

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

SEANCE du 23 DECEMBRE 1960

La séance est ouverte à 10h.30.

M. le Président COTY et M. MICHAUD-PELLISSIER sont excusés.

M. le Président Léon NOEL fait connaître que M. SOUSTELLE, Président du "Regroupement National" et M. MORICE, Président du "Centre Républicain" demandent l'inscription de leur parti sur la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande en vue du referendum et ce, contrairement à la décision de refus qui leur a été opposée par le Gouvernement.

Dans deux décisions motivées et non publiées au Journal Officiel, le Conseil rejette ces deux requêtes comme irrecevables - les seules réclamations recevables par lui en vertu de l'article 50 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958, étant celles susceptibles d'être formulées à l'issue du scrutin contre les opérations électorales elles-mêmes.

L'original de ces deux décisions demeurera annexé au présent compte-rendu.

-:-:-:-:-

SEANCE du 23 DECEMBRE 1960

La séance est ouverte à 10h.30.

M. le Président COTY et M. MICHAUD-PELLISSIER sont excusés (1).

M. le Président Léon NOEL fait connaître que M. SOUSTELLE, Président du "Regroupement National" et M. MORICE, Président du "Centre Républicain" demandent l'inscription de leur parti sur la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande en vue du referendum et ce, contrairement à la décision de refus qui leur a été opposée par le Gouvernement.

M. le Président rapporte lui-même ces deux affaires qui sont identiques au fond.

Il examine la requête de M. Soustelle :

Celui-ci a écrit le 14 décembre à M. le Ministre de l'Intérieur pour solliciter l'utilisation par son parti des moyens de propagande prévus par le décret du 8 décembre; le Ministre se référant à l'avis donné par le Conseil Constitutionnel le 17 décembre a fait connaître le même jour que "le "Regroupement National" ne répondait pas aux conditions exigées par l'article 4 du décret"; M. Soustelle ayant protesté contre ce refus, le Ministre lui a fait observer le 19 décembre qu'il lui appartenait "d'exercer éventuellement les voies de recours que prévoit la législation en vigueur". Par lettre du 20 décembre, M. Soustelle a saisi le Conseil Constitutionnel. Pour fonder la compétence de celui-ci, M. Soustelle

1° affirme qu'"il est essentiellement chargé de la surveillance des opérations du referendum";

2° rappelle qu'il "examine et tranche toutes les réclamations" (article 50 de la loi organique). (Il lui paraît "impossible, étant donné le terme général employé par l'article 50 : "toutes réclamations", de ne pas considérer que le Conseil Constitutionnel doit se saisir et accepter de statuer");

.../

(1) M. CHATENAY n'assistera pas à la dernière partie du débat.

3° estime "que la compétence du Conseil est exclusive de toute autre" car aux termes de l'article 62 de la Constitution ses décisions s'imposent à toutes les autorités administrative et juridictionnelles" (souligné par M. Soustelle).

"En l'espèce, précise-t-il, la compétence de droit commun des tribunaux administratifs doit s'effacer devant la compétence exceptionnelle".

M. Cassin intervient pour faire observer que M. Soustelle aurait pu saisir le Conseil d'Etat en demandant un sursis à exécution du texte.

M. le Président Léon Noël explique pourquoi il considère que le Conseil Constitutionnel n'est pas compétent : "Nos attributions, dit-il, sont tantôt juridictionnelles, tantôt consultatives; mais nous ne pouvons exercer celles-ci simultanément..."

Dans la phase préliminaire au referendum, le Conseil ne peut rendre aucune décision.

Certes tout électeur peut formuler une réclamation. Mais l'examen des réclamations prévu à l'article 50 de la loi organique ne peut intervenir qu'après le recensement général qui fait l'objet de l'article 49... Si l'interprétation de M. Soustelle était admise, on pourrait en conclure que l'article 50 donne compétence au Conseil pour examiner non seulement les réclamations portant sur l'établissement de la liste mais celles dirigées contre les décrets organisant le referendum ou celui convoquant les électeurs (qui est peut-être un acte de gouvernement)...

Par ailleurs, rien ne permet de considérer que les juridictions normales sont dessaisies...

Si le Conseil constatait, au moment du recensement des votes, que le refus par le Gouvernement d'admettre tel ou tel parti a faussé les résultats du scrutin, il pourrait annuler les résultats. Mais il n'a de pouvoir de décision que dans cette phase ultérieure".

En conclusion, M. le Président Léon Noël est d'avis de prononcer un non-lieu à statuer.

Il propose au Conseil d'adopter une solution identique à l'égard du Centre Républicain de M. Morice et de rédiger la décision dans les mêmes termes que pour la requête de M. Soustelle.

Le projet de décision préparé par M. le Rapporteur est ainsi conçu :

.../

"Le Conseil Constitutionnel,

Vu la lettre en date du 20 décembre 1960, par laquelle le sieur Jacques SOUSTELLE a demandé au Conseil Constitutionnel l'inscription du "Regroupement National" sur la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande en vue du referendum, contrairement à la décision de refus qui a été opposée à ce parti par le Gouvernement;

Vu la Constitution, et notamment son article 60;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel, modifiée par l'ordonnance n° 59-223 du 4 février 1959;

Vu le décret n° 60-1306 du 8 décembre 1960 portant organisation du referendum;

Vu le décret n° 60-1318 du 8 décembre 1960 fixant les conditions dans lesquelles les partis politiques pourront participer à la campagne en vue du referendum;

Vu le décret n° 60-1324 du 13 décembre 1960 portant organisation du scrutin pour le referendum;

Considérant que, d'après l'article 47 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, les attributions du Conseil Constitutionnel, en ce qui concerne l'établissement de la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande en vue du referendum, se limitent au droit qui lui est reconnu par cet article de présenter des observations sur ladite liste, sans qu'il lui soit attribué aucun pouvoir de décision;

Considérant qu'aucun texte ne lui confère compétence pour statuer, par dérogation aux règles du droit commun, sur les protestations susceptibles d'être présentées contre les décisions prises à cet égard par le Gouvernement;

Considérant que, si, à la vérité, en vertu de l'article 50, alinéa 1er, de l'ordonnance susvisée "le Conseil Constitutionnel examine et tranche définitivement toutes les réclamations", ce dernier terme

.../

doit être entendu dans le sens que lui donne la législation applicable en matière électorale et qu'il vise exclusivement les protestations susceptibles d'être formulées à l'issue du scrutin contre les opérations effectuées; que cette interprétation résulte notamment de la place occupée dans l'ordonnance par la disposition en question et du rapprochement qui s'impose entre elle et celles du 2ème alinéa du même article selon lesquelles "dans le cas où le Conseil Constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle";

Décide :

qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande du sieur SOUSTELLE."

M. Gilbert-Jules est d'accord au fond avec M. le Rapporteur. Il croit toutefois que le texte de l'ordonnance organique ne fait pas une application correcte de l'article 60 de la Constitution et qu'il restreint la portée de celui-ci. Il remarque qu'ainsi rien n'empêcherait le Gouvernement de se réserver à lui seul la propagande et que le Général de Gaulle en prenant la parole trois fois à la Télévision intervient dans la campagne.

Il reconnaît néanmoins que l'ordonnance organique s'impose au Conseil et que, dès lors, il n'y a pas de doute que celui-ci peut être compétent seulement *in fine* et que le Conseil d'Etat peut l'être immédiatement. Dans cet esprit, il souhaiterait que la décision constate l'incompétence de préférence au non-lieu que propose M. le Rapporteur.

M. Pompidou "n'a pas de doute sur le bien fondé de la thèse de M. le Rapporteur".

Il répond à M. Gilbert-Jules qu'il ne voit pas de contradiction entre la Constitution et la loi organique : "si la Constitution, dit-il, avait donné au Conseil de larges pouvoirs de réformation dès l'organisation du referendum, elle aurait été imprudente et inapplicable car elle aurait supposé une intervention politique du Conseil lors de chaque referendum : il aurait dû apprécier si celui-ci était régulier, soucieux des libertés publiques etc.. Cela n'était pas possible.."

.../

Quant aux interventions gouvernementales dénoncées par M. Gilbert-Jules, elles ne choquent pas tellement M. Pompidou qui déclare avoir reçu un abondant courrier l'invitant à voter non.

M. Gilbert-Jules répète qu'à son avis le Président de la République ne devrait pas prendre parti.

M. Cassin partage sur le fond l'opinion de M. le Rapporteur. "Les dérogations, dit-il, doivent s'entendre strictement et si elles ne sont pas claires, il faut appliquer le droit commun".

Il voudrait "rassurer M. Gilbert-Jules sur la conformité de la loi organique à la Constitution" : Dans cet esprit, il remarque que la formule de l'article 58 ("Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin") est très proche de celle de l'article 60 ("Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de referendum et en proclame les résultats" "Or il n'y a pas de contrôle à la veille d'une élection à la Présidence de la République").

M. Cassin analyse la formule de la loi organique : "Le Conseil examine ... toutes les réclamations". "La loi, dit-il, a complété sur ce point et renforcé la Constitution. Je ne dis pas qu'elle a ajouté à la Constitution; je dis qu'elle en a tiré parti". Il poursuit : "En matière électorale, l'article 59 de la Constitution prévoit que le Conseil statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs..." - ceci naturellement, une fois que l'élection a eu lieu. L'article 50 de la loi organique est dans cette ligne... Peut-être pourrait-on envisager une modification de ce texte si les referendums se multipliaient, mais en l'état, le système actuel paraît satisfaisant.."

Par ailleurs, M. Cassin considère que les allocutions présidentielles sont une "chose grave" et se demande si le Conseil, afin d'accomplir sa mission qui est de veiller à la régularité des opérations, n'aurait pas dû avoir à donner son avis sur le principe de ces interventions; il souhaiterait qu'une observation dans ce sens fût faite à l'Elysée.

En conclusion et au fond, il estime que le Conseil devrait constater son incompétence.

M. le Président Léon Noël n'a pas en ce qui concerne l'article 60 de la Constitution "les mêmes scrupules que M. Gilbert-Jules". La formule "veille à la régularité" lui paraît très vague et il constate que la loi organique permet bien au Conseil d'exercer son contrôle.

.../

M. Gilbert-Jules en convient mais croit qu'il serait préférable que ce contrôle s'exerçât avant le scrutin plutôt qu'après en supposant qu'à ce moment la politique du Chef de l'Etat ait été approuvée par les quatre-cinquièmes du corps électoral.

M. le Président Léon Noël se demande s'il ne devrait pas être fait état du rapprochement des articles 58 et 60 proposé par M. Cassin.

Il fait connaître que M. le Président Coty et M. Michard-Pellissier lui ont exprimé leur accord.

Il met aux voix le principe de la non recevabilité de la demande de M. Soustelle, qui est adopté à l'unanimité.

Il propose de procéder à la rédaction de la décision

Il observe que le Conseil peut constater soit qu'il n'y a pas lieu de statuer, soit qu'il est incompétent; mais qu dans ce dernier cas, il fait acte de juridiction.

M. Cassin croit que le Conseil a dans ce cas un rôle de juridiction puisqu'après le scrutin il peut examiner les réclamations, mais qu'il n'est pas compétent pour statuer avan

M. Gilbert-Jules approuve.

M. Pompidou est de l'avis de M. Cassin. Il s'expliqu "M. Soustelle considère que le Conseil est une juridiction. Il faut lui répondre qu'il ne l'est pas en ce qui concerne l'organisation du referendum.

La décision doit comporter trois parties :

- 1) les pouvoirs consultatifs du Conseil;
- 2) l'énoncé de la thèse de M. Soustelle : il est vrai que vous dites que le Conseil a le pouvoir d'examiner les réclamations;
- 3) mais celle que vous présentez est préalable au scrutin, d'où rejet.

M. Pompidou juge préférable que l'on constate l'incompétence car il craint que le non-lieu à statuer ne paraisse à M. Soustelle "un échappatoire."

M. Patin pense qu'"incompétence" "n'est pas tout à fait le mot qui convient" car, dit-il, "nous ne sommes pas tellement sûrs qu'il y ait une autre juridiction compétente... Peut-être pourrait-on dire que la demande n'est pas recevable en l'état des attributions ou au regard des attributions..."

.../

M. le Président Léon Noël "préférerait" cette formule car il lui paraît difficile de parler d'incompétence après avoir constaté qu'en l'espèce le Conseil n'avait pas de pouvoirs juridictionnels.

M. Gilbert-Jules considère que celui-ci, a été saisi en tant que juridiction.

M. le Président Léon Noël répond que s'il a parfois cette qualité il ne la pas du tout en l'espèce.

M. Pompidou se demande s'il n'y a pas une contradiction à faire une décision juridictionnelle en constatant que le Conseil n'est pas une juridiction.

M. Cassin estime qu'il serait dangereux de préciser : "en l'état des attributions".

M. le Président Léon Noël croit qu'on pourrait en conclure que celles-ci ne satisfont pas les membres du Conseil. Il met aux voix la formule : "la demande n'est pas recevable". Celle-ci est adoptée.

M. Pompidou propose une rédaction légèrement différente des deux premiers considérants, qui est finalement adoptée sous la forme suivante :

"Considérant que les attributions du Conseil Constitutionnel, telles qu'elles résultent de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, sont purement consultatives en ce qui concerne les opérations préalables au referendum; qu'en particulier, l'article 47 de cette ordonnance, relatif à l'établissement de la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande, lui reconnaît seulement la faculté de présenter des observations sur ladite liste; qu'aucun texte ne lui confère compétence pour statuer, par dérogation aux règles du droit commun, sur les protestations ou recours susceptibles d'être présentés contre les décisions prises à cet égard par le Gouvernement; "

Le Conseil décide de répondre dans des termes identiques à la requête présentée par M. Morice au nom du "Centre Républicain".

.../

Il examine enfin le problème de la publication de ces deux décisions.

M. Pompidou pense que la publication au Journal Officiel est pour les décisions du Conseil Constitutionnel l'équivalent de la lecture publique pour les arrêts du Conseil d'Etat.

M. Gilbert-Jules croit que M. Soustelle exposera les faits dans les journaux d'une manière peut-être erronée.

M. le Président Léon Noël préférerait que les deux décisions ne fussent pas publiées dans l'immédiat et qu'on n'en fit état que si Soustelle en donne une interprétation inexacte ou si le Ministre de l'Intérieur l'estime utile.

M. Pasteur Vallery-Radot serait favorable à la publication afin que l'on ne se méprit pas sur le rôle joué par le Conseil.

M. Patin "s'interroge".

M. Pompidou "n'hésite pas : une décision juridictionnelle doit être publique".

M. le Président Léon Noël use de sa voix prépondérante et le Conseil décide que les décisions ne seront pas publiées au Journal Officiel.

La séance est levée à 12h.