

SEANCE DU 5 NOVEMBRE 1962

La séance est ouverte à 10 h. 30.

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.

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

M. le Secrétaire Général analyse les résultats du referendum du 28 octobre dans les départements de Martinique et de Guyane et dans les territoires de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna. Ces résultats ne font l'objet d'aucune observation.

Le Conseil qui, au cours de sa séance du 3 novembre, a étudié en application de l'article 60 de la Constitution, les réclamations présentées par des électeurs faisant état d'incidents locaux lors des opérations du referendum du 28 octobre, examine, en application des mêmes dispositions et sur rapport de M. CHENOT, les requêtes invoquant des irrégularités et des pressions émanant de M. le Président de la République et des Membres du Gouvernement.

.../.

M. le Rapporteur explique que les réclamations en question ont été présentées surtout dans le département de la Seine, parfois par des personnalités telles que M. Daniel MAYER ; qu'elles sont souvent de type uniforme et même quelquefois ronéotées et qu'elles contiennent des griefs très divers.

M. le Rapporteur a regroupé ceux-ci sous deux rubriques :

1) Ceux qui sont relatifs au fondement juridique du referendum du 28 octobre.

2) Ceux qui concernent les circonstances de son déroulement.

Il examine d'abord les premiers qui peuvent être formulés ainsi :

- a) Méconnaissance de la procédure constitutionnelle de révision de la Constitution : le Président de la République aurait dû, en vue de cette révision, utiliser non l'article 11 mais l'article 89.
- b) La décision du Président de la République de soumettre un projet de loi au referendum a été prise sans que le gouvernement en ait fait - préalablement et conformément à l'article 11 - la proposition ; le Gouvernement, au contraire, a été mis en demeure d'entériner la décision.
- c) Celle-ci a été maintenue malgré le vote par l'Assemblée Nationale de la motion de censure condamnant implicitement le recours au referendum.

M. le Rapporteur fait connaître que le Gouvernement dans les observations qu'il a adressées au Conseil, considère que celui-ci doit opposer à ces trois moyens une fin de non recevoir. Il estime, en effet, que le Conseil, statuant en application de l'article 60 de la Constitution, a seulement compétence pour apprécier "la régularité des opérations de referendum", mais non pas pour "censurer la décision de recourir à celui-ci".

.../.

A l'appui de cette argumentation, M. le Rapporteur rappelle les termes de la décision du 3 avril 1962 par laquelle le Conseil rejetait une protestation de M. VERGES, Secrétaire du Parti Communiste Réunionnais :

..."Considérant que si, à la vérité, en vertu de l'alinéa 1er dudit article 50, "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 vise exclusivement les protestations susceptibles d'être formulées à l'issue du scrutin contre les opérations effectuées ; que cette interprétation s'impose en raison notamment de la place assignée, dans le chapitre VII de l'ordonnance, à la disposition en question ainsi que du rapprochement nécessaire entre celle-ci et le 2ème alinéa du même article selon lequel "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" ...

M. le Président Léon Noël propose au Conseil d'examiner d'abord ce premier groupe de griefs.

M. le Président Auriol⁽¹⁾ explique que, bien qu'il se soit tenu éloigné du Conseil pendant un temps assez long, il n'en a pas moins suivi les travaux avec attention, dans le silence de sa retraite.

Il remarque que la décision du 3 avril 1962 citée par M. le Rapporteur, reprend les termes des deux décisions, Soustelle et Morice, du 23 décembre 1960.

.../.

(1) M. le Président AURIOL qui n'assistait plus aux séances du Conseil Constitutionnel depuis le 7 avril 1960 (pour des motifs analysés par M. le Président Léon Noël au cours de la séance du 8 juillet 1960) intervient ici pour la première fois depuis cette date, bien qu'il ait assisté à la séance du 3 novembre 1962.

"Or, dit-il, je ne crois pas que trois décisions puissent être considérées comme une jurisprudence constante . Car si le Conseil Constitutionnel se déclare incompétent pour statuer sur les opérations préalables au referendum, quelle juridiction pourra examiner leur conformité à la Constitution ? Le Conseil d'Etat ? Il a rejeté le recours de M. Soustelle (1). La Cour de Cassation ? Cela ne relève pas d'elle ... Or il est impossible que ces actes s'effectuent sans contrôle. Le Conseil Constitutionnel a une compétence étendue en matière d'élections parlementaires. Pourquoi n'en serait-il pas de même en matière de referendum Si vous prolongez votre raisonnement, Monsieur le Rapporteur, vous refuserez d'examiner les conditions de la propagande, qui est antérieure au scrutin. Seraient donc exclues de tout contrôle non seulement les opérations préparatoires au referendum mais la propagande ? ... Si le Constituant n'avait eu en vue que les opérations de vote, il aurait écrit : opérations de vote ; or il a écrit : "opérations de referendum". Il s'agit bien de toutes les opérations de referendum .

D'ailleurs le Conseil Constitutionnel n'est-il pas consulté sur les textes qui organisent le referendum ? Je sais bien qu'il n'a qu'un rôle consultatif. Mais cela démontre sa compétence. Pourquoi le consulterait-on si ce n'était pas de sa compétence ?

La référence faite par le Conseil dans la décision Soustelle au § 2 de l'article 50 se heurte à la formule générale que contient le § 1 : "toutes les réclamations". D'ailleurs le droit donné au Conseil de prononcer l'annulation totale des opérations de referendum lui donne le droit d'examiner les réclamations d'ordre général. S'il avait uniquement le pouvoir de contrôler le recensement des voix ou si un électeur est passé dans l'isoloir, il n'aurait pas la possibilité d'annuler totalement un referendum. Il ne peut donc s'agir que d'irrégularités d'ordre général, relatives à l'organisation même du referendum. .../.

(1) Arrêt CE 13 oct. 1961. Regroupement National.

..."Considérant qu'à compter de (la date de la publication de la loi au Journal Officiel) le juge de l'excès de pouvoir ne peut plus se prononcer sur la légalité des actes administratifs, constituant le préliminaire obligatoire du referendum, sans qu'il soit porté une appréciation sur la validité de la loi précitée"...

C'est d'autant plus vrai que l'on a voulu que le Conseil soit le garant de la loyauté des consultations par lesquelles sont désignées les principales autorités de l'Etat.

J'ai lu dans un numéro d'une Revue dirigée par l'un des membres de ce Conseil - il s'agit du numéro 1 de 1962 de la Revue du Droit Public - une étude de M. Loïc Philip sur les attributions du Conseil en matière de referendum. Je ne me serais pas permis d'user des mêmes termes mais je vais, si vous le permettez, donner lecture de sa conclusion"... :

..... "En faisant du Conseil Constitutionnel un tribunal électoral suprême, les constituants de 1958 ont montré l'importance qu'ils attachaient au problème de la régularité de ces opérations. Aussi peut-on regretter que celui-ci se soit montré d'une prudence excessive. Certes, les textes délimitent souvent étroitement sa compétence, mais rien ne l'obligeait à les interpréter d'une manière aussi restrictive ; bien au contraire, du moment que, pris à la lettre, ils aboutissaient à un contrôle illusoire et lui interdisaient toute action efficace, il lui appartenait de leur donner une interprétation plus souple. Si en matière d'élections législatives ses décisions d'annulation sont inefficaces, il ne tient qu'à lui d'user parfois de son pouvoir de réformation pour obtenir une certaine moralisation du scrutin et imposer aux candidats le respect de certaines règles. Si en matière de referendum le Gouvernement ne respecte pas les droits de la minorité, il lui appartient de les rétablir. Peut-on affirmer que les textes ne lui permettent pas d'exercer une telle action alors que la loi précise qu'il peut, selon les cas, prononcer l'annulation de l'élection d'un parlementaire ou proclamer élu un autre candidat, ou, s'agissant du referendum, lorsqu'elle dispose qu'il examine et tranche définitivement toutes les réclamations ?

En vérité, tenant compte du fait qu'une partie de l'opinion s'est toujours montrée réservée à l'égard de tout organe se rapprochant d'un tribunal constitutionnel, le Conseil a voulu faire preuve d'une grande prudence dans

.../.

l'exercice de ses attributions. Cette attitude n'est peut-être pas la meilleure car, ce que l'on craint d'un organe de ce genre c'est précisément un excès de formalisme. On lui reproche surtout le fait que sa prudence joue le plus souvent dans un sens favorable au Gouvernement. On l'a déjà accusé de trop d'indulgence à son égard en matière de délimitation du domaine réglementaire et de contrôle de la constitutionnalité des lois organiques, des lois ordinaires ou des règlements des Assemblées. Dans l'exercice de ses attributions consultatives, notamment dans le cadre de l'article 16, on ignore son attitude et l'influence que ses avis ont pu avoir sur les décisions du Président;

S'il désire que son action soit approuvée et soutenue par l'opinion, s'il désire survivre à la réforme de nos institutions, il doit faire preuve de plus d'indépendance et d'autorité. Il est regrettable qu'il n'ait pas encore saisi l'occasion de le faire, notamment lors du dernier referendum."

Je me garderai bien d'ajouter un mot à cette conclusion d'un juriste."

M. le Président Léon NOEL répond : "Je regrette qu'après une absence prolongée, vous veniez donner des leçons aux membres de ce Conseil dont l'indépendance ne peut pas un instant être suspectée ...

Il est certain que le Conseil n'a pas en matière de referendum une compétence générale. Le fait qu'il n'y ait pas à certains égards d'autre juge ne lui donne pas pour autant compétence.

Nous ne sommes pas consultés et nous n'avons pas à l'être sur l'objet même du referendum. Le Conseil d'Etat a seul qualité pour émettre un avis sur le projet de loi. Ce qui contredit la conclusion du jeune Philip, c'est que le Conseil Constitutionnel, bien que n'ayant reçu le projet que pour information, a considéré qu'il avait moralement le droit et le devoir de formuler des observations.

.../.

ADDITIF A LA PAGE 6 DU COMPTE-RENDU

de la SEANCE du 5 NOVEMBRE 1962

M. le Président Vincent AURIOL

.... " Je me garderai bien d'ajouter un mot à cette conclusion d'un juriste".

M. le Président Léon NOËL répond : "Je n'accepterai pas qu'à la suite de ce petit jeune homme, vous veniez déclarer aux Membres de ce Conseil qu'ils ne sont pas indépendants... Nous sommes indépendants.... Je regrette qu'après une absence prolongée, vous reveniez dans cette Maison pour nous donner des leçons....

Sur le fond je vous répondrai qu'il est certain que le Conseil n'a pas en matière de referendum une compétence générale.....

Vous demandez ce que signifierait le texte prévoyant la possibilité d'une annulation totale du referendum si la proposition de M. le Rapporteur était adoptée. Je réponds que dans les limites de la jurisprudence établie, le Conseil pourrait annuler un referendum si, par exemple, dans un grand nombre de communes, les maires refusaient d'organiser le scrutin ou si, encore, des brigades de "chemises noires" se constituaient comme cela s'est vu dans d'autres pays et intervenaient dans le déroulement des opérations... Je puis affirmer que, dans ces circonstances, le Conseil Constitutionnel, tel qu'il est composé, ferait son devoir".

M. le Président Auriol répond : "Si j'ai été absent de ce Conseil, j'avais des raisons. Je ne suis pas parti sur un coup de tête. Je vous avais demandé, Monsieur le Président, d'intervenir auprès de M. le Président de la République afin qu'il envisage une modification des règles de saisine du Conseil telles qu'elles sont prévues par la Constitution, en prévoyant que celui-ci puisse être saisi, non seulement par certaines autorités, mais par son Président ou par l'un de ses membres ... Vous avez bien voulu faire cette démarche. Je vous en remercie ...

Mais je rappelle que, lorsque la Constitution a été violée par l'adoption de la loi accordant des crédits aux écoles libres, lorsque le Président de la République a refusé à l'Assemblée la réunion en session extraordinaire demandée par la majorité de ses membres, le Conseil Constitutionnel n'a pas pu statuer ... Je ne pouvais pas assister muet et impuissant à ces violations de la Constitution. Je n'ai pas demandé à faire partie du Conseil. Je suis nommé à vie. Mais je ne peux pas me taire à vie ...

Pourquoi je suis revenu ? C'est que nous sommes saisis. C'est que j'ai considéré comme un devoir de conscience d'aider ceux qui voudraient faire proclamer l'inconstitutionnalité du referendum. Il est possible qu'à la fin de ce débat je vous fasse part de mon intention de demeurer dans ce Conseil ou que je vous demande un nouveau congé. Mais si je dois me taire, j'estime que j'ai le droit de suspendre mon obligation de siéger.

.../.

En ce qui concerne les autres observations, je ne sais pas si M. Loïc Philip est jeune ou vieux, mais je sais qu'il écrit dans une Revue dont j'admire l'indépendance et qu'il manifeste une grande maturité d'esprit.

Par ailleurs, vous me dites : le Conseil Constitutionnel n'est pas consulté sur le projet de loi. Or je lis dans le décret décidant le referendum : "Le Conseil Constitutionnel consulté ...".

M. le Président Léon Noël observe qu'il est précisé que le Conseil est consulté "dans les conditions prévues par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 Novembre 1958" c'est à dire "sur l'organisation des opérations de referendum". Il rappelle que cette mention a été insérée à la suite d'une observation faite par le Conseil lors du referendum du 8 janvier 1961 - afin de bien marquer l'incompétence du Conseil à l'égard du projet de loi et de la décision de recourir au referendum.

M. le Président Auriol répond que s'il n'est pas compétent, il se demande quelles sont les garanties constitutionnelles des citoyens. Il s'excuse "d'être d'accord avec un jeune homme" mais considère que le Conseil doit concevoir largement son rôle.

M. le Président Léon Noël déclare qu'il déplore, lui/aussi, que ses attributions soient étroitement limitées et précise qu'il avait demandé au Président de la République de prévoir que le Conseil puisse être saisi par une minorité de l'Assemblée Nationale.

M. Cassin "voudrait souligner" que "les précédents qui ont été cités établissent un parallèle entre les referendums et les élections parlementaires : "Or, dit-il, dans ce dernier domaine, nous ne sommes pas seulement compétents quant au déroulement des opérations ; nous le sommes également quant à l'éligibilité ... Je pense qu'il en serait de même en cas d'élection présidentielle ... En l'espèce, il faut donc déterminer jusqu'à quel moment dans le passé le Conseil doit remonter lorsqu'il examine les opérations d'un referendum. Je ne rejette pas la

.../.

jurisprudence Soustelle-Morice. Mais aujourd'hui nous sommes bien obligés de réexaminer la question. Il convient de préciser en particulier si "organisation" signifie organisation matérielle ou juridique. Ceci a de l'importance. Je ne suis pas sûr que ne tombe pas sous le coup de notre compétence le fait que le Gouvernement ait organisé le referendum malgré le vote de la motion de censure".

M. le Président Coty déclare : "Je répète ce que j'ai déjà eu l'occasion de dire : Nous sommes en présence d'une Constitution élaborée par une remarquable équipe de techniciens et qui ne comporte, pour ainsi dire, pas de faille ni de lacune. Est-il croyable que les constituants aient accepté que dans un scrutin décisif, toutes les irrégularités de propagande ne puissent faire l'objet d'aucun contrôle, d'aucune sanction ? Supposons qu'il se soit trouvé un Gouvernement qui interdise toute propagande contraire à la sienne, supposons qu'on "boucle" tous ceux qui seraient hostiles au Gouvernement, croyez-vous qu'un Conseil Constitutionnel digne de ce nom se bornerait à dire : "Voici les résultats. Tout est normal" ... Est ce croyable ?

Je me reporte à l'article 60 de la Constitution : "Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de referendum" .. On ne peut pas dire que les opérations soient régulières lorsqu'elles sont faussées par l'autorité publique .. D'autre part, "opérations électorales" c'est autre chose que le simple scrutin. Veiller à la régularité des opérations, c'est autre chose que de nous courber toute une journée sur des chiffres et d'annuler 200 suffrages sur 27 millions d'inscrits ; c'est autre chose que d'apprécier si l'urne devait être à tel endroit et s'il y avait des isolements ... Le texte de la loi organique n'a pas pu amputer, à cet égard, les droits que nous tenons de la Constitution.

Il convient d'établir un parallélisme entre le referendum et l'élection présidentielle".

M. le Président Léon Noël observe que la question de la propagande ne se pose pas pour l'instant.

.../.

M. le Président Auriol estime que l'argumentation de M. le Rapporteur - qui invoque le § 2 de l'article 50 de la loi organique - a pour effet d'exclure du contrôle à la fois la décision de recourir au referendum et la propagande.

M. le Président Coty en priant de l'excuser s'il parle à côté de la question, demande à achever son exposé.

Il constate que dans la Constitution l'article 58 relatif à l'élection du Président de la République et l'article 60 relatif au referendum contiennent la même formule : "Le Conseil veille à la régularité" .. et que la loi organique sur l'élection du Président de la République prévoit le cas où le Conseil constaterait des "irrégularités graves de nature à entacher la sincérité du scrutin".

Il considère que ces derniers mots conviennent également aux opérations d'un referendum.

Il rappelle que lors du précédent referendum, il avait demandé qu'il soit constaté dans une décision que le rôle du Conseil était successivement consultatif et juridictionnel et que cette suggestion n'avait été que partiellement retenue (1).

M. Waline souhaite expliquer dans quel esprit l'étude de M. Loïc Philip a été publiée dans la "Revue du Droit Public", dont il est l'un des directeurs.

Il précise que cette revue a un caractère technique et s'est fixée comme règle d'accueillir des articles exprimant les opinions les plus diverses ; que sur le problème de la constitutionnalité du referendum, par exemple, il a tenu à ce que des études exposant l'une et l'autre thèses fussent publiées ; que M. Loïc Philip est docteur en droit et agrégatif et que la Revue accueille généralement les articles présentés par des agrégatifs ; et que les opinions de M. Loïc Philip n'engagent évidemment

(1) Séance du 3 avril 1962. Compte Rendu p. 14

que lui-même ; qu'au demeurant, la conclusion que l'on peut tirer de son étude, c'est que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel "n'a pas l'heur de plaire à tout le monde" et qu'il en est ainsi pour d'autres juridictions.

Sur le fond, il considère qu'en matière électorale, le Conseil a compétence pour vérifier la liberté et la sincérité du scrutin et l'éligibilité et que tout le reste doit être exclu.

M. le Rapporteur considère que la décision de procéder au referendum et celle de le maintenir sont des "actes détachables" et qu'il n'appartient pas au Conseil d'examiner. Il précise que c'est seulement aux moyens fondés sur ces actes qu'il propose d'opposer une fin de non recevoir.

Il déclare que deux arguments de M. le Président Auriol "l'ont frappé" :

1) "Il n'y aurait pas de juge de la constitutionnalité de la décision de recourir au referendum".

M. le Rapporteur observe qu'il ne faut pas confondre ce qui est souhaitable et ce qui existe. Il rappelle que le contrôle de constitutionnalité des lois n'existait pas en France jusqu'à une date récente et qu'il ne fonctionne aux Etats Unis que par voie d'exception.

2) "La propagande serait dans le champ de la compétence du Conseil".

M. le Rapporteur l'admet. Il considère que le Conseil a le contrôle intégral de tout ce qui touche aux opérations. C'est pourquoi et a contrario il propose d'écarter uniquement l'examen des décisions qui sont à la base du referendum.

M. le Président Auriol déclare que c'est la rédaction de la décision Soustelle (... "vise exclusivement des protestations susceptibles d'être formulées à l'issue du scrutin contre les opérations effectuées") qui lui avait donné à penser que M. le Rapporteur écartait la propagande.

.../.

M. le Rapporteur propose au Conseil de considérer qu'il n'est pas compétent à ce stade pour examiner les trois griefs précédemment analysés.

M. le Président Coty considère que le Conseil sera compétent s'il est saisi sur la base de l'article 61.

M. Cassin fait quelque réserve quant au 3e grief.

M. Pasteur Vallery-Radot demande si le Conseil ne pourrait pas déclarer que les décisions prises par le Président de la République et par le Gouvernement lui paraissent regrettables.

M. le Président Léon Noël met aux voix la proposition de M. le Rapporteur qui est adoptée par tous les membres du Conseil sauf par M. Vincent Auriol ; M. Cassin maintient sa réserve quant au 3e grief.

M. le Président Léon Noël propose que M. le Rapporteur donne connaissance de l'ensemble de son Rapport avant que le débat ne s'engage.

II - Celui-ci analyse donc un second moyen d'annulation des résultats du referendum qui peut être ainsi présenté :

"La menace de démission formulée par le Président de la République a dénaturé le referendum transformé en plébiscite et a empêché le corps électoral, soumis à une pression morale, de se prononcer en fonction de la seule question officiellement posée.

Cette menace de démission a transformé le referendum en une question de confiance posée par le Président de la République dans des conditions institutionnelles".

M. le Rapporteur explique que dans maintes réclamations il est objecté que le Président de la République a pris parti et a personnalisé le referendum. Il précise

.../.

que le Gouvernement a répondu sur ce point que rien n'interdit au Président de la République de démissionner ni d'annoncer son intention de le faire.

M. le Rapporteur constate qu'en effet toute fonction comporte ce droit et que d'ailleurs la Constitution ne le limite pas.

M. le Président Léon Noël observe que la Constitution de 1875 était également muette sur ce point.

M. le Rapporteur poursuit : "Mais le débat ne se limite pas à cette question. Il est certain que l'attitude du Chef de l'Etat a eu une influence sur les résultats. Mais encore faudrait-il que cette intervention fût illicite pour qu'elle pût constituer un moyen d'annulation.

Or aucun texte constitutionnel n'interdit au Président de la République de faire connaître son opinion sur une question qu'il considère comme essentielle pour l'avenir de la Nation.

En l'absence d'un texte, peut-on invoquer l'esprit de la Constitution ? Tout indique, au contraire, que le Chef de l'Etat a le droit et le devoir de prendre position dans certaines circonstances. Il y a d'ailleurs à cet égard une coutume constitutionnelle qui s'est créée et qui a été homologuée par vous et par le pays.

En conclusion je crois que l'intervention du Président de la République n'a pas vicié les résultats du scrutin car elle n'était contraire à aucun texte et elle était conforme à une coutume constitutionnelle homologuée par le Conseil".

III - M. le Rapporteur examine ensuite les moyens fondés sur des abus de propagande.

1) Des affiches non règlementaires en faveur du "oui" auraient été apposées sur des panneaux réservés aux partis recommandant de voter "non", ou en dehors des panneaux.

.../.

2) Des affiches en faveur du "non" auraient été lacérées.

3) Plusieurs partis politiques auraient été privés de panneaux électoraux.

(M. le Rapporteur précise que le Gouvernement répond que ces faits n'ont eu qu'une portée limitée et que les partisans du "non" ont commis des irrégularités semblables).

4) En prononçant trois allocutions radiotélévisées, le Président de la République aurait exercé une pression sur les électeurs et serait sorti de son rôle d'arbitre pour se faire le champion d'une des fractions de l'opinion.

5) La disproportion entre le temps de parole à la Radio accordé aux membres du Gouvernement et celui accordé aux partis (qui n'ont disposé que de 10 minutes bloquées en deux demi heures sur deux jours consécutifs) aurait faussé la campagne.

(M. le Rapporteur précise que le Gouvernement répond sur ce point que les conditions d'accès à la R.T.F. ont été analogues à celles des précédents referendums ; que l'heure d'écoute était meilleure qu'auparavant ; et que le temps de parole a été accordé sans tenir compte de l'importance respective de la représentation des partis au Parlement.)

6) L'interdiction faite au Président du Sénat de prendre la parole en cette qualité à la Radio et à la Télévision ;

7) L'interdiction faite à certains partis de disposer de la Radio et de la Télévision,

- auraient également faussé la campagne.

(Le Gouvernement fait observer sur le premier point que le Président du Sénat n'avait pas à intervenir en tant que tel dans la campagne).

.../.

M. le Rapporteur conclut sur cet ensemble de moyens :

"Que faut-il en penser ?

En ce qui concerne les abus d'affichage, il est certain qu'il s'en est produit dans les deux sens.

Quant aux interventions présidentielles, si l'on admet que le Président de la République avait le droit d'avoir une opinion, il fallait bien qu'il ait les moyens de faire connaître son point de vue.

Pour répondre aux moyens invoquant une inégalité dans la propagande - on peut observer qu'il n'y aurait eu violation de la règle démocratique que si l'opposition avait été privée de moyens d'expression. Il n'en a pas été ainsi. On aurait pu concevoir que les panneaux se partagent également entre les partisans du oui et ceux du non ; or 5 panneaux étaient réservés aux partisans du non et un à ceux du oui. A la radio, cinq partis recommandaient de voter non - sans parler des interventions sur les postes périphériques. La presse, dans sa presque totalité, était favorable au non. Il paraît difficile dans ces conditions de dire que le résultat positif du referendum a été dicté. L'opposition a eu sa chance assez largement".

IV.- Certains électeurs invoquent des abus de pouvoirs de la part d'un Gouvernement démissionnaire et chargé de la seule expédition des affaires courantes.

Ce Gouvernement n'aurait pas eu le droit :

- a) de procéder au referendum ;
- b) de prendre une part active dans la campagne, notamment à la Radio et à la Télévision ;
- c) d'adopter "des mesures démagogiques", notamment en matière sociale en vue d'inciter les électeurs à voter le projet de loi.

.../.

M. le Rapporteur considère que le Gouvernement avait ces pouvoirs. Il remarque, sur le 3e point, que "ce rendez-vous d'octobre" n'est pas le premier.

V - Des électeurs observent que l'enveloppe adressée aux électeurs n'avait pas dû contenir le texte d'un discours du Président de la République.

M. le Rapporteur précise que le Gouvernement considère que ce texte constituait en quelque sorte l'exposé des motifs du projet et rappelle que lors des précédents referendums cette pratique avait été suivie. Il croit néanmoins qu'il aurait été préférable d'adresser un véritable exposé des motifs.

Il ajoute qu'un électeur du XVe arr^t. aurait souhaité que fut jointe la Constitution. Il pense que, dans ce cas, il aurait fallu l'accompagner d'un commentaire.

M. le Président Léon Noël précise qu'il a fait adresser à cet électeur le texte de la Constitution.

VI - Quelques électeurs considèrent que l'annonce de certains résultats à la Radio avant que le scrutin ne soit clos aurait été de nature à exercer une pression sur les électeurs qui n'avaient pas encore voté.

M. le Rapporteur précise qu'une observation sera faite à cet égard au Ministère de l'Intérieur mais que cela n'a pas pu fausser les résultats d'une manière appréciable.

.../.

VII - Quelques électeurs invoquent des faits sans relation avec le referendum.

M. le Rapporteur conclut sur l'ensemble :

"Pour que le Conseil Constitutionnel, au lieu de proclamer les résultats, annule totalement ou partiellement les opérations de referendum, il faudrait d'une part qu'il y ait eu une ou plusieurs violations de la règle de droit ; d'autre part, qu'il ait la conviction que ces irrégularités ont modifié le sens de la réponse du corps électoral.

Il n'en est pas ainsi.

1) Je n'ai pas constaté de violations flagrantes et graves de la règle de droit. En ce qui concerne la propagande, il est certain que dans un régime démocratique le Gouvernement a le droit de soutenir un projet et la plus grande liberté a été laissée à l'opposition pour présenter son point de vue.

2) L'écart des voix entre les oui et les non est tel qu'on ne peut pas penser que des irrégularités aient modifié le sens du vote.

Je propose donc au Conseil de proclamer les résultats en écartant implicitement et globalement les réclamations ainsi qu'il a été fait lors des précédents referendums - ceci parce que, d'une part, il est difficile de répondre séparément à des requêtes nombreuses et diverses et parce que, d'autre part, c'est conforme à la règle de droit qui prévoit seulement, que le Conseil examine les réclamations et en apprécie la portée".

M. le Président Léon Noël remercie M. le Rapporteur pour la clarté et l'objectivité de son rapport et lève la séance à 12 h. 40.

La séance est reprise à 15 h. 30.

M. Chenot résume le rapport qu'il a présenté au cours de la séance de la matinée :

"Le Conseil Constitutionnel ayant écarté l'examen des "actes détachables" des opérations de referendum, il reste à examiner la portée des irrégularités relatives au déroulement des opérations.

On a déclaré que le Président de la République était sorti de son rôle d'arbitre. Je réponds que, conformément à l'esprit de la Constitution, le Président et le Gouvernement ont le droit de faire connaître et de défendre leur point de vue sur le texte qu'ils soumettent au referendum.

En ce qui concerne la propagande, s'il y a eu des excès en faveur du oui, il y^{en} a eu également en faveur du non, ce qui a rétabli l'équilibre ... Et ce qui importe c'est que l'opposition a eu la liberté de s'exprimer.

On a critiqué le fait que le texte d'une allocution du Président de la République ait été envoyé aux électeurs. J'ai regretté qu'il en ait été ainsi ; j'aurais préféré que l'on adressât un véritable exposé des motifs. Mais je considère que le Président avait le droit de faire connaître son opinion.

En conclusion, j'ai proposé au Conseil d'écarter implicitement et globalement les réclamations présentées".

M. le Président Coty estime que le rôle du Président de la République, tel qu'il est prévu par la Constitution de 1958, n'est pas sensiblement différent de celui des Présidents de la IIIe et de la IVe République ; il demeure un arbitre qui n'a pas de pouvoir personnel en dehors du cas de l'article 16.

"Il est arrivé, dit-il, que sous la IIIe République, un Président de la République ait en fait un rôle important dans la direction des affaires du pays, mais il n'agissait que par l'intermédiaire du Président du Conseil ; il ne prenait pas lui-même les décisions.

.../.

Dans les premières années de la guerre de 1914, Poincaré a dirigé, pour les choses essentielles le Gouvernement ; mais cela se passait dans le secret des Conseils des Ministres ; cela n'avait aucun caractère officiel ; la Constitution était observée..

M. le Rapporteur fait état d'une coutume constitutionnelle différente qui se serait créée. Je ne suis pas d'accord. Je crois que, dans certains cas, il faut considérer que le Général de Gaulle - quelles que soient l'admiration et la reconnaissance que l'on ait pour lui - n'est pas infailible dans le domaine juridique ... D'ailleurs, si cette coutume existe, qu'avons-nous à en savoir au Conseil Constitutionnel ? Jamais nous n'avons été saisis des écarts que le Président de la République a pu commettre à l'égard de la Constitution. La seule Constitution dont nous ayons à nous préoccuper ici est celle qui a été rédigée par le constituant et adoptée par le peuple français ; c'est celle là que nous avons à observer et cela nous impose de grands devoirs, parfois des devoirs pénibles.

Dans cette Constitution, quel est le départ entre les attributions du Président de la République et celles du Gouvernement ? Comme dans toutes les démocraties de l'Europe, il faut considérer que le pouvoir se trouve là où est la responsabilité. Ceci est confirmé par les textes. Que dit en effet l'article 68 : "Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison". C'est l'adage : "Le Roi règne et ne gouverne pas".. Et les articles 20 et 21 confirment : "Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.. Il est responsable devant le Parlement.. Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement" .. Voilà le responsable. Voilà le chef de notre politique : c'est le Premier Ministre ..

.../.

Maintenant, comparons avec les attributions du Président de la République. L'article 5 précise : le Président "veille au respect de la Constitution". Vous savez comment cela se traduit. Cela se traduit doublement :

1) Si le Premier Ministre lui demande de souscrire un projet inconstitutionnel, il a le droit de s'y opposer.

2) Si une loi ou un traité non conformes à la Constitution lui sont déférés, il a le pouvoir de saisir le Conseil Constitutionnel.

Et l'article 5 prévoit ensuite : "il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat". Nous sommes encore dans la tradition républicaine : le Chef de l'Etat est un arbitre.

Il y a toutefois une exception : l'article 16. Lorsque ce texte a été proposé, il y a eu des alarmes ; on nous a rassuré en nous disant que cette procédure ne jouerait que très rarement ; on n'a trouvé qu'un exemple de circonstances où il aurait pu s'appliquer : celui de 1940. On nous a dit qu'il s'agirait de rétablir le fonctionnement de la Constitution. Et ce qui nous a rassuré c'est que le Parlement se réunit de plein droit. Sous quelle forme exerce-t-il son contrôle ? Par la motion de censure ou par l'application de l'article 68 sur la Haute Cour de Justice ? Cela n'est pas précisé.

Voilà le seul cas où vraiment le Président sortant de son rôle d'arbitre exerce un pouvoir personnel. Je ne considère pas comme pouvoir personnel le droit de nommer le Premier Ministre. Quant au droit de dissolution, c'est encore un pouvoir d'arbitrage. Le Président déclare : "Il y a conflit ; je donne la parole au suffrage universel" C'est la tradition. C'est le texte de 1875 avec en plus l'absence d'autorisation du Sénat et en moins la possibilité de dissoudre au cours de la première année de la législature.

.../.

Voilà quels sont les pouvoirs du Président de la République. Et j'arrive à l'application de l'article 11 dans laquelle je considère que le Président est sorti de son rôle. Que dit cet article ? : "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 ... etc ..." Alors quel est la rôle du Président de la République ? Dans un cas, il faut une proposition conjointe des deux assemblées ; le Président ne prend pas parti ; il ne dit pas : Voici ma proposition. Ou bien, au lieu d'une proposition conjointe des assemblées, ce peut être un projet de loi du Gouvernement. Il faut alors que, que chose de plus : Il faut que le Parlement soit en session. En aucun cas, le Président de la République n'a l'initiative du projet de loi ni l'initiative du referendum ; il convient d'apprécier si le fait de présenter le projet comme une initiative présidentielle n'a pas pu influencer le vote des électeurs. Le Président est sorti de son rôle en annonçant son projet avant même que le Conseil/des Ministres en ait délibéré. Le jour où cette loi est proposée non pas par M. POMPIDOU mais par le Général de GAULLE, vous croyez que cela n'exerce pas une influence sur les électeurs ?

Et les irrégularités se poursuivent : Lorsqu'on adresse les bulletins aux électeurs, un seul document est joint : un discours du Général de GAULLE. On nous dit : C'est l'exposé des motifs. Mais l'exposé des motifs, c'est le Gouvernement qui doit le présenter ; il pourrait se concevoir s'il était signé POMPIDOU ... N'est il pas anormal, abusif que le Président de la République intervienne de cette façon dans la campagne ? Est ce que ce n'est pas de nature à influencer les électeurs ? Est ce que vous allez dire que tout cela est régulier ?

Et ce n'est pas tout. Le Président de la République aurait soufflé le projet de loi ; j'aurais dit : c'est normal pourvu que le public n'entende pas le souffleur. C'est le souffleur qui est monté sur la scène. Et l'acteur est resté dans la coulisse. Cela seul serait de nature à annuler le referendum.

.../.

A présent le Président de la République va polémiquer, va se lancer dans la bataille. Il dira : la IV^e République a été un régime de malheur ; elle n'a pas fait la décolonisation ; elle n'a pas fait l'Europe ; le redressement financier a été très insuffisant .. C'est son droit de penser cela. Mais c'est le seul qui n'ait pas le droit d'argumenter ainsi. Il n'y a qu'un homme qui, dans la campagne, n'a pas le droit de polémiquer : C'est le Président de la République .. Il y a là quelque chose de beaucoup plus grave .. Lorsque le Président de la République soumet un projet de loi aux électeurs, son rôle est celui d'un Président de l'Assemblée disant : le scrutin est ouvert. M. Chaban-Delmas déclarait un jour : "Je suis un sportif : Je ne connais que le score". L'arbitre compte les coups et n'aide pas à les porter ..

Et puis, le Président de la République, s'adressant à un collègue qui n'est pas celui qui l'a élu dit : Si le projet n'est pas adopté, je donne ma démission .. Le seul Président de la III^e République qui ait donné sa démission de son propre gré, c'est Casimir Perier : Je me souviens des critiques sévères que cette décision suscita ... Le Général de Gaulle dit à ceux qui ne sont pas ses électeurs : Choisissez : ou le projet de loi ou mon départ à Colombey .. Je dis : Qu'est ce que c'est que cela ? le referendum, c'est voter pour ou contre un projet de loi ; le plébiscite, c'est voter pour ou contre un homme. Mais alors, je vous demande Monsieur le Rapporteur, de me dire, en votre âme et conscience, où est prévu le plébiscite dans la Constitution. Le régime plébiscitaire, cela dit quelque chose à ceux, qui ont mon âge : c'est le Premier et le Second Empire. Ceux que l'on a appelés les plébiscitaires, c'était les boulangistes - bien que je n'aime pas ce rapprochement .. Et on nous a dit que nous nous alignions sur les autres démocraties occidentales. Mais quel est le pays où l'on peut faire cela ? Où un homme peut dire : Ce projet sera adopté ou je m'en vais et ce sera le chaos et la guerre civile

J'ai parlé de plébiscite. Dans le même ordre d'idées, il faut penser qu'il y a quelque chose qui est presque plus puissant que la force militaire mise au service du coup d'Etat, quelque chose qui va dans chaque foyer : c'est la Radio ou la Télévision .. Monsieur le Rapporteur nous a dit qu'il n'y a rien, qu'il n'y a aucun texte ni dans la Constitution ni ailleurs, qui interdise au Président de la

.../.

République ou au Premier Ministre de parler à la Radio tant qu'il veut. C'est parfaitement exact : Il n'y a pas de réglementation. Mais à défaut de texte, il y a l'équité ... Quand M. Mac Millan prend la position que vous savez sur le Marché Commun, tout naturellement, il laisse la parole à l'adversaire .. Je me souviens de la campagne électorale qui avait été inaugurée à la Radio par M. Tardieu ; celui-ci avait défendu sa thèse avec son ardeur et son âpreté habituelles ; mais quelques jours après, la parole avait été donnée à son adversaire : M. Herriot .. C'est cela la règle équitable, la règle juste, à défaut de réglementation ..

Vous nous parlez, Monsieur le Rapporteur, des cinq partis qui ont pu faire campagne contre un seul. Mais nous sommes en 1962 .. Je regarde encore les panneaux électoraux. Quand j'étais jeune, il y avait des attroupements devant les panneaux. La Radio et la Télévision ont tué tout cela. A présent est ce que cela compte ? Ce qui compte, c'est celui qui parle, surtout quand celui qui parle est le Général de Gaulle et le Chef de l'Etat ...

Ce qui doit être retenu aussi, c'est que des ministres démissionnaires s'installent devant le petit écran et qu'ils font les discours qu'ils veulent. Cela n'est pas illégal mais cela n'est pas légitime. Or une élection peut être annulée pour abus de droit ou lorsqu'une manoeuvre a faussé l'un des plateaux de la balance .. Nous l'avons dit au Conseil Constitutionnel lorsqu'en Dordogne, des syndicats agricoles avaient incité les électeurs à voter pour certains candidats. On l'avait dit pour moi, il y a 55 ans : Mon élection a été invalidée parce que les inscrits maritimes étaient intervenus en ma faveur... Ce qui est vrai pour ^{une} élection est vrai pour un referendum et surtout pour un plébiscite. Il s'agissait bien d'un plébiscite car personne ne parlait de la loi ; il n'était question que du Général de Gaulle ..

Voilà les causes d'irrégularités que, pour moi, je retiens. Le reste, affiches etc.. je ne pense pas que cela ait eu une influence.

Voyez, Messieurs, je parlais tout à l'heure du régime plébiscitaire : Je crois que, s'il y avait eu sous le Second Empire un Conseil Constitutionnel, il aurait pu dire dans des circonstances analogues : Cela ne compte pas ...

.../.

M. le Président Léon Noël : "Ses membres auraient été arrêtés".

M. le Président Coty : "Je suis fils de quelqu'un qui a dit : "Non" aux plébiscites. Mais si j'avais été le fils de quelqu'un qui aurait répondu : "Je m'en lave les mains", je ne serais pas fier".

M. le Président Léon Noël : "Lorsque vous avez parlé d'inconstitutionnalité" ..

M. le Président Coty : "J'ai voulu dire : En présentant le referendum comme sien, en faisant adresser aux électeurs un discours de lui, en le prononçant, le Président de la République a faussé les résultats.

M. le Président Léon Noël : "Vous vous êtes réservé de parler uniquement de la campagne".

M. le Président Coty : "Mais la campagne a commencé avant. On peut ne pas être un juriste et être un grand homme. L'intervention du Président a exercé une influence inadmissible sur les électeurs.. Je retrouve le texte de l'allocution du Général de Gaulle qui a été adressé aux électeurs ; elle se termine ainsi : "Quant à moi, chaque "oui" de chacune de celles, de chacun de ceux qui me l'aura donné, me sera la preuve directe de sa confiance et de son encouragement. Or croyez moi ! j'en ai besoin pour ce que je puis faire encore comme, hier, j'en avais besoin pour ce que j'ai déjà fait. Ce sont donc vos réponses qui le 28 octobre, me diront si je peux et si je dois poursuivre ma tâche au service de la France" ..

Mais il ne s'agit pas de savoir si on a confiance dans le Général de Gaulle ; il s'agit d'un texte ..

Que ce soit le Chef de l'Etat qui ait ainsi faussé la consultation, cela constitue - ou jamais - un cas d'annulation".

.../.

M. le Président Auriol déclare : "Si on était logique, on déduirait de tout cela que la décision du Président de la République est nulle.

Si l'on se borne à examiner le déroulement de la campagne, j'admets que le Président de la République ait le droit de faire connaître son opinion ; je suis d'accord que le Gouvernement doit le faire .. Mais croyez-vous que pour expliquer un projet, il faille répéter à trois reprises quatre exposés : En vérité, on enfonçait le clou ..

Au début, le 20 septembre, c'était la présentation ..

Mais, dès le 4 octobre, apparaît une nouvelle question que M. le Président Coty a rappelée : "Chaque oui me sera la preuve directe de la confiance .. Croyez moi j'en ai besoin".

Et le 8 octobre, le disque se répète en s'altérant :

"Si votre réponse est : "Non" comme le voudraient tous les anciens partis afin de rétablir leur régime de malheur, ainsi que tous les factieux pour se lancer dans la subversion, ou même si la majorité des "oui" est faible, médiocre, aléatoire, il est bien évident que ma tâche sera terminée aussitôt et sans retour. Car, que pourrais-je faire, ensuite, sans la confiance chaleureuse de la Nation ?"

Et voici ce que dit le Général de Gaulle le 26 octobre : "Je suis sûr que vous direz : "Oui", parce que vous sentez que, si la Nation française, devant elle-même et devant le monde, en venait à renier de Gaulle, ou même ne lui accordait qu'une confiance vague et douteuse, sa tâche historique serait aussitôt impossible, et par conséquent terminée, mais qu'au contraire il pourra et devra la poursuivre si, en masse, vous le voulez".

Quelle est donc la question qui est posée ?

Il y en a deux. Le 20 septembre, il s'agissait de l'objet du referendum. Mais à partir du 4 Octobre, le plébiscite apparaît. Les discours du Général ne sont plus l'exposé des motifs du projet de loi ; ils sont l'exposé des motifs d'un autre projet.

.../.

Celui-ci a été diffusé par de multiples moyens : par la poste, par le cinéma (On a vu aux "Actualités" le Général prononçant la dernière phrase de son discours du 4 octobre) par la radio, à nouveau, le matin même du referendum, à 8 h. et à 9 h. 30.. Si vous me dîtes que c'est l'exposé des motifs, je répondrai qu'il est au moins équivoque et que de ce fait l'annulation s'impose.

Et les Ministres ? Mis en minorité, avaient-ils le droit d'intervenir dans la campagne ? A moins que la participation aux banquets officiels ne soit l'expédition des affaires courantes ? Pendant 50 minutes, alors que personne ne pouvait plus lui répondre, le Premier Ministre a attaqué les partis politiques ; il livrait une bataille où il mettait toute sa passion au service du oui. Est ce qu'il en avait le droit ? Il a fait état de l'affaire de Cuba. Cette affaire a eu une influence sur le referendum qui est apparue dans les fluctuations des statistiques de l'I.N.S.E.E.

Et il n'y a pas que la Radio.. M. Frey a adressé des lettres à des électeurs ; j'en ai vu une ; il invoque l'influence morale de l'électeur dans l'arrondissement ; il incite à voter oui et ajoute : "la tâche ne fait que commencer". Voilà donc une circulaire d'un Ministre.

Je ne parle pas de la propagande infernale qui a été faite sous forme de tracts ou par la diffusion de "France Referendum". Le referendum de 1958 a coûté 1 milliard en propagande, celui de 1962 a coûté 1 milliard et demi .. Nous sommes loin de la pression que pouvait exercer Mac Mahon ... Pendant ce temps, les partis politiques, qui, selon l'article 4 de la Constitution "concourent à l'expression du suffrage "n'avaient droit, en tout, qu'à une heure d'exposé - et avant que M. Pompidou n'intervienne

Cette propagande est impressionnante et son effet apparaît dans le nombre et la dispersion des réclamations . Vous me direz qu'elle n'a pas eu d'influence sur les opérations qui se sont déroulées dans chaque bureau mais sur l'ensemble, si !

Ce referendum, maintenu malgré la censure de l'Assemblée, a été en réalité un plébiscite. Mais même s'il n'y avait eu que des abus de propagande, on pourrait l'annuler en se fondant sur votre jurisprudence ou sur celle du Conseil d'Etat.

.../.

Le Conseil d'Etat a annulé les élections municipales de Saint Brieur parce que le matin même du scrutin, un mandement de l'évêque avait été lu en chaire, invitant catégoriquement les fidèles à voter pour une liste .. (1)

Je ne veux pas diminuer l'autorité de l'évêque de Saint Briec mais je considère que les interventions de de Gaulle ou des ministres, dans des édifices réservés aux manifestations officielles, ont une autre portée ..

De même, le 9 juillet 1959, vous avez considéré que la diffusion d'une circulaire émanant du bureau de la Chambre d'Agriculture du Département de la Dordogne avait pour effet de porter atteinte à la liberté du scrutin ..

Or, en l'espèce, il ne s'agit pas d'élections, il s'agit de quelque chose de bien plus grave .. Il ne suffit de relever minutieusement les motifs de réclamations ! c'est du travail de Conseil de Préfecture .. Ici nous avons à juger de haut du respect de la Constitution et du destin de la Patrie".

M. le Président Léon Noël : "La circulaire de M. Frey a été reçue à Paris. A-t-elle été diffusée en province ?"

M. le Président Auriol : "Celle que j'ai, a été reçue à Paris".

M. le Président Léon Noël : "Je rappelle que les dépenses relatives au referendum sont essentiellement celles de l'impression des bulletins".

M. le Président Auriol : "Et "France Referendum"?"

M. le Président Léon Noël : "Lors des deux précédents referendums il y a eu deux journaux et plus largement répandus. Cette fois-ci, des électeurs ont reçu également un bulletin d'opinion contraire".

M. le Président Auriol : "Dans la famille nous sommes huit et huit ont reçu "France-Referendum".

.../.

(1) Arrêt DUPUY. CE. 13 juillet 1962.

M. le Président Léon Noël observe que l'influence des événements de Cuba sur le referendum a été le fait des postes périphériques. "Ce sont eux, dit-il, qui ont sonné l'alarme".

M. Michelet : "En ce qui concerne "France Referendum" je ne l'ai reçu que ce matin. Quant au mandement de l'évêque de Saint Brieuc, je remarque que, lors de ce dernier referendum, les deux seuls journaux qui étaient vendus dans les églises : la "France Catholique" et "Témoignage chrétien" étaient tous deux favorables au non".

M. le Président Coty : "En Corrèze ?"

M. Michelet : "Dans toute la métropole".

M. le Président Coty : "Les départements les plus catholiques ont voté oui".

M. le Président Auriol : "L'argumentation de M. Michelet est très habile mais ce n'est pas le sujet. Je n'ai cité le cas de l'évêque de Saint-Brieuc qu'à titre d'exemple. Je ne vais pas faire le tour des églises .. Et je n'ai pas à me soucier de ce qui se passe à d'autres moments et dans d'autres pays".

M. le Coq de Kerland exprime sa "surprise" devant cette jurisprudence du Conseil d'Etat. "Je ne comprends pas, dit-il, qu'on permette à de grands chefs politiques de développer leur point de vue et qu'on conteste ce droit à un chef de l'Eglise. Où est la liberté ?"

M. le Président Coty répond que ce droit a été contesté à l'évêque parce qu'il est intervenu, dans la campagne, le matin même du scrutin, à un moment où personne ne pouvait plus lui répondre.

M. le Rapporteur déclare : "Je suis d'accord pour constater que le groupe le plus important de réclamations fait état de l'intervention du Président de la République et considère qu'elle a eu un rôle capital .. Si cette intervention était abusive, il faudrait annuler le referendum. Mais le Président n'avait-il pas le droit

.../.

d'intervenir ? Y-a-t-il ou non violation de la règle de droit ? Nous ne pourrions conclure à l'annulation que s'il y avait eu abus de pouvoir".

M. le Président Coty : "Je n'ai pas parlé d'abus de pouvoir. J'ai dit que le Président était sorti de son rôle".

M. le Rapporteur : "La lettre de la Constitution ne contient pas de disposition formelle qui interdise ce rôle au Président. L'article 68 prévoit qu'il n'est pas responsable mais il s'agit de responsabilité pénale.. Il a néanmoins des pouvoirs propres prévus par exemple à l'article 12, à l'article 16, à l'article 5 ("Le Président de la République veille au respect de la Constitution.. Il est le garant de l'indépendance nationale"). Il me semble que la conception du rôle d'arbitre qui a été exposée, est trop étroite. L'arbitre n'a pas qu'à regarder ; il prend des décisions. Celui qui est "garant de l'indépendance nationale ne peut se borner à compter les coups. Arbitrer, cela veut dire dans certains cas, dans les cas graves, décider. La lettre de la Constitution donne au Président de la République un rôle personnel plus grand que dans les Constitutions précédentes. Peut-il prendre position quand l'avenir du pays est en jeu ? Je le crois.

Quand j'ai parlé de coutume, j'ai voulu dire que les errements suivis éclairent l'esprit de la Constitution, quand on sait le rôle du Général de Gaulle dans son élaboration.

Lors du dernier referendum, la question était également posée par le Chef de l'Etat. Et le Conseil Constitutionnel a proclamé les résultats.. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une élection mais d'un projet du Président de la République et du Gouvernement".

M. le Président Coty : "Ce n'est pas le projet du Gouvernement".

.../.

M. le Rapporteur : "J'essaie de prouver que le projet du Président de la République était aussi celui du Gouvernement. M. le Président Auriol a d'ailleurs admis qu'il en était ainsi".

M. le Président Auriol : C'était pour vous faire plaisir mais ce que je voulais démontrer c'est que dans tous ses discours, le Président posait en réalité deux questions".

M. le Rapporteur : "M. le Président Coty a objecté que les électeurs lisent peu les panneaux. Mais ils lisent les journaux qui, dans l'ensemble, étaient hostiles au projet.

La question qui se pose est de savoir si le Président de la République avait le droit d'intervenir. S'il avait ce droit, on ne peut annuler le referendum.

En réalité, la Constitution actuelle prévoit un régime intermédiaire entre deux formes de séparation de pouvoirs ; celle du régime parlementaire et celle du régime présidentiel.

En 1958, on n'a pas tranché entre les deux. J'aurais préféré, pour ma part, une solution nette".

M. le Président Coty : "le mot arbitre qui figure dans la Constitution était usité dans les deux Constitutions précédentes. Cela veut dire : arbitre impartial.. Son rôle c'est de s'adresser ou de ne pas s'adresser au juge suprême, le corps électoral".

M. le Président Auriol : "Le Commissaire du Gouvernement a dit le 8 août 1958 devant le Comité Consultatif Constitutionnel : "Le Président de la République est un arbitre, mais un arbitre actif appelé à prendre, dans certains cas, des décisions fondamentales. Hors de ces cas exceptionnels, le chef de l'exécutif est le Premier Ministre".

M. le Rapporteur considère que "le mot" "arbitre" a pris un sens plus riche dans la Constitution de 1958".

.../.

M. le Président Coty répond : "Vous ne trouverez nulle part que le Président de la République puisse faire autre chose que d'actionner un autre pouvoir, tel que le corps électoral ou le Conseil Constitutionnel. Quant à intervenir lui même dans le Gouvernement, c'est contraire à son rôle et contraire à l'article 20. Selon vous, il y aurait deux chefs de la politique ? C'est cela que la Constitution aurait voulu dire ? Je ne le pense pas .. Le Président de la République en se jetant dans la bataille du referendum est sorti de son rôle. Par son fait, le referendum a été converti en plébiscite : Vous ne m'avez pas répondu sur ce point .. Il n'y a pas une démocratie où le plébiscite existe. Et c'est cela qui a déterminé le sens du vote".

M. le Rapporteur : "Il y a des mots chargés d'électricité tel que "plébiscite".. Le Chef de l'Etat a dit simplement : Ce projet est très important ; c'est pourquoi s'il n'est pas adopté, je m'en vais. Ce n'est pas un plébiscite .. Si l'on introduit ce mot, on fausse le débat".

M. le Président Coty : "J'admets que ce mot est chargé d'électricité. Mais est ce que ce n'est pas un plébiscite ? Dans le plébiscite, on voit l'homme, on ne voit plus la question qui est posée."

M. le Président Léon Noël répond : "Il n'y a pas d'assimilation entre ce qui vient de se passer et les plébiscites impériaux. Sous le Premier et sous le Second Empire, on faisait voter les militaires ; on faisait voter sur des registres ; les fonctionnaires, les préfets agissaient .. Au dernier referendum, j'ai constaté que la plupart des fonctionnaires s'abstenaient ou incitaient à voter non".

M. le Président Coty déclare : "Je suis d'accord : Il n'y a plus de pression administrative. Mais l'affiche blanche est compensée par les interventions à la Radio. Est ce que la pression des fonctionnaires comptait autant que la Télévision ? Nous ne sommes pas tellement loin d'un temps où Boulanger aurait été élu à l'Elysée. Les électeurs ont voté "oui" à de Gaulle. Cela a faussé le scrutin".

.../.

M. Waline : "Je voudrais rappeler que la question est de savoir si les interventions de de Gaulle ont porté atteinte à la liberté du scrutin".

M. le Président Coty : "A sa sincérité".

M. Waline : "Mais il faut replacer ce referendum dans son cadre. Nous ne sommes pas à l'abri d'une subversion de l'Etat par l'O.A.S. La vie du Général de Gaulle est menacée. S'il a considéré - après avoir fait oraison dans les deux églises de Colombey - que son successeur n'aurait pas l'autorité nécessaire à l'exercice de ses fonctions s'il n'était pas élu par le peuple, il avait le droit de dire qu'il démissionnerait si ce projet qu'il estimait fondamental n'était pas adopté. Il avait le droit de décider de démissionner et il avait le devoir de prévenir chaque électeur pour qu'il connaisse toutes les incidences de son vote. On lui a assez reproché d'être parti en 1946 sans annoncer quoi que ce soit. Supposez que de Gaulle n'ait rien dit et qu'il dise maintenant je m'en vais ; c'est à ce moment qu'on pourrait lui reprocher quelque chose.

D'autre part, il ne s'agit pas d'un plébiscite semblable à ceux de l'Empire. Nous vivons trop dans l'histoire. En 1851, la presse n'avait qu'un rôle restreint, l'instruction gratuite et obligatoire n'existait pas, le droit de vote ne s'exerçait que depuis trois ans ; un grand démocrate, de Tocqueville, se vantait d'avoir conduit ses électeurs en colonnes par quatre.

Lors de ce referendum, deux journaux ont refusé à un collègue et à moi l'insertion d'articles favorables au oui. Il y a eu des abus considérables en faveur du non : Notre avis défavorable a été connu. (Je demande à ce propos qu'une enquête soit faite). L'avis du Conseil d'Etat a été publié. Le texte du discours de M. Monnerville a été affiché dans toutes les communes de France ..

Les conceptions du Président de la République sont d'ailleurs défendables : Je me souviens qu'en 1930 un très grand juriste, Carré de Malberg, m'avait adressé une lettre dans laquelle il considérait qu'il y avait deux formes valables de démocratie : la démocratie parlementaire et la démocratie plébiscitaire".

.../.

M. le Président Auriol : "J'ai appris par le Journal Officiel le contenu de l'avis du Conseil d'Etat".

M. le Président Coty considère qu'il est "scandaleux" que l'avis du Conseil Constitutionnel ait été connu.

Quant aux sentiments qui ont déterminé les électeurs, il admet qu'ils ont pu jouer en faveur ou contre le projet du Président de la République. "Les partisans de l'O.A.S., dit-il, qui se préoccupent peu des modalités de l'élection du Président, ont en réalité voté contre de Gaulle. Mais il y a un moyen de rectifier tout cela, c'est d'annuler le referendum et de le recommencer".

M. Waline : "Ce sera la même chose".

M. le Président Coty : "Vous estimez que le plébiscite n'est plus dangereux en 1962. Je n'en suis pas sûr. M. Poujade aurait pu être élu Président il y a quelques années.. Mais la question n'est pas de savoir si le plébiscite est bon. Il n'est pas dans la Constitution.

Vous dites : le Général de Gaulle avait le droit de donner sa démission.. Mais il déclare que s'il partait, ce serait le chaos .. Et néanmoins, il partirait dans ces conditions ? Ce projet n'est pas tellement capital .."

M. le Président Léon Noël : "Lorsque Kennedy intervient à la Radio, on ne dit pas qu'il viole les consciences.

M. le Président Coty : "C'est son rôle : il est chef du Gouvernement".

M. le Président Léon Noël : "Les partisans du non ont commis des excès de propagande de toutes sortes et publié des contre-vérités manifestes.

Le jour même où un journal local imprimait en caractères minuscules l'allocution du Général de Gaulle, il publiait dans une colonne voisine, en gros caractères, un article affirmant : "Le Général veut prendre les pleins pouvoirs".

.../.

Une affiche de la S.F.I.O. était ainsi rédigée :

"Le pouvoir personnel pour 7 ans. Non !"

Le P.S.U. a fait apposer partout, en dehors des panneaux, des affiches très voyantes.

Je suis arrivé à cette conclusion que l'équilibre des propagandes s'est rétabli.

M. Monnerville n'a pu parler à la Radio en qualité de Président du Sénat : il a parlé au nom du Parti Radical. Mais la Radio a fait une place très large à ses diverses interventions, par exemple à son discours au Cercle Républicain. Et son discours au Sénat a été diffusé dans toutes les communes".

M. le Président Coty : "Il ne faut pas confondre la propagande particulière et celle qui a été faite par les Ministres - qui contenait d'ailleurs des affirmations erronées : C'est ainsi que M. Frey déclarait que le Premier Ministre anglais était élu au suffrage universel".

M. le Président Léon Noël : "J'ai reçu, quant à moi, des lettres qui invoquent le fait que je me serais prononcé pour le "Non".

Je crois que le peuple français est éclairé et assez grand pour se faire une opinion".

M. Cassin : "La première question est celle de savoir si des irrégularités ont été commises par les pouvoirs publics.

Je dis : oui.

L'article 11 prévoit que le referendum intervient sur proposition du Gouvernement ou des assemblées. Le Président de la République n'a pas à prendre parti en dehors du Gouvernement ; Ce n'est pas lui qui doit proposer . Or son

.../.

allocution du 4 octobre est à cet égard un aveu; "Des raisons pressantes me déterminent à prendre, dès maintenant cette initiative comme j'en ai le droit et le devoir" .. Il y a là une irrégularité .. Toutefois le Général de Gaulle avait une circonstance atténuante : le risque de mort. Jamais un homme n'a supporté le poids de telles menaces.. On peut donc admettre qu'il ait jugé souhaitable de présenter lui-même le projet. Mais le Gouvernement aurait dû alors s'effacer. C'était l'un ou l'autre. Pas les deux ! .. C'est cela l'irrégularité que l'on peut retenir. Dix jours avant le début de la campagne, les Ministres ont commencé à parler. Ce fait a été aggravé par le refus opposé au Président du Sénat d'intervenir en cette qualité à la Radio. Il y a eu là un abus de pouvoir formidable .. Je n'ai pas trouvé normal qu'on l'autorise seulement à présenter l'opinion du Parti Radical ; il aurait dû avoir un droit de parole particulier. Cela témoigne d'une rigueur et d'une maladresse tout à fait choquantes... Je rappelle également que les adversaires du projet n'ont pas eu la possibilité de présenter leur thèse dans l'enveloppe adressée aux électeurs

Je reconnais par contre que la presse était libre et qu'il n'y a pas eu de pressions individuelles.

Dans ces conditions, la sanction des irrégularités doit-elle être l'annulation du référendum ? C'est là que je diffère d'opinion avec certains. Je crois qu'on doit faire la pesée des résultats. S'il y avait eu 5 % d'écart entre les oui et les non, j'aurais été partisan de l'annulation. Si l'on divise par deux les pourcentages des oui (62 %) et des non (38 %) on obtient une différence voisine de 10. Il faudrait supposer que les interventions officielles ont provoqué 10 % de déplacement de voix. Je ne crois pas, si l'on se reporte aux statistiques, qu'il en soit ainsi.

M. le Président Léon Noël précise que selon les statistiques de l'I.N.S.E.E. le pourcentage des oui est remonté de 57 % à 62 % après la principale intervention présidentielle.

M. Cassin : "Nous pourrions, lors de l'élaboration de notre décision, examiner deux problèmes :

.../.

- 1) Y a-t-il eu des irrégularités graves ?
- 2) Doivent-elles être sanctionnées par l'annulation ?"

M. le Président Léon Noël : "De toutes manières il conviendra de formuler au Premier Ministre et au Président de la République des observations, une sorte de doctrine du referendum".

M. Cassin : "Nous ne statuons pas seulement pour ce referendum mais pour l'institution. Il faut faire grande attention. D'autre part la dignité du Conseil est en jeu. L'institution du referendum ne résisterait pas à deux referendums tels que celui-ci "

M. Pasteur Vallery-Radot : "Qu'il y ait eu des irrégularités dans ce referendum, nous en sommes tous d'accord :

Il y a celles qui sont à la base même du referendum.

Il y a les irrégularités de propagande.

Il y a la menace de départ du Président de la République :

M. Waline a dit qu'il n'y avait pas plébiscite. Je le pense tout de même.

Donc je crois, en conscience, qu'il y a eu de grosses irrégularités.. Mais proclamer la non validité du referendum entraînerait la confusion, le désarroi, l'anarchi Le Chef de l'Etat passerait outre à notre vote"...

M. le Président Léon Noël : "Il s'en irait".

M. Pasteur Vallery-Radot : "Pour ma part, je voterai pour la validité du referendum en raison des conséquences qu'aurait l'annulation .."

.../.

M. le Rapporteur : "Si je pensais que l'intervention du Président de la République est illégale, je serais partisan de l'annulation du referendum. Cette intervention a pesé tout au long de la campagne. Si elle était irrégulière je ne vois pas derrière quoi l'on pourrait se réfugier pour dire que le referendum est régulier.. Mais je crois, d'une part, qu'il est enfantin de tenter de dissocier l'action du Président de la République de celle du Gouvernement. D'autre part, il me paraît certain que la Constitution donne au Président le pouvoir d'intervenir. Il est naïf de s'interroger à ce sujet en 1962 alors que lors des précédents referendums le problème ne s'était pas posé".

M. le Président Coty : "Il n'y avait eu aucune réclamation à ce sujet".

M. le Rapporteur considère que l'intervention du Président de la République a eu une portée importante mais qu'elle est régulière ; qu'il y a eu par ailleurs des irrégularités et des abus de propagande mais qu'ils sont sans influence. Il propose de mettre aux voix ces considérants ainsi que la décision de maintenir les résultats du referendum.

M. le Président Coty préférerait que l'on décomposât le problème en deux questions :

- 1) Y a-t-il eu des irrégularités ?
- 2) Ces irrégularités ont-elles changé le sens du résultat ?

M. le Rapporteur ne partage pas ce point de vue.

M. Michard-Pellissier rappelle que dans les affaires électorales, le Conseil votait seulement sur le point de savoir si l'élection était valable ou non.

En définitive, le Conseil se prononce par 8 voix contre 2 (M. le Président Auriol, M. le Président Coty) pour le maintien des résultats du referendum.

M. le Rapporteur propose de rédiger la proclamation conformément aux précédents - sans que les réclamations fassent l'objet d'une motivation particulière. Il en est ainsi décidé (M. le Président Auriol vote contre).

M. le Secrétaire Général donne lecture du projet de proclamation qui est adopté.

La séance est levée à 19 h.