce qui concerne la fixation des modalités d'application dudit article 6. L'objet des lois ordinaires est défini par l'article 34 de la Constitution.

Or, le projet de loi qui a été adopté par le referendum du 28 octobre 1962 fait fi de ces distinctions essentielles : d'après son titre, il s'agit d'une loi ordinaire ; mais les articles 1er et 2 - portant remplacement du texte des articles 6 et 7 de la Constitution - ont par là-même un caractère constitutionnel ; et l'article 3 dispose expressément que les dispositions qu'il contient ont valeur organique ..."

M. MICHARD-PELLISSIER poursuit : "Il y a lieu de rappeler - c'est un point essentiel - que le Conseil Constitutionnel ne peut être saisi si la Constitution ne le prévoit pas explicitement. Il n'a qu'une compétence d'attribution. Il l'a déclaré à plusieurs reprises, en particulier dans la décision du 14 septembre 1961 sur la recevabilité d'une motion de censure : "Considérant que la Constitution a strictement délimité la compétence du Consei Constitutionnel ; que celui-ci ne saurait être appelé à statuer ou à émettre un avis que dans les cas et suivant le modalités qu'elle a fixées".

Nous arrivons ainsi à la question principale : l'alinéa 2 de l'article 61 s'applique-t-il à toutes les lois ?

A première vue, on peut être tenté de ne faire aucune distinction. (1).

(1) Les 2 premiers alinéa de l'article 61 sont ainsi rédigés : "Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des Assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre ou le Président de l'une ou l'autre Assemblée ..."

Cependant l'examen des textes consitutionnels ne permet pas de retenir cette opinion. Ce que le constituant a voulu, en créant le Conseil, c'est contrôler l'activité parlementaire. Cette idée apparait dans l'article 41 qui prévoit l'intervention du Conseil "en cas de désaccord entre le Gouvernement etle Président de l'Assemblée intéressée" ; elle apparait aussi dans l'article 61 qui exige que les règlements des assemblées et les lois organiques soient déférés au Conseil. Toute l'activité essentielle du Parlement se trouve soumise à des contrôles, par le moyen des articles 41, 46 et 61. On en est peut être venu là par réaction..

Il ne saurait en être de même pour les lois de referendum. Quelle que soit l'interprétation que vous donniez à l'article 11 (1) l'objet des textes pouvant être soumis à referendum paraîtra toujours plus large que celui d'une loi ordinaire. Et surtout le vote par la Nation leur donne une autorité particulière.

Peut-on dire que le constituant aurait péché par omission en ne mentionnant pas explicitement les lois votées par referendum ? Cependant, c'est à deux reprises, à l'article 46 et à l'article 61, qu'il prévoit le contrôle des lois organiques. De la même manière, il aurait s'il l'avait souhaité, prévu le contrôle des lois votées par referendum, à la fois à l'article 11 et à l'article 61. Or l'article 11 est silencieux sur ce point et ne laisse place à aucun contrôle. En effet l'alinéa 2 précise que lorsque le projet est adopté, le Président de la République le promulgue.. Il n'y a pas place à l'intervention du Conseil Constitutionnel.

.../.

---

(1) 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'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, san 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".

En réalité, les pouvoirs que nous avons en matière de referendum sont prévus à l'article 60 (1). Ce sont ceux que nous avons exercés hier et ce matin.. Là s'arrête le champ d'action que nous a tracé la Constitution. Le rôle du Conseil serait mal établi s'il en était autrement, s'il pouvait - après avoir, le matin, proclamé les résultats d'un referendum - dire, l'après-midi qu'il n'est pas conforme à la Constitution. Ceci me parait essentiel.

D'autre part, il y a des différences notables entre la procédure du vote d'une loi par le Parlement et celle du vote d'une loi par referendum. Dans le cas où le texte est soumis au Parlement, celui-ci peut y apporter des amendements - si bien que le contrôle ne peut se convevoir qu'à posteriori. Il n'en est pas de même, dans un referendum où pas un mot, pas une virgule du projet ne peut être changé. Si donc le constituant avait voulu qu'un recours existât dans ce dernier cas, ce n'est pas au moment où la loi est votée qu'il aurait prévu ce contrôle mais avant, afin d'éviter des bouleversements politiques.. Au contraire s'il s'agit d'une loi votée par le Parlement, le contrôle a posteriori se justifie très bien.. Ceci, pour moi, est déterminant..

Mais, au surplus, si on étudie attentivement les textes, on constate que jamais il n'a été question - ni de près ni de loin - de soumettre au Conseil Constitutionnel une loi votée par referendum. Je sais bien qu'on critique parfois les lois organiques, qu'on les analyse avec suspicio comme si elles ne reflétaient pas la Constitution. Cependant si on examine celle qui détermine nos attributions, on remarque que l'article 17 prévoit que "les lois organiques adoptées par le Parlement sont transmises au Conseil Constitutionnel par le Premier Ministre" . Il n'est pas question de lois organiques adoptées par referendum. Le Président du Sénat fait observer (2) : "Vous n'avez pas besoin dans ce cas que la loi vous soit transmise puisque vous êtes chargés de la proclamation des résultats du

.../.

(1) Article 60 : "le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations du referendum et en proclame les résultats".
(2) A la page 4 de la lettre de saisine.

referendum."Mais aucun moyen en dehors de la publication au Journal Officiel ne nous permet de connaître le texte. D'autre part, pour les lois organiques, la saisine est obligatoire : le Premier Ministre doit nous les transmettre L'argument de M. MONNERVILLE ne peut donc être retenu.

Une autre disposition de la loi organique sur le Conseil, l'article 23, précise que "dans le cas où le Conseil Constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture". Il est évident qu'il ne peut s'agit que d'une "loi parlementaire". Il est impossible de ne pas constater que les rédacteurs de la loi organique n'ont eu à l'esprit que les textes votés par le Parlement.

Mais si nous examinons les travaux préparatoires de la Constitution (1), plus aucun doute ne demeure. Aux pages 74 et 75 du document dans lequel sont publiés les débats du Comité Consultatif Constitutionnel, figure la discussion relative aux articles 57 et 58 du projet initial - qui devaient devenir l'article 61 de la Constitution.

Ces articles étaient ainsi rédigés :

Article 57. "Toute loi organique, avant sa promulgation, est soumise au Conseil Constitutionnel.

Il en est de même, pour les réglements des Assemblé parlementaires, à la demande du Président de l'Assemblée intéressée".

Article 58. "Dans le délai de promulgation de la loi, le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'une ou l'autre assemblée peuvent demande au Conseil d'apprécier le caractère constitutionnel d'un texte voté par le Parlement.

La saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation. .../.

(1) Travaux préparatoires de la Constitution. Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel - Documentation française - 1960.

Le Conseil doit statuer dans le délai d'un mois.

Dans le cas visé à l'article 35, le Conseil statue dans un délai de huit jours.".

Comment cette disposition explicite de l'article 58 a-t-elle disparue ? Est-ce après une discussion idéologique ? En aucune façon.. Ce texte disparait, dans le compte rendu, quelques lignes après sa proposition et sous la forme suivante :

"M. de Montalembert : Pour les articles 57 et 58, il a d'autre part été suggéré de faire une remise en forme destinée à inclure tout ce qui concerne la compétence dans l'article 57 et la procédure dans l'article 58.M. Valentin devait faire une proposition".

"M. François Valentin : Je propose la rédaction suivante :

Article 57 : "Toute loi organique est soumise, avant promulgation, au Conseil Constitutionnel qui en apprécie la conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, les lois et règlements des assemblées peuvent être déférés au Conseil Constitutionnel par le Président de la République, le Premier Ministre ou le tiers des membres de chacune des deux assemblées".

Article 58 : "La saisine du Conseil Constitutionnel doit intervenir dans les trois jours de l'adption définitive des textes. Elle suspend le délai de promulgation prévu à l'article 8.

Le Conseil Constitutinnel doit statuer dans le délai d'un mois. S'il conclut à l'inconstitutionnalité de tout ou partie des textes dont il est saisi, ceux-ci ne peuvent être promulgués ou appliqués qu'après rectification ou disjonction des dispositions incriminées".

.../.

"C'est donc uniquement pour des raisons de forme que le texte du projet initial a été modifié par le Comité Consultatif Constitutionnel. En l'espace de cinq lignes de compte-rendu, nous passons des mots : "Texte voté par le Parlement" au mot :"lois". Mais le Comité n'a pas pensé, une seule seconde, modifier le texte au fond. Il a débattu d'une question annexe - à savoir s'il était souhaitable que le Conseil puisse être saisi par le tiers des membres du Parlement. Au cours de cette discussion, plusieurs membres ont eu l'occasion de s'expliquer et pas un n'a pensé un seul instant à des textes qui ne seraient pas d'origine parlementaire.

C'est ainsi que M. TEITGEN déclare (à la page 76 des Débats) : "Chqque fois qu'une loi aura donné lieu à un débat passionné, l'opposition ne manquera pas de saisir le Conseil Constitutionnel et finalement le Gouvernement effectif sera aux mains des retraités qui siègeront dans ce Conseil !"

Et à la page 77 :"En habilitant le Conseil à vérifier si la loi votée par le Parlement est conforme au préambule de la Constitution, vous tombez dans le Gouvernement des juges, chacun appréciant subjectivement la portée exprimée ou implicite de ce texte".

Ainsi donc pour M. TEITGEN et pour les personnalités présentes, il s'agit bien d'un texte d'origine parlementaire. Après M. TEITGEN, M. COSTE FLORET explicite sa pensée et il déclare (page 76 des Débats) : "l'Assemblée viendra de voter la loi"..

Et notre collègue GILBERT-JULES termine le débat en observant (page 77 des Débats):"Quand le Parlement outrepasse ses droits, le Conseil Constitutionnel dira qu'il a tort ; quand le Gouvernement outrepasse ses droits, ce sera le Conseil d'Etat".

Il n'y a donc aucun doute sur la portée réelle de l'article 57. Un contrôle préalable du texte à soumettre au referendum peut se justifier ; il peut être souhaitable. Mais il ne figure pas dans la Constitution.. Et en disant qu'il serait souhaitable,

..../.

je fais cependant une réserve en songeant à la Confédération Hélvetique où il n'est pas admis que les consultations à l'initiative populaire soient soumises à un contrôle préalable. Je crois même que l'on considère que l'adoption d'une loi par la Nation a pour effet de la valider..".

M. le Président COTY observe qu'il n'y a pas en Suisse de contrôle constitutionnel des lois votées par le Parlement.

M. MICHARD-PELLISSIER cite un extrait d'un rapport du Conseil Fédéral en date du 4 mai 1954 relatif à une initiative populaire dont la constitutionnalité était contestée (1) "Toutes ces objections.. s'expliquent par la crainte de voir les citoyens subir des influences démagogiques et prendre une décision qui pourrait ébranler les fondements sur lesquels repose l'Etat et ses institutions démocratiques. Et c'est pourquoi on voudrait que l'Assemblée fédérale prévienne ce danger en ne donnant pas au peuple et aux cantons la possibilité de manifester leur volonté. Même si ces craintes étaient fondées, il serait peu judicieux de chercher à sauver la démocratie en enlevant au peuple et aux cantons la possibilité de se prononcer sur une importante question constitutionnelle. La démocratie n'est-elle pas une forme d'organisation politique qui a pour base la confiance dans la sagesse et la bonne volonté des citoyens ?".

M. le Président COTY considère que "c'est vrai pour la Suisse".

M. MICHARD PELLISSIER répond que "c'est vrai pour la France". "Je crois, dit-il, qu'une fois que la Nation a décidé, tout contrôle ne peut être que sans objet. Et c'est donc très naturellement que la Constitution ne l'a pas prévu. Les auteurs de la loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil - qui étaient encore tout imprégnés de l'esprit de la Constitution, promulguée le 4 octobre - n'ont pas vu autre chose.. Une juridiction, un Conseil ne pourrait s'arroger un tel droit de contrôle sans porter l'atteinte la plus grave à la Souveraineté Nationale. La loi s'impose à tous, y compris à tous les organes de l'Etat ".

---

(1) Rapport n° 6556 du Conseil fédéral à l'Assemblée Fédérale sur l'initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau (4 mai 1954) - publié dans la "Feuille fédérale" N° 19 - 13 mai 1954. p. 72

M. le Président COTY déclare : "Il y a sous-jacente à ce rapport une théorie qui est la suivante : Quand le peuple souverain s'est prononcé, tous - Conseil Constitutionnel compris - n'ont plus qu'à se taire". C'est une doctrine. Est-ce la doctrine de la Constitution ? C'est la seule question que nous devions examiner..

Peut-on supposer que lorsque le peuple souverain a décidé dans un cas non prévu par le Constitution, aucun contrôle ne soit possible ?

Relisons l'article 3 : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum". Dans la théorie de notre rapporteur, le referendum serait le mode suprême de l'expression de la souveraineté populaire. Or il est, en réalité, soigneusement "contingenté" ; il est facultatif dans la procédure de l'article 89 ; il a, dans l'article 11, des objets limités : l'organisation des pouvoirs publics ; l'approbation d'un accord de Communauté ; la ratification de traités .. Le peuple exerce sa souveraineté, le plus souvent, par ses représentants.

Si l'on accepte le principe selon lequel, dans tous les cas, lorsqu'il y aura referendum - même en dehors des hypothèses prévues par la Constitution - aucun recours ne sera possible, voyons quelles seront les conséquences.

Quel que soit le respect que j'ai pour la sagesse populaire, j'imagine (il suffit d'évoquer l'engouement des foules pour certaines vedettes) que, dans x années, un Président de la République soit élu, qui ait le désir de se débarrasser des Assemblées. Invoquant l'article 11, il pourra abolir la Constitution par plébiscite, établir un régime qui ne sera plus la République. Voilà où vous aboutissez.. J'ai évoqué hier des souvenirs bien lointains. Je vais citer un exemple plus récent : En 1940, le Maréchal Pétain aurait pu, sur la suggestion de son entourage d'Action Française, organiser un referendum ou un plébiscite ayant pour objet d'abolir le régime parlementaire républicain. Je suppose que le texte aurait été adopté à la quasi unanimité.. Si, à ce moment, un Conseil Constitutionnel avait existé et s'il avait adopté la doctrine de M. le Rapporteur, il se serait incliné. Je ne crois pas d'ailleurs, que ce serait l'attitude que vous auriez eu dans cette circonstance..

.../.

Il convient de présenter une observation. Vous opposez le recours dont nous sommes saisis au vote du peuple. Mais ce dont nous sommes saisis c'est de la question de savoir si la procédure utilisée - celle de l'article 11 - l'a été à bon droit. Il n'y a pas, à cet égard, de conflit avec le verdict populaire. Allez vous dire que c'est sur cela que le peuple français a statué, sur le point de savoir si c'étai l'article 89 ou l'article 11 qui devait s'appliquer ? J'ai entendu dire au contraire avant le referendum : Ne nous parlez pas de la constitutionnalité du texte, cela n'intéresse personne... Serions-nous en contradiction avec le verdict populaire si nous disions : Cela n'est pas conforme à la Constitution ? .. Il y a des Cours souveraines : la Cour d'Assises, par exemple, qui comporte un jury populaire. Aucune juridiction ne peut infirmer ses verdicts. Cependant la Cour de Cassation peut annuler un de ses jugements pour irrégularité de procédure. Nous jouons ici le rôle de la Cour de Cassation. Nous sommes appelés à nous prononcer sur la régularité de la procédure.

Venons-en aux textes mêmes.

Que dit l'article 61 ? "Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel".. Y-a-t-il dans la Constitution des distinctions à l'intérieur de ce terme ? Un éminent professeur de droit, M. DUVERGER parle de "lois referendaires". Mais il met ces mots entre guillemets parce que c'est une expression de son invention - qui serait intéressante si l'on pouvait faire une distinctio entre les lois referendaires et les autres..

En réalité la qualification des textes est faite non par la façon dont ils sont votés ou étiquetés mais par le domaine dans lequel ils interviennent : les textes pris dans le domaine législatif - par oppositinn au domaine réglementaire - sont des lois : Peu importe que celles-ci soient parfois d'origine gouvernementale comme c'est le cas lorsqu'on applique l'article 38 ou lorsqu'on met en vigueur par ordonnance un projet de loi de finances : Ce ne sont pas moins des lois.

La seule exception que la Constitution apporte à la généralité de ce terme, ce sont les lois organiques. Cette exception a pour but de renforcer les garanties : il s'agit de textes plus importants, qui mettent en oeuvre la Constitution. Parfois, ils auraient pu être inscris dans cel

.../.

ci et ne l'ont pas été uniquement pour permettre de modifier plus facilement certaines dispositions de détail. Le Général de Gaulle avait déclaré devant le C.C.C. (1) qu'il ne convenait pas que la modification de telles dispositions oblige à réviser la Constitution et qu'il y avait lieu de les insérer dans des lois organiques. Pour ces lois, la saisine du Conseil Constitutionnel est de droit et même on peut observer que le Premier Ministre ne saisit même pas le Conseil puisqu'il se borne à lui "transmettre" le texte..

Vous voyez la gradation. Au fur et à mesure qu'on s'approche du sommet, les garanties se resserrent.. Et lorsqu'on arrive à la Constitution où il y a lieu de redoubler d'attention, vous estimez qu'il n'y aurait rien, qu'aucun contrôle n'existerait ?..

Cependant l'article 89 prévoit qu'"aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire" et que "la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision".. Est-ce que nous n'aurions pas - au fond - un pouvoir de contrôle sur le respect de ces dispositions ?

Et sur la procédure utilisée ? Nous sommes des juges : qu'il convienne de statuer avant ou après, on peut en discuter ; il aurait été préférable que ce soit avant. On ne l'a pas mis dans la Constitution. Cette lacune s'explique aisément. Vous fouillez les travaux préparatoires: Est-ce qu'il y est beaucoup parlé du referendum ? Je ne le crois pas : La part qui est faite au referendum dans la Constitution est si mince qu'on n'a pas éprouvé le besoin d'en parler.

M. CASSIN observe qu'on en parlé au Conseil d'Etat.

M. le Président COTY poursuit : "Je lis à l'article 11 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". Qui va juger de la conformité de ce traité à la Constitution si ce n'est le Conseil Constitutionnel ?..

---

(1) Séance du Vendredi 8 août 1958. Débats Documentation Française. p. 120

.../.

Enfin je rappelle les termes de l'article 85 : "Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté". Je note d'abord qu'il est écrit : "Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89" et non : "Par dérogation à la procédure prévue à l'article 11". Cela suffirait à trancher le débat. Ensuite, comment ferez-vous cadrer cet article avec l'idée que le verdict du peuple lave toutes les tares originelles ? Même si le referendum pouvait se substituer au vote du Parlement, il resterait le Sénat de la Communauté. Celui-ci est à présent dissous mais il existait dans l'esprit du constituant.

Tout cela montre que la loi votée par la procédure prévue à l'article 11 est soumise au contrôle institué par l'article 61.

J'observe en outre que dans la loi qui nous est déférée, il y a en réalité une loi réformant la Constitution et une loi organique. Cette dernière échapperait donc à l'application des dispositions formelles sur les lois organiques ? Cela est-il concevable ?

Certes, on a fait disparaître de l'article 61 l'expression "texte voté par le Parlement" mais c'est parce que personne n'y attachait d'importance".

M. MICHARD-PELLISSIER précise : "Je me suis mal expliqué. Si on reprend le compte rendu des travaux du C.C.C., on constate que la rédaction du Gouvernement, dans le futur article 61, se limite aux textes votées par le Parlement ; et que cette rédaction ne s'est trouvée modifiée que par suite d'une remise en ordre purement matérielle, demandée par un des membres du Comité".

M. le Président COTY : "Et vous n'êtes par surpris que le représentant du Gouvernement voit disparaitr cette disposition et ne dise rien ?".

M. MICHARD-PELLISSIER : "Il n'a rien dit parce que dans l'esprit de personne, il n'y avait la pensée du referendum".

.../.

M. le Président COTY : Peut-être que M. Valentin qui a rédigé le texte nouveau, a pensé au referendum.. Peut être qu'on se préoccupait davantage du Parlement. Il n'importe.. Ne tirons pas argument des travaux préparatoires. Il ne me parait pas que cela éclaire la discussion.

Mais examinons encore la loi du 7 novembre 1958 sur le Conseil. L'article 17 fait état des "lois organiques adoptées par le Parlement". Mais on peut avoir envisagé seulement l'hypothèse la plus générale. L'objet de cet article est d'ailleurs essentiellement de prévoir la procédure de transmission du texte. D'autre part l'article 22 envisage la possibilité d'une nouvelle lecture, ainsi que l'a observé M. le Rapporteur. Cependant, tous les autres articles, compris entre 17 et 22, s'appliquent à toutes les lois, j'en demande pardon à M. le Rapporteur ..

Je me résume d'un mot : Toutes les lois, sans exception, si elles sont inconstitutionnelles, peuvent être soit évoquées d'office - c'est le cas des lois organiques - soit portées devant le Conseil. S'il y avait une exception cela se saurait. Le Constituant peut avoir oublié de préciser les conditions de saisine du Conseil dans le cas de referendum car il ne s'est pas beaucoup préoccupé du referendum..Mais qu'on n'amoindrisse pas le Conseil Constitutionnel ! C'est quelque chose que le Conseil Constitutionnel tout de même ! Nous ne devons pas oublier qu'il est placé au dessus des pouvoirs, qu'il peut mettre fin aux fonctions du Président de la République ... Pensons aussi qu'il ne s'est guère prononcé jusqu'alors que dans des cas qui n'ont pas beaucoup passionné l'opinion".

M. le Président Vincent AURIOL déclare :"J'étai au fond de ma province lorsque j'ai connu par les journaux l'avis du Conseil Constitutionnel.. J'ai rédigé alors des conclusions plus simples que celles que je me suis permis de faire distribuer (1). Je concluais en disant que le Conseil, confirmant son avis, constatait que l'article 89 était le seul texte applicable en la matière et que,par conséquent, la loi votée n'était pas conforme à la Constitution.. C'était net, c'était clair ... .../.

(1) M. le Président AURIOL fait ici allusion à un document de 11 pages qui figure dans le dossier.

C'est vendredi dernier que j'ai eu connaissan de la requête de M. MONNERVILLE et que j'ai su qu'il posait le problème de la compétence du Conseil.. Les conclusions de M. le Rapporteur sont bien celles que je craignais d'entendre ... Pour ma part, je ne crois pas possible que le Conseil prenne une position différente de celle qu'il a déjà adoptée. Je ne crois pas que ce soit possible car le peuple confrontera les deux textes, il ne comprendra pas et se demandera à quoi peuvent servir les organes de contrôle constitutionnel (1).

Je me bornerai à examiner quelques dispositions et je ne voltigerai pas à travers tous les textes.

Il y a d'abord l'article 61 qui fait partie du titre VII de la Constitution consacré spécialement au Conseil Constitutionnel.. Cet article rappelle la compétence du Conseil pour examiner les lois organiques qui est déjà prévue à l'article 46. Or aucune disposition analogue ne figure à l'article 45 relatif aux lois ordinaires votées par le Parlement. Si les auteurs de la Constitution avaient voulu que la compétence du Conseil Constitutionnel soit limitée aux lois parlementaires, ils auraient prévu à l'article 45 la possibilité de saisine du Conseil d'une loi ordinaire par l'une des quatre autorités.

L'article 61 vise toutes les lois et la distinction entre les lois organiques et les autres, quant aux attributions du Conseil, porte uniquement sur le mode de saisine. Dans le 1er cas, elle est obligatoire, dans le second, elle est soumise à l'autorité de quatre personnes. Mais aucune distinction n'est faite entre ces catégories

(1) Dans la note qu'il a fait distribuer, M. le Président AURIOL présente cet argument en ces termes : "Si cette solution est adoptée par le Conseil Constitutionnel, nous aboutirons à cette situation connue de tout le public que le Conseil Constitutionnel, après avoir déclaré à une larg majorité que le projet de loi soumis au referendum était anticonstitutionnel a cependant veillé à la régularité des opérations d'un referendum anticonstitutionnel, a rejeté toutes contestations visant des irrégularités graves porta atteinte à la liberté de la consultation et a laissé promu guer la loi inconstitutionnelle au prétexte d'incompétence
Comment expliquer cela aux citoyens qui en tireront nécessairement la conséquence de l'inutilité, en supposant que leur appréciation ne soit pas plus sévère, d'un Consei Constitutionnel qui ne peut ou ne veut s'opposer à la mise en vigueur d'une loi déclarée inconstitutionnelle par lui-même !

de lois en ce qui concerne l'examen par le Conseil.

L'article 89 ne prévoit aucun contrôle des textes pris selon la procédure qu'il institue. Bien plus, il précise que la révision constitutionnelle est "définitive après avoir été approuvée par referendum".

M. le Président COTY : "Vous avez raison !"

M. le Président AURIOL : "Au contraire, l'article 11 soumet le projet de referendum au délai de promulgation prévu à l'article 10 pour toutes les lois. Les textes votés par la procédure de l'article 11 sont soumis au même sort que les lois, tandis que les révisions constitutionnelles sont définitives dès que le vote est intervenu".

M. MICHARD-PELLISSIER observe que l'article 11 ne renvoie à l'article 10 que pour fixer le délai de promulgation.

M. le Président AURIOL : "Je suis un paysan. Je ne me perds pas dans les subtilités .."

M. le Président Léon NOEL : "Tout au moins paysan évolué !".

M. le Président AURIOL : "Pourquoi l'article 11 renvoie-t-il à l'article 10 ? C'est parce que le délai de promulgation permet la saisine du Conseil Constitutionnel - comme pour toutes les lois.. C'est pour permettre au Conseil de statuer que l'article 11 prévoit qu'il y a un délai de promulgation. Sinon, pourquoi cette assimilation aux lois ordinaires ? Il suffisait de ne rien dire. Cela me parait très simple .."

Et puis voici deux témoignages de qualité qui figurent dans le compte rendu des débats du C.C.C.

A la page 127, M. TEITGEN demande : "Comment pourra-t-on modifier une loi adoptée par referendum ?" et M. le Commissaire du Gouvernement JANOT répond : "Par une autre loi votée dans les conditions normales.."

.../.

M. MICHARD-PELLISSIER fait un geste évasif

M. le Président AURIOL : "Si vous n'attachez pas d'importance aux travaux préparatoires, vous pouvez rayer dix pages de votre rapport.!...

Voici à présent l'opinion du Général de Gaulle, à la page 120 du compte-rendu :

M. DEJEAN déclare : "J'ai cru comprendre que le Gouvernement tient beaucoup à ce que la composition du corps électoral du Président de la République soit fixée par une loi organique.

M. le Président du Conseil : "Non ! des suggestions du Comité qui permettraient de préciser les principes de la composition du corps électoral seraient accueillies avec le plus grande attention. Mais on ne peut 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 électora nous oblige à réviser la Constitution".

M. DEJEAN : "Le danger, c'est qu'une loi organique peut être modifiée au gré de majorités changeante'

M. le Président du Conseil : "Si la loi violai les principes inscrits dans la Constitution, le Conseil Constitutionnel serait saisi. C'est pourquoi, il est utile de préciser les principes, sans entrer dans les détails.."

Il convient de rapprocher de ces déclarations du Général de Gaulle le texte de la lettre que M. Paul Reynaud, Président du Comité Consultatif Constitutionnel lui adressait le 14 août 1958 et qui figure à la page 203 du compte-rendu des débats du C.C.C. On lit à propos de l'article 4 du projet : "Dans sa majorité, le Comité a été soucieux d'éviter que, dans l'avenir, le Président de la République puisse être élu, un jour, avec une majorité si faible qu'il pourrait en être discrédité, au moment même où il entrerait en fonctions.

.../.

D'autre part, il 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"..

"Tout cela est d'une clarté saisissante. Alors Messieurs, il faut choisir : s'il s'agit d'une loi organique, le Conseil Constitutionnel doit être saisi. Si c'est une loi constitutionnelle, c'est l'article 89 qui doit s'appliquer.

Je crois, de toutes manières, qu'avant de se prononcer sur la compétence du Conseil, il faut être très prudent. Si l'on admettait qu'il n'est pas compétent, il serait possible demain à un Gouvernement d'abattre par pans successifs, la Constitution. Cela voudrait dire qu'une fraction du peuple français peut s'approprier la Souveraineté Nationale. M. VEDEL considère, dans son cours, que les lois adoptées par referendum peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel et déclare qu'un referendum inconstitutionnel ne peut pas avoir plus de valeur juridique qu'une élection irrégulière ; or, celle-ci peut être annulée bien que le peuple ait voté ..

C'est parce que j'ai le souci de maintenir les institutions que j'ai cru utile de revenir siéger au Conseil. Ne me décevez pas ..."

M. CASSIN déclare : "Les modalités de contrôle diffèrent selon les catégories de lois : Quand il s'agit de lois votées par le Parlement, il y a des garanties mais on a tout de même prévu l'intervention du Conseil Constitutionnel... Dans le cas des "lois referendaires", le constituant a jugé nécessaire de prévoir des garanties particulières : C'est pour cela que, par l'article 60, il a donné compétence au Conseil pour veiller sur la régularité des opérations. Mais est-ce à dire que parce qu'il a créé un contrôle spécial, il a voulu supprimer le contrôle normal ?

On peut trouver que l'article 61 a une composition bizarre. Cependant il ne précise pas qu'il ne concerne que les lois votées par le Parlement. Si on avait maintenu le texte primitif, nous aurions dû nous incliner, mais à partir du moment où le texte devient large, le contrôle devient large. Il n'y a pas de contrôle prévu

.../.

dans l'application de l'article 89 et si le Gouvernement s'était servi à tort de cet article, nous n'aurions rien à dire. Il en est différemment lorsqu'on nous soumet une loi référendaire qui est constitutionnelle dans ses fins, ordinaire par sa forme, organique par son objet.. Nous n'aurions pas le droit d'étendre le texte. Mais là où la loi n'a pas distingué, le juge ne peut distinguer. C'est ce qu'à dit la Cour de Cassation.

Vous vous referez aux travaux préparatoires. Mais on ne fait appel aux travaux préparatoires que si le texte n'est pas clair. On a cité l'article 46. Mais l'article 61 se comprend comme une analyse de nos pouvoirs Le refus d'examiner une loi référendaire créerait une fissure béante dans l'exercice de notre contrôle; supposez que par referendum, on porte atteinte au principe de non-rétroactivité des lois pénales, à celui de l'égalité politique des femmes, aux garanties contenues dans le Préambul Tout cela peut-être anéanti par referendum. M. le Présiden COTY a fait allusion à la forme républicaine du Gouvernement. Par l'article 11, on peut faire une révolution légale. Vous avez le droit d'envisager une révolution. Mais vous n'avez pas le droit d'en mettre le principe dans la Constitution..

Si l'on se refère aux travaux préparatoires, on constate (page 79 du compte rendu) que M. de Montalembert considérait que "le recours au referendum serait possible dans le cas où le Congrès repousserait ou n'approverait pas à la majorité requise un projet de révision" de la Constitution. De même M. GILBERT-JULES affirmait que "juridiquement, le referendum est possible si le Congrès n'adopte pas le projet de révision qui lui est soumis".

Mais tout cela n'a pas été repris et l'articl 89 prévoit seulement que le referendum intervient après que le projet ou la proposition de révision ait été voté par les deux assemblées en termes identiques.

Je suis très conscient de la gravité de notre décisinn. Il est très possible qu'une majorité se prononce pour l'inconstitutionnalité du texte. Je me suis demandé si l'on ne pourrait pas opérer une distinction entre le

.../.

pouvoir originaire et le pouvoir exécutif : C'est le pouvoir exécutif qui a violé la Constitution, pas le peuple ... Ne pourrait-on dissocier l'irrégularité de la consultation et l'annulation du texte ? si vous dites que le Conseil est incompétent, vous ouvrez la porte à tous les abus. Il y aurait là un danger terrible pour notre pays. Si nous avions pu trouver un moyen de sanctionner sans annuler, il faudrait le faire ... Mais décider que le vote du peuple couvre tout, c'est grave..

On nous dit que le referendum en Suisse n'est soumis à aucun contrôle. Mais il est organisé dans des conditions extrêmement sérieuses : Aucune propagande ne peut être faite ; il n'y a pas de pression possible.

On nous rappelle que la Constitution de 1958 a été adoptée par referendum. Mais, c'est en application de la loi constitutionnelle du 3 juin votée par les assemblées que le peuple a été consulté. Même pour le vote de la Constitution, il a fallu que le Gouvernement d'alors obtienne une autorisation du Parlement.

Je demeure très réticent à supprimer toutes les barrières. Le peuple s'est lui-même tracé des règles. Si on ne les respecte pas, on va ouvrir des brèches par où la Constitution sera empottée .. Si nous n'y faisons pas obstacle, l'institution du referendum périra et les lois votées seront constamment remises en question .."

M. MICHELET déclare que c'est le point de vue de "l'homme de la rue" qu'il présentera.

"On s'est référé, dit-il, aux travaux préparatoires. Je constate que, pour affirmer la constitutionnalité du referendum, M. Capitant n'en faisait pas état (1).

On a cité une phrase de M. JANOT qui - en qualité de Commissaire du Gouvernement - a déclaré devant le C.C.C. qu'une loi adoptée par referendum pouvait être modifiée par une loi votée dans les conditions normales. J'observe que M. TEITGEN a déclaré (page 127 du compte-rendu) : "Cette

---

(1) M. MICHELET fait allusion à un article de M. CAPITANT intitulé : "Le referendum est conforme à la Constitution" publié dans le Journal "France-Referendum" du 28 octobre 1962 (Edition spéciale), 13, rue d'Enghien-Paris.

précision très importante doit figurer dans le Texte". Elle n'y figure pas ..

Je me rallie aux conclusions de M. le Rapporteur dans la mesure où il constate que la compétence du Conseil est strictement limitée. Cette thèse est d'ailleur soutenue par des professeurs de droit .."

M. PASTEUR VALLERY-RADOT observe que, si M. MICHELET est "l'homme de la rue", il est, lui, le "sous-Huron" !...

"Je voudrais, dit-il, donner mon opinion en faisant appel au simple bon sens.

Tout d'abord, c'est par une sorte d'astuce que nous affirmons : Nous ne sommes pas habilités. On a écrit dans la Constitution : les lois peuvent être déférées au Conseil ; c'est bien toutes les lois ..

D'autre part, nous avons dit, par 7 voix sur 10, que le referendum était inconstitutionnel. Comment nous déjuger ?. La grosse erreur est de n'avoir pas donné au Conseil des attributions plus larges en lui permettant de statuer avant. Si on déclare que le referendum est annulé, c'est formidablement grave. Mais c'est une astuce que de dire que nous ne sommes pas compétents".

M. le Président Léon NOEL "souhaite présenter deux ou trois remarques". "Je répondrai d'abord, dit-il à M. le Professeur sur la contradiction qu'il pourrait y avoir entre l'avis du Conseil et sa décision.. Vous savez à quel point j'étais partisan d'émettre un avis mais nous étions sortis de notre rôle.. Pour l'instant, il s'agit de savoir si nous avons ou non compétence pour nous prononcer sur la requête de M. MONNERVILLE. A cet égard, nous arrivons encore une fois à cette conclusion que le Conseil n'a pas le rôle qu'il devrait avoir. Il faudrait qu'il ait au moins le pouvoir qu'il a dans le cas d'application de l'article 16, c'est à dire celui d'émettre un avis préalable qui ne lierait pas le Président de la République mais qui serait publié. J'ai dit à M. le Président de la République que cette question serait à revoir. Ce n'est pas a posterior qu'on peut jouer un rôle. Je vous demanderai dans une séance

.../.

ultérieure d'examiner quelles sont les modifications qu'il vous paraîtrait souhaitable que je propose, en votre nom, au Chef de l'Etat.

Il y aurait lieu d'affirmer, en particulie qu'il y a eu, au cours du déroulement de ce referendum, des abus de propagande et que, par ailleurs, les attributions du Conseil devraient être étendues.

Mais je voudrais revenir au point de départ qui est le recours de M. MONNERVILLE. Je suis étonné qu'ayant des juristes auprès de lui, il ait fondé une partie de son recours sur l'affirmation que, l'intitulé du projet étant : "projet de loi", il ne pouvait s'agir que d'une loi ordinaire. C'est là une erreur juridique absolue. La qualification d'un acte ne résulte jamais, en droit français, de son intitulé. (Il en est différemment en droit anglais). La preuve qu'il n'en est rien, c'est qu'on a laissé à une des lois du 3 juin 1958 le titre de "loi relative aux pleins pouvoirs - " alors que ceux-ci étaient précisément limités.. On ne peut fonder un raisonnement sur cet argument".

M. le Président COTY : "J'ai déjà dit qu'il serait préférable de statuer avant, plutôt qu'après ! Mais vous n'allez pas jusque là et vous parlez d'avis ! Quoi, un simple avis ? "..

M. le Président Léon NOËL : "Je préférerai une décision"..

M. le Président COTY : "Vous savez ce qu'on en a fait de nos avis...

Alors y a-t-il un contrôle ou non ? J'ai commis une erreur tout à l'heure. Je me suis étonné que les contrôles cessent lorsque remontant la hiérarchie des textes on arrive à la Constitution. Mais il y a l'article 89 : "La révision est définitive après avoir été approuvée par referendum". Ah ! s'il y avait une formule identique à la fin de l'article 11 !...

.../.

Comme l'a dit M. PASTEUR VALLERY-RADOT, l'article 61 parle de "lois" sans exception. Et c'est de nous-mêmes que nous allons donner au public le spectacle affligeant de dire d'abord que le referendum est inconstitutionnel et ensuite que cela n'a pas de sanction. J'en suis peiné pour le Conseil Constitutionnel ..."

M. le Président Léon NOEL : "Je veux bien que nous examinions, au cours de la prochaine séance, les propositions à présenter au Président de la République".

M. le Président COTY : "Oui, mais en dehors du Président de la République, il y a des Français - dont l'opinion sera déjà faite"..

M. MICHELET : "Des professeurs de droit ont déjà dit que le Conseil était incompétent".

M. WALINE : "Il y a quelque chose qui me frappe dans le recours de M. MONNERVILLE : C'est la contradiction entre l'argumentation de fond et l'argumentation de recevabilité. Au fond, il dit : il s'agit d'une réforme constitutionnelle ; il fallait appliquer l'article 89. Pour la recevabilité, il déclare qu'il s'agit d'une loi ordinaire.. Or c'est une loi qui, dès le début, est une loi constitutionnelle. Il ne me semble pas qu'il s'agisse d'une loi quelconque"..

M. le Président COTY : "Le texte qui nous rend incompétent ne figure que dans l'article 89, pas dans l'article 11 ! Si on l'a dit pour la procédure de l'article 89, pourquoi ne pas l'avoir dit pour celle de l'article 11 Il n'y a qu'une seule exception à l'article 61, c'est l'article 89".

M. WALINE : "Il y a une contradiction dans l'exposé de M. MONNERVILLE. Il faut s'entendre ! ..."

M. le Président COTY : "Je ne reprends pas à mon compte l'argumentation de M. MONNERVILLE ! Une fois que nou sommes saisis du recours, la loi nous est déférée - indépendamment des motifs du recours.

.../.

Or constitutionnellement c'est l'article 89 qui devait être appliqué .."

M. WALINE : "C'est le problème de fond".

M. le Président COTY : "Mais non ! Si l'article 89 avait été appliqué, le recours était irrecevable ! L'article 11 contient-il la même disposition ? .."

M. WALINE : "Je suis parti de l'idée que nous avions une compétence d'attribution. Nous n'avons pas à rechercher un texte excluant la compétence mais un texte donnant compétence. Or je ne le trouve ni dans l'article 11 ni dans l'article 89".

M. LE COQ DE KERLAND : "On vient de nous dire : On va extrapoler au delà de la requête. Mais nous sommes liés par le recours Monnerville. C'est, pour nous, l'équivalent de l'assignation .."

M. CASSIN : "Je voudrais répondre sur ce point : Nous sommes en Droit public et les règles d'assignation ne sont pas applicables. Je dis à M. WALINE : Moi non plus je n'aurais pas motivé comme M. Monnerville. Mais il suit le Gouvernement qui s'est placé lui-même sur le terrain de l'article 89. C'est le Gouvernement qui a choisi le terrain".

M. CHENOT : "Il y a quelque chose qui me trouble dans le raisonnement de M. le Président COTY lorsqu'il déclare que le fait que l'article 89 n'ait pas été appliqué nous donne compétence pour examiner le recours. Encore faudrait-il que l'article 11 le rende recevable par un texte clair. Cela n'est pas. Je ne vois pas sur quoi nous fonderions notre compétence.."

M. le Président COTY : "Il y a un article 89 qui déclare, seul, que nous ne sommes pas compétents. L'article 89 n'a pas employé le terme de loi constitutionelle ; il a parlé de "révision" ; dans l'article 89, le mot "loi" ne figure pas .. L'article 11 parle de "projet de loi".. Est-ce que nous nous trouvons en présence d'un texte pris en application de l'article 89 ou pris en application de l'article 11 ?"..

.../.

M. CHENOT : "Vous pensez qu'il faudrait une exception formelle et je pense qu'il faut un texte formel attribuant compétence".

M. le Président COTY : "C'est une plaisanterie de dire que nous sommes liés par le recours Monnerville. Lorsque le Gouvernement nous défère un texte sur la base de l'article 37, nous ne sommes pas obligés de tenir compte de ses arguments. Vous n'allez pas vous borner à un dialogue entre M. Monnerville et vous ... Le terme : "Loi constitutionnelle" n'existe pas."

M. CHENOT : "Pour moi, il existe".

M. le Président COTY : "Alors que l'article 11 parle de "projet de loi" et l'article 61 de "lois" ! ... C'est une gymnastique que je ne peux pas faire".

M. CHENOT : "Ce qui nous sépare, c'est l'existence de lois constitutionnelles".

M. le Président COTY :"Trouvez-moi un texte qui parle de "lois constitutionnelles"".

M. CHENOT : "Je ne trouve pas de texte qui dise que les lois constitutionnelles sont soumises au Conseil Constitutionnel"..

M. le Président AURIOL : "Est-ce que les articles 6 et 7 qué sont modifiés, ne sont pas dans la Constitution ? Pour moi, le procès est clos ; les positions sont cristallisées".

M. MICHARD-PELLISSIER : "Mon rôle est à la fois compliqué et facilité par la diversité des interventions qui ont été faites .. Je continuerai à me cantonner dans la question de savoir si nous sommes ou non compétents..

Du fond de ma conscience, je dis à M. PASTEUR VALLERY-RADOT que je suis intimement convaincu que la solution que je propose n'est pas un moyen, mais l'expression mé même du texte constitutionnel.

.../.

Certains ont adopté cette pétition de principe, que la Constitution est toujours parfaite. Nous sommes obligés de nous rendre compte peu à peu qu'elle a des lacune Pourquoi n'en aurait-elle pas sur les conditions de cette recevabilité ? Si le problème avait été envisagé, on aurait créé un contrôle préalable, pour ne pas mettre le Conseil Constitutionnel dans cette position inconfortable d'empêcher à 4 heures du soir, un texte d'être promulgué, après avoir, le matin proclamé les résultats de son vote .. Quel que soit le désir que l'on ait de voir s'étendre le rôle du Conseil Constitutionnel, il n'en demeure pas moins que celui-ci a une compétence d'attribution. Il convient donc de savoir si un texte nous donne compétence : Aucun argument ne m'a vraiment convaincu, à cet égard.. On se heurte à ce mot : "les lois". Mais il y a une étrange similitude avec la formule de l'article 34 : "La loi est votée par le Parlement

M. le Président COTY : "Et avec celle de l'article 11 : "projet de loi"..

M. MICHARD-PELLISSIER : "Je considère, en ce qui me concerne, que l'article 34 correspond à l'article 61 al. 2 comme l'article 46 correspond à l'article 61 1er al.

Or en dehors des lois prévues à l'article 34 et à l'article 46, il en existe d'autres : celles de l'article 14 Mais aucun contrôle, pour elles, n'est prévu ..

Il y a une progression : Il y a les lois de l'article 34 et celles de l'article 46, les unes et les autres d'origine parlementaire. Et puis, deux autres catégories : les lois de l'article 11 et celles de l'article 89. Celles-là, pourquoi se différencient-elles des autres ? C'est parce qu'elles prennent leur source dans le referendum Dans le cas de l'article 89, le contrôle est exclu. Dans celui-de l'article 11, il n'est pas prévu. Si le constituant l'avait souhaité, pourquoi aurait-il prévu à deux reprises le contrôle des lois organiques et nulle part celui des lois de l'article 11 ? Celles-ci sont au moins aussi graves que celles-là. Pourquoi parler deux fois de la loi organique et jamais du cas de l'article 11 ?

.../.

Il y a, dans mon esprit, deux catégories de lois soumises au contrôle : les lois organiques, les lois ordinaires, les unes et les autres votées par le Parlement. Quant aux autres, celles votées par référendum, il ne me semble pas qu'un recours soit prévu contre elles. C'est pourquoi je considère que le recours de M. Monnerville est irrecevable ..."

M. le Président COTY : "On nous cite l'article 34 : "La loi est votée par le Parlement" et on nous dit : "C'est à cela que s'applique l'article 61". Mais l'article 34 est dans le Titre V qui concerne la confection des lois par le Parlement ; l'article 61 est dans le Titre VII qui traite de la compétence du Conseil Constitutionnel. C'est en vertu du Titre VII que toutes les lois - même les lois de finances mises en vigueur par ordonnances ou les décrets-lois de l'article 38 - tombent sous le coup de la censure".

M. le Président Léon NOËL met aux voix la conclusion de M. le Rapporteur MICHARD-PELLISSIER tendant à ce que le Conseil déclare son incompétence.

Celui-ci adopte cette conclusion par 6 voix contre 4 (M. le Président AURIOL, M. le Président COTY, M. PASTEUR VALLERY RADOT et M. CASSIN).

M. le Rapporteur lit le projet de décision suivant :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi par le Président du Sénat, sur la base de l'article 61, 2ème alinéa, de la Constitution, du texte de la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et adoptée par le peuple dans le referendum du 28 octobre 1962, aux fins d'appréciation de la conformité de ce texte à la Constitution ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel ;

.../.

Considérant que la compétence du Conseil Constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution ainsi que par les dispositions de la loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil Constitutionnel prise pour l'application du Titre VII de celle-ci ; que le Conseil ne saurait donc être appelé à se prononcer sur d'autres cas que ceux qui sont limitativement prévus par ces textes ;

Considérant que, si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil Constitutinnnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un referendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si elle est limitée seulement à cette dernière catégorie, il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil Constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics , que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement des lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un referendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale;

Considérant que cette interprétation résulte également des dispositions expresses de la Constitution et notamment de son article 60 qui détermine le rôle du Conseil Constitutionnel en matière de referendum et de l'article 11 qui ne prévoit aucune formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le Président de la République;

Considérant, enfin,que cette même interprétation est encore expressément confirmée par les dispositions de l'article 17 de la loi organique susmentionnée du 7 novembre 1958, qui ne fait état que des "lois adoptées par le Parlement" ainsi que par celles de l'article 23 de ladite loi qui prévoit que "dans le cas où le Conseil Constitutionnel déclare que la loi dont il est aaisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux Chambres une nouvelle lecture" ;

.../.

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune des dispositions de la Constitution ni de la loi organique précitée prise pour son application ne donne compétence au Conseil Constitutionnel pour se prononcer sur la demande susvisée par laquelle le Président du Sénat lui a déféré aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution le projet de loi adopté par le peuple français par voie de referendum le 28 octobre 1962 ;

D É C I D E :

Article 1er - Le Conseil Constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée du Président du Sénat.

Article 2 - La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République Française.

Délibéré par le Conseil dans sa séance du 6 novembre 1962.

M. CASSIN considère que la thèse est "très bien présentée".

M. le Président COTY : "Très bien".

M. WALINE propose d'insérer les mots "au contraire" dans le 2e considérant.

M. PASTEUR VALLERY-RADOT suggère d'écrire, dans le dernier considérant : "en vue de son application" au lieu de "pour son application".

Le projet ainsi modifié est adopté.

La séance est levée à 19 h. (1).

---

(1) Cette séance sera la dernière à laquelle assistera M. le Président COTY, décédé le 22 novembre 1962.
M. le Président AURIOL cessera à nouveau d'assister aux séances du Conseil - ainsi qu'il l'avait fait après la séance du 7 avril 1960 (pour des motifs analysés par M. le Président Léon NOEL au cours de la séance du 8 juillet 1960)

6 Tibs

ou Ariol (Note distribuée en cours de la séance)

6X162

Le Conseil Constitutionnel a décidé par 7 voix contre 2 et une abstention de se prononcer sur le principe de la constitutionnalité du projet de loi soumis au referendum et par la même majorité de déclarer ledit projet de loi inconstitutionnel et de porter son opinion à la connaissance de Monsieur le Président de la République.

Puis, par 6 voix contre 4, le Conseil Constitutionnel a rejeté la proposition faite par plusieurs de ses membres de se refuser à veiller à la régularité des opérations d'un referendum que la majorité déclarait inconstitutionnel.

Puis, le Conseil Constitutionnel, à la majorité de contre , a rejeté les contestations formulées et considéré qu'il n'y avait pas eu d'irrégularités qui par leur nature et leur gravité devraient entraîner l'annulation totale des opérations de referendum. En conséquence, le Conseil Constitutionnel a procédé à la proclamation officielle des résultats.

Aussitôt cette proclamation, le Président du Sénat déféra la loi adoptée au Conseil Constitutionnel pour se prononcer, avant sa promulgation, sur sa conformité à la Constitution en application de l'article 61 de la Constitution.

M. le Rapporteur conclut à l'incompétence du Conseil Constitutionnel qui, selon lui, ne peut statuer, en vertu de l'article 61, que sur les lois parlementaires et non sur les lois référendaires.

Amel bon

.../.

Si cette solution est adoptée par le Conseil Constitutionnel, nous aboutirons à cette situation connue de tout le public que le Conseil Constitutionnel, après avoir déclaré à une large majorité que le projet de loi soumis au referendum était anticonstitutionnel, a cependant veillé à la régularité des opérations d'un referendu anticonstitutionnel, a rejeté toutes contestations visant des irrégularités graves portant atteinte à la liberté de la consultation et a laissé promulguer la loi inconstitutionnelle au prétexte d'incompétence.

Comment expliquer cela aux citoyens qui en tireront nécessairement la conséquence de l'inutilité, en supposant que leur appréciation ne soit pas plus sévère, d'un Conseil Constitutionnel qui ne peut ou ne veut s'opposer à la mise en vigueur d'une loi déclarée inconstitutionnelle par lui-même !

C'est l'existence même du Conseil Constitutionnel qui est en jeu. Plus, c'est le principe même de tout Cour Suprême, même dans un régime présidentiel qui exige sa création, puisqu'il apparaîtra qu'en France, cette sorte de juridiction ne peut faire respecter la Constitution à l'encontre de la volonté du Président de la République et de la majorité des citoyens et ne peut ainsi assurer la garantie des droits de la minorité fixée par la Charte commune.

L'article 61 est-il applicable à la loi qui vient d'être adoptée par référendum ?

.../.

L'article 61 fait partie du Titre VII de la Constitution consacré spécialement au Conseil Constitutionnel. Ce sont les droits et devoirs de celui-ci qui sont ainsi déterminés. Quels sont-ils ?: veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, examiner les réclamations et proclamer les résultats ; statuer, au cas de contestation, sur la régularité de l'élection des parlementaires ; veiller à la régularité des opérations de referendum et en proclamer les résultats ; se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois organiques et des règlements des Assemblées et ce d'office ; se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois quand celles-ci lui ont été déférées par le Président de la République, le Premier Ministre ou le Président de l'une ou l'autre Assemblée.

Mieux, - Dans le Titre V de la Constitution consacré aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement, l'article 46 prévoit que les lois organiques parlementaires ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution. Si les auteurs de la Constitution avaient voulu que la compétence du Conseil Constitutionnel soit limitée aux lois parlementaires : ou bien ils n'auraient pas répété dans le Titre VII consacré au Conseil Constitutionnel cette disposition relative aux lois organiques ou bien c'est dans l'article 45,qu'ils auraient fait figurer le droit pour les 4 Hautes Autorités de déférer au Conseil Constitutionnel toute loi, avant sa promulgation, pour vérifier sa conformité à la Constitution.

.../.

Le Constituant n'a pas cru devoir remprendre dans le titre consacré au Conseil Constitutionnel sa compétence prévue par les articles 37 et 41 qui figurent dans le Titre V. Pourquoi l'a-t-il fait pour la vérification de la conformité à la Constitution des lois organiques et pourquoi a-t-il parlé de cette vérification de lois au cas de saisine dans l'article 61 et non dans l'article 45, s'il n'entendait pas que la compétence du Conseil Constitutionnel s'étendit à toute loi quel que soit son mode d'adoption ?

Le fait que la compétence du Conseil Constitutionnel en matière de lois organiques ait été répétée à l'article 61 ; que la saisine par les 4 Hautes Autorités ne figure pas dans le Titre V consacré aux rapport entre le Parlement et le Gouvernement et qu'aucune distinction n'ait été faite dans l'article 61 entre les loi parlementaires et les lois référendaires permet d'affirmer que la compétence du Conseil Constitutionnel est générale.

Le Titre V "Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement" a fixé le rôle du Conseil Constitutionnel chargé par les articles 37, 41 et 46 de fixer les domaines respectifs de la loi et du règlement et d'interdire qu'une loi organique d'origine parlementaire puisse porter atteinte à la Constitution.

Le Titre VII "Le Conseil Constitutionnel" a déterminé les pouvoirs de celui-ci, autres que ceux figurant dans le Titre V.

Ce sont l'élection du Président de la Républiq le contentieux des élections des parlementaires, le référendum et la vérification de la conformité des lois à la Constitution.

.../.

Si, dans le Titre VII, le constituant a repris la disposition de l'article 46, dernier alinéa, et s'il n'a pas fait figurer celle de l'article 61, paragraphe 2 dans le Titre V, c'est qu'il a incontestablement voulu que le Conseil Constitutionnel soit chargé de faire respecter la Constitution, au besoin sur saisine particulière par toute majorité qu'elle soit parlementaire ou populaire

Le Constituant a voulu que le soin de veiller à ce que des lois contraires à la Constitution ne puissent être promulguées soit confié à 4 Hautes Autorités qui pouvent chacune exercer leur contrôle, établissant ainsi un équilibre nécessaire. En matière de lois organiques, peu importe l'opinion sur la constitutionnalité de la loi du Président de la République, du Premier Ministre et des Présidents des deux Assemblées, c'est le Conseil Constitutionnel, seul, qui se prononce souverainement même si ces 4 Hautes Autorités sont d'accord entre elles pour ne pas soulever la question de constitutionnalité. En matière de lois, il suffit que l'une d'entre elles soulève la question pour que le Conseil Constitutionnel se prononce.

Nous avons vu comment en matière de lois organiques, la compétence du Conseil Constitutionnel est complète et totale quelle que soit l'opinion des 4 Hautes Autorités sur la question. Si ce contrôle du Conseil Constitutionnel est limité aux lois parlementaires, comment ne pas se rendre compte combien il serait facile aux assemblées, en accord avec le Président de la République, de priver le Conseil Constitutionnel de son droit et de son devoir. Combien il leur serait également facile de supprimer le droit pour le Président de l'une ou de l'autre Assemblée de saisir le Conseil Constitutionnel de la conformité à la Constitution d'une loi adoptée.

.../.

Au lieu de voter la loi organique ou la loi, les deux Assemblées n'auraient qu'à voter une délibération conjointe qui serait soumise au referendum par le Président de la République. En cas d'adoption, cette loi organique devrait être promulguée quelle que soit l'opinion du Conseil Constitutionnel, si la compétence de celui-ci est limitée aux lois votées par le Parlement. S'il s'agit d'une loi, les Présidents des Assemblées, par cette procédure, seraient privés de leur droit et de leur devoir de s'opposer à la promulgation d'une loi inconstitutionnelle.

Cette conception du rôle du Conseil Constitutionnel et de celui des 4 Hautes Autorités ne peut être admise sous peine d'être conduit inévitablement à la suppression du Conseil Constitutionnel et du contrôle constitutionnel des lois.

Si certains juristes concluent maintenant à l'incompétence du Conseil Constitutionnel en matière de lois référendaires, leur opinion parait circonstancielle et elle n'est pas fondée sur l'étude des textes, ni sur l'esprit de la Constitution. Rappelons à cet égard que M. le Doyen de la Faculté de Droit de PARIS, M. VEDEL, a depuis longtemps dans son cours professé au contraire que la compétence du Conseil Constitutionnel était totale, en prévoyant d'ailleurs la situation actuelle : révision de la Constitution par le referendum législatif de l'article 11.

.../...

Quelle peut être l'objection faite à cette analyse du texte de la Constitution ?

Les tenants de l'incompétence du Conseil Constitutionnel en matière de loi référendaire font état de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel qui, dans son chapitre LI, ne semble viser que les lois parlementaires puisque l'article 17 ne parle que des lois organiques adoptées par le Parlement que l'article 23 prévoit la possibilité pour le Président de la République de demander aux Chambres une nouvelle lecture

Mais, d'une part, la loi organique à laquelle renvoie l'article 63 n'avait d'autre but que de déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Constitutionnel, la procédure suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

D'autre part, une loi organique ne peut porter atteinte à la Constitution et, si par aventure, elle contenait une disposition contraire à la Constitution, celle-ci devrait être réputée non écrite.

Or, ladite loi organique ne contient pas de disposition privant le Conseil Constitutionnel et les Hautes Autorités de leurs droits et pouvoirs fixés par l'article 61 de la Constitution.

Elle aurait simplement omis de déterminer la procédure à suivre au cas de loi référendaire qui serait une loi organique ou qui serait déférée au Conseil Constitutionnel par une des 4 Hautes Autorités. Cette affirmation est contestable, car les articles 18, 19, 20 et

21 peuvent s'appliquer indépendamment de l'article 23 avec lequel ils ne sont pas inséparables et qui, lui, ne vise que les lois parlementaires.

Mais cette omission, en l'admettant par hypothèse, ne peut priver le Conseil Constitutionnel de son droit et de son devoir de ne laisser promulguer une loi organique que si elle n'est pas contraire à la Constitution quelle que soit l'opinion à ce sujet, nous le répètons, du Président de la République. Elle ne peut supprimer le droit constitutionnel pour bhacune des 4 Hautes Autorités de déférer le loi au Conseil Constitutionnel pour qu'il vérifie, avant sa promulgation, sa conformité à la Constitution.

Il faut d'ailleurs remarquer que cette omission est facilement compréhensible. Dans une Constitution au respect de laquelle le Président de la République doit veiller, ce qui constitue la première de ses obligations, il n'est jamais prévu, sauf l'article traditionnel visant le renvoi en Haute Cour du Président de la République pour haute trahison, que le gardien pourrait ne pas remplir sa mission première.

Comment les auteurs de l'ordonnance, qui étaient les mêmes que ceux de la Constitution, auraient-ils pu imaginer et q'ils l'avaient imgginé, comment auraient-ils pu prévoir dans le texte de l'ordonnance la violation flagrante de la Constitution par le Président de la République ?

Comment tous ceux qui ont lu la Constitution et encore plus ceux qui ont participé à son élaboration à un titre quelconque auraient-ils pu penser que le Président de

.../.

la République déciderait de soumettre au referendum un projet de loi avant que celui-ci ne lui soit proposé par le Gouvernement, imposerait sa décision au Gouvernement en exigeant de ses membres qu'ils se soumettent ou se démettent persisterait dans sa décision malgré les avis quasi unanimes du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel se prononçant pour l'inconstitutionnalité du projet de loi, maintiendrait le referendum malgré le désaveu de l'initiative gouvernementale par l'Assemblée Nationale devant laquelle le Gouvernement est responsable et prendrait publiquement position en menaçant d'abandonner ses fonctions si le projet de loi n'était pas adopté par le peuple !!

Il serait prétendu que la Constitution est mal faite parce qu'elle n'a pas prévu la vérification préalable de la conformité à la Constitution du projet de loi avant de décider le referendum. Mais elle ne l'a pas prévu non plus, ce contrôle antériori, pour les lois parlementaires. C'est un contrôle, a posteriori, qu'exerce le Conseil Constitutionnel pour toutes les lois parlementaires ou référendaires.

La Constitution n'est pas mal faite, car, nous le répétons, il ne serait venu à l'idée de personne et en tous cas elle ne serait pas exprimée dans les textes, que le Président de la République pourrait soumettre au referendum une loi quiserait contraire à la Constitution et qui, en conséquence, ne pourrait être promulguée après son adoption ; que, s'il avait le moindre doute, il ne demanderait pas au moins l'avis officieux du Conseil Constitutionnel et évidemment encore moins qu'il maintiendrait sa décision en sachant l'opinion formelle et quasi unanime du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel !

.../.

L'omission, en admettant cette hypothèse, par l'ordonnance portant lài organique de déterminer la procédure à suivre par le Conseil Constitutionnel pour la vérification de la conformité à la Constitution des lois référendaires ne peut donc aller à l'encontre des dispositions formelles de la Constitution.

Rappelons d'ailleurs les travaux du Comité Consultatif Constitutionnel -

L'avant-projet soumis à l'avis de ce Comité prévoyait que le corps électoral chargé d'élire le président de la République serait composé, outre les Parlementaires et les Conseillers Généraux de délégués des Conseils Municipaux élus dans des conditions fixées par une loi organique - le Général de GAULLE expliquait devant le Comité Consultatif Constitutionnel, le 8/8/58, page 120, qu'il ne fallait pas entrer dans trop de détails, que des communes ou des départements pouvaient être créés oussupprimés et qu'il ne fallait pas qu'une modification du corps électoral oblige à réviser la Constitution. Sur l'objection qui lui était faite qu'une loi organique pouvait être modifiée au gré de majorités changeantes, le Général de GAULLE ajoutait: Si la loi violait les principes incrits dans la Constitution le Conseil Constitutionnel serait saisi. Le texte définitif de la Constitution devait d'ailleurs, suivant l'avis du Comité Conseil Constitutionnel, constitutionnaliser la composition du corps électoral. Le texte a été décidé par le Général de GAULLE et à sa demande, approuvé par le peuple

.../.

La compétence du Conseil Constitutionnel de statuer sur la saisine du Conseil Constitutionnel étant indiscutable en application de l'article 61, il reste à démontrer que la loi adoptée n'est pas conforme à la Constitution.

Le Conseil Constitutionnel s'est déjà prononcé à ce sujet. Les articles 6 et 7 de la Constitution demeurent tels qu'ils figurent dans la Constitution puisqu'ils n'ont fait l'objet d'aucune révision en application du titre XIV intitulé : "De la Révision" et comportant le seul article 89. La loi adoptée par referendum et relative à l'élection du Président de la République est évidemment contraire aux articles 6 et 7 et ne peut être promulguée.