

CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> JUILLET - 30 SEPTEMBRE 1993)

*Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).* 155

REPÈRES

- 2-4 juillet. « États généraux » du PS à Chassieu.
- 8 juillet. Henri Emmanuelli, renvoyé devant le tribunal correctionnel de Saint-Brieuc, démissionne de son mandat de député.
- 8 juillet. Le PS annule son rendez-vous avec B. Tapie et les dirigeants du MRG (affaire Valenciennes-OM).
- 15 juillet. Le Premier ministre n'exclut pas de conduire la liste RPR-UDF aux élections européennes.
- 19 juillet. « L'opportunité de proposer une nouvelle réforme constitutionnelle mérite quelque méditation », déclare M. Balladur devant le Congrès.
- 1<sup>er</sup>-2 août. « Compromis de Bruxelles » pour enrayer la crise du franc.
- 12 août. Le Premier ministre n'envisage plus de conduire la liste de la majorité aux européennes.
- 18 août. Exclusion de 5 élus contestataires de Génération-Écologie.
- 31 août. Philippe Douste-Blazy souhaite que le CDS soit « la garde rapprochée » d'Édouard Balladur.
- 5 septembre. François Bayrou annonce le report *sine die* de la révision de la loi Falloux.
- 19 septembre. Charles Pasqua relance l'idée de « primaires » à droite.
- 20 septembre. Le Premier ministre appelle les députés UDF à pratiquer « la vertu de bienveillance ».
- 23 septembre. André Laignel, ancien trésorier du PS, est mis en examen.
- 26 septembre. Jacques Chirac assure que ses rapports avec Édouard Balladur « ne s'inscriront jamais dans un contexte de concurrence ».
- 26 septembre. Brice Lalonde se situe dans « la galaxie libérale ».
- 28 septembre. Georges Marchais abandonnera ses fonctions de secrétaire général lors du prochain congrès du PCF.

## ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Composition*. M. Henri Emmanuelli (S) a été réélu, à l'issue du premier tour, le 19-9 (p. 13150) dans les Landes (3<sup>e</sup>) après qu'il eut démissionné, le 8-7 (p. 9734), à la suite de l'arrêt de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Rennes de ce jour, le renvoyant devant le tribunal correctionnel dans l'affaire Urba-Sages (*Le Monde*, 9-7) (cette *Chronique*, n° 64, p. 184).

156 M. Étienne Garnier (RPR) a retrouvé son siège (Loire-Atlantique, 8<sup>e</sup>), au scrutin de ballottage, le 19-9 (p. 13150), avec 29 voix d'avance sur son concurrent, M. Claude Évin (S), après que le CC eut sanctionné, le 8-7, une manœuvre de dernière heure, par l'annulation du scrutin de mars.

– *Innovations*. A l'ouverture de la session extraordinaire, le 28-9, le président Séguin a présenté les trois innovations approuvées par le bureau : la réception dans l'hémicycle de chefs d'État ou de gouvernement étrangers, inaugurée par le roi Juan Carlos le 7-10 ; la diffusion intégrale des débats sur une chaîne câblée de la région parisienne ; la mise en œuvre systématique du vote personnel (p. 3311).

V. *Congrès du Parlement. Contentieux électoral. Cour de justice de la République. Immunités parlementaires. Parlementaires. Résolution. Responsabilité gouvernementale. Session extraordinaire. Vote personnel.*

## AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. G. Timsit, *Les Figures du jugement*, PUF, 1993 ; D. Soulez

Larivière, « Judiciaire circus », *Le Monde*, 17-7 ; F. Terré, « Président ou citoyen ? », *Le Figaro*, 17/18-7 ; *Chronique d'un procès politique*, PS, Livre blanc, 1993.

– *Obligation de réserve*. Les débordements médiatiques, consécutifs à l'affaire Olympique de Marseille-Valenciennes, ont été à l'origine d'un rappel successif aux règles déontologiques du procureur général de Valenciennes, M. Éric de Montgolfier, par le Premier ministre, les 4 et 9-7 (*Le Monde*, 6/11-7) et le chef de l'État, le 14-7 (*ibid.*, 16-7). L'intention prôtée à l'intéressé de répliquer au président ayant fait long feu, il sera convoqué, le 15, à la chancellerie.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Cour de justice de la République. Libertés publiques. Parlementaires. Président de la République.*

## BICAMÉRISME

– *Bilan*. Au cours de la session de printemps et de la session extraordinaire (1<sup>er</sup>-13 juillet 1993), 40 lois ont été adoptées, dont 32 projets (parmi lesquels 15 conventions), 1 projet de loi constitutionnelle et 7 propositions. Les 6 CMP ont abouti à un accord. L'urgence a été déclarée 5 fois. Enfin, le CC a déclaré entièrement contraire à la Constitution la loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, qui n'a donc pu être promulguée (*BIRS*, n° 556).

V. *Loi*.

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* J.-B. Albertini, Chr. Berenguer et J.-L. Marx, *Pouvoirs locaux*, Dalloz, 1993.

– *Condition des adjoints au maire.* Ceux-ci ont la qualité d'officier d'état civil (art. L. 122-25 du Code des communes), indépendamment d'une délégation conférée par le maire (AN, Q, p. 2469).

– *Droit local alsacien-mosellan.* Deux aspects sont évoqués à propos du certificat de réintégration dans la nationalité française pour les personnes nées entre les traités de Francfort et de Versailles (10-5-1871 et 28-6-1919) et du livre foncier (AN, Q, p. 2360 et 2361).

– *Organisation particulière d'un TOM.* La loi portant modification du droit de la nationalité des enfants nés aux îles Wallis-et-Futuna, en particulier (art. 47), a été censurée par le CC (93-321 DC), motif pris de ce que l'assemblée territoriale n'avait pas été consultée en temps utile (art. 74C), suivant une jurisprudence classique (*Communication audiovisuelle*, 27-7-1982, *Rec.* p. 48). En revanche, la disposition incriminée est applicable à Mayotte qui ne ressortit pas à la catégorie des TOM.

– *Représentation particulière des DOM au Parlement européen.* A la suggestion d'un parlementaire guadeloupéen, le Premier ministre oppose la notion de *peuple français* unique et indivisible, dans la perspective tracée par le CC le 9-5-1991 (91-290 DC, cette *Chronique*, n° 59, p. 221).

## CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Composition.* Les effectifs étaient au nombre de 896 : soit 575 députés sur 577, par suite de l'annulation de l'élection de M. Garnier (Loire-Atlantique, 8<sup>e</sup>) et de la démission de M. Emmanuelli (Landes, 3<sup>e</sup>) qui, l'an dernier... présidait le Congrès (*Sic transit gloria mundi*) et 321 sénateurs sur 322, en raison de la vacance du siège de l'ex-territoire français des Afars et des Issas. Quant à M. Éric Boyer (sénateur de la Réunion) dont l'immunité parlementaire avait été levée, le 8-7, il avait pris le maquis après qu'un mandat d'arrêt eut été délivré à son encontre, le 16-7 (*Le Monde*, 18/19-7).

– *Convocation.* Pour la 5<sup>e</sup> fois depuis 1958 (cette *Chronique*, n° 63, p. 164) et la seconde sous le mandat du président Mitterrand, le Congrès a été réuni, pour le 19-7, par un décret du 13-7 (p. 9944) en vue d'examiner le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI.

– *Règlement.* Comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 63, p. 164), le bureau du Congrès a décidé, le 19-7 (*Débats*, p. 4) que le règlement adopté le 20-12-1963 demeurerait applicable.

– *Tradition républicaine.* A l'unisson de son prédécesseur, le président Philippe Séguin n'a pas pris part au vote. Un affranchissement spécial a salué le Congrès, en termes philatéliques.

– *Vote de ratification.* Après l'intervention du Premier ministre et les explications de vote, au nom des

groupes (art. 10 R.C.), le projet de LC a été massivement approuvé par 833 voix contre 34 (la majorité des 3/5 des suffrages exprimés étant fixée à 521). A la différence de l'année écoulée, les parlementaires RPR ont participé au vote (cette *Chronique*, n° 63, p. 164). Ont voté contre 17 députés et 15 sénateurs communistes et deux sénateurs RPR (MM. de Cuttoli et Guéna). Se sont abstenus 11 députés (M. Gautier, UDF ; 4 socialistes : MM. Bataille, Darsières, Dray et Glavany, et 6 communistes : MM. Asensi, Biessy, Braouezec, Brard, Hermier et Tardito) et 8 sénateurs (2 RPR : MM. Husson et Schumann ; 6 socialistes : MM. Carrière, Désiré, Masseret, Mélenchon, Sérusclat et Vézinhel) (p. 20).

158

Au terme de la procédure parlementaire, le texte de loi a été scellé à Versailles comme l'an dernier.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Cour de justice de la République. Haute Cour de justice. Révision de la Constitution.*

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Pierre Avril et Jean Gicquel, *Le CC*, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1993 ; Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 3<sup>e</sup> éd., 1993 ; Louis Favoreu, « Peu d'irrégularités constatées par les "sages" », *Le Figaro*, 17-8 ; « Une institution progressivement acceptée », *ibid.*, 25-8 et « Une institution qui ne pose pas de problèmes ? », *ibid.*, 26-8.

– *Chr. RFDC*, 1993, p. 371, dont M. Dreyfus-Schmidt sous 92-395 DC, 12-1-1993.

– *Compétence.* V. *Contentieux électoral.*

– *Condition des membres.* Outre les attaques lancées à l'occasion de la décision *Maîtrise de l'immigration* (93-325 DC) (v. *Engagement international*), l'attention a été appelée sur la création par l'UNESCO d'un comité mondial consultatif de la bioéthique, le 14-9, présidée par M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir (v. son entretien à *Libération*, ce jour). Sachant que le Sénat devait se prononcer prochainement sur des textes de loi relatifs à cette matière (cette *Chronique*, n° 66, p. 213), cette présidence peut être de nature à poser problème. Naguère, M. Mollet-Viéville avait démissionné d'un organisme consultatif (*ibid.*, n° 44, p. 181).

– *Décisions.*

Voir tableau page suivante.

– *Mise en cause.* « Le Conseil constitutionnel empêche le gouvernement d'appliquer sa politique », a déclaré le ministre de l'Intérieur le 15-8, après la décision du 13 censurant la loi sur la maîtrise de l'immigration. M. Pasqua a affirmé que le Conseil « n'est pas une instance infaillible. C'est le secret de Polichinelle de dire qu'il y a au CC des gens qui ont un engagement politique (...) et que cet engagement politique, majoritairement, n'est pas celui qui correspond à la majorité d'aujourd'hui » (*Le Monde*, 17-8). La veille, il avait accusé le Conseil de se prononcer « de plus en plus en fonction de l'opportunité (...). Il y a une dérive réelle, tout le monde le constate. Et c'est préoccupant pour le CC lui-même, qui ferait bien d'être attentif à cela » (*ibid.*). De son côté, le Premier ministre a souhaité, le 25-8, que les

93-1166 à 1346, 1 <sup>er</sup> -7 (p. 9483 à 9488)	V. <i>Contentieux électoral. Partis politiques.</i>
93-1183 à 1390, 7-7 (p. 9856 à 9859)	V. <i>Contentieux électoral. Inéligibilité.</i>
93-1231 à 1303, 22-9 (p. 13385 à 13389)	V. <i>Contentieux électoral. Partis politiques.</i>
93-1244 à 1306, 22 et 23-9 (p. 13488 à 13494)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
93-1432 à 1548, 22 et 23-9 (p. 13603 à 13612)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
93-1535 à 1547, 23-9 (p. 13651 à 13660)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
93-175 L, 22-9 (p. 13339)	Délégalisation. V. <i>Pouvoir réglementaire.</i>
93-321 DC, 20-7 (p. 10391 et 10394)	Loi réformant le droit de la nationalité. V. <i>Collectivités territoriales. Libertés publiques. République.</i>
93-322 DC, 28-7 (p. 10750 et 10758)	Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. V. <i>Loi.</i>
93-324 DC, 3-8 (p. 11014 et 11024)	Loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. V. <i>Loi.</i>
93-323 DC, 5-8 (p. 11193 et 11194)	Loi relative aux contrôles d'identité. V. <i>Libertés publiques.</i>
93-326 DC, 11-8 (p. 11599 et 11615)	Loi modifiant la loi 93-2 du 4-1-1993 portant réforme du Code de procédure pénale. V. <i>Libertés publiques.</i>
93-325 DC, 13-8 (p. 11722 et 11731)	Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'accès et de séjour des étrangers en France. V. <i>Engagement international. Libertés publiques.</i>

juridictions ne se laissent pas aller à « substituer une appréciation de circonstance à une appréciation qui serait purement et simplement juridique ». Il a ajouté : « Dans un État démocratique et républicain, il faut une bonne conciliation entre la volonté du peuple et l'interprétation du juge. Je ne souhaite pas en dire plus, mais je prendrai ce seul exemple : j'ai beaucoup de peine à comprendre pourquoi la réten-tion administrative de 7 jours est constitutionnelle, et celle de 10 jours ne le serait pas » (*Le Monde*, 27-8).

Comme naguère, en 1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 166), le Conseil s'est refusé toutefois à nourrir la polémique avec le gouvernement. Dans

un communiqué, publié le 28-8, il a indiqué qu'il « n'entend pas participer à un débat qui s'inscrit dans un cadre politique » (*Le Monde*, 31-8).

– *Procédure.* En dehors de la loi 93-923 du 19-7-1993 de privatisation d'entreprises publiques, les textes sécuritaires de la nouvelle majorité ont été déferés. Il y a lieu de remarquer qu'une saisine sénatoriale n'était pas motivée (93-321 DC). Le juge a eu recours, comme à l'accoutumée, à des méthodes finalisées. On retiendra celle de l'interprétation neutralisante (93-323 DC, 93-325 DC) qui a fait l'objet, de façon surprenante, d'une contestation de la part de l'APM (Associa-

tion professionnelle des magistrats) demandant aux juges et aux procureurs de *ne tenir aucun compte des réserves d'interprétation* [du Conseil] *qui ne sont qu'une glose oiseuse*. Quand les juges sont déliés du respect de l'autorité absolue de la chose jugée, tout est à redouter. Il appartient au seul pouvoir constituant de tenir, le cas échéant, un *lit de justice*, selon la fameuse comparaison du doyen Vedel (93-325 DC).

Par ailleurs, le CC a tenu à rappeler que chaque organe de l'État doit exercer ses propres compétences en censurant pour incompétence négative, *en totalité* pour la troisième fois (24-12-1979, *Loi de finances pour 1980*, 2-12-1982, *DOM*), une loi relative aux universités (93-322 DC) et en s'opposant à un transfert de compétence du gouvernement à la Banque de France (93-324 DC).

En dernière analyse, la décision *Maîtrise de l'immigration*, la plus longue rendue à ce jour, devait déboucher sur la dialectique entre la démocratie et l'État de droit qu'on avait fini par assimiler, de façon hâtive. (V. Pierre Avril, « Le représentant et le juge », *Le Débat*, n° 74, 1993, p. 151.)

#### CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Composition*. L'art. 65C nouveau, issu de la LC 93-952 du 27-7 portant révision de la Constitution (p. 10600), modifie la composition du CSM.

Présidé par le président de la République, qui peut être suppléé par le ministre de la Justice (vice-président de droit) (al. 1<sup>er</sup>), ce dernier comprend désormais *deux formations* distinctes pour les magistrats du siège et ceux

du parquet (al. 2), pour un *seul* corps judiciaire. S'agit-il de la formation propre aux magistrats du siège, elle comprend outre le chef de l'État et le garde des Sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État et trois personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le président de la République, le président de l'Assemblée et celui du Sénat (al. 3). On relèvera qu'en l'occurrence le pouvoir constituant s'est affranchi de l'ordre protocolaire de la République (cette *Chronique*, n° 52, p. 191).

S'agit-il de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, la composition est identique à la seule différence qu'y figurent cinq *parquetiers* et un magistrat du siège (al. 4). Une loi organique déterminera les conditions d'application de ces dispositions et, notamment, la modalité de désignation des magistrats qui avait fait problème, lors de la délibération de la loi constitutionnelle. V.S. Rapport Dailly, Haenel et Jolibois, n° 316.

Toutefois, lorsque chacune des formations siège en *formation disciplinaire*, elle est présidée soit par le premier président de la Cour de cassation, soit par le procureur général près la Cour de cassation (al. 6 et 8), dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Dans cette dernière éventualité, la commission consultative du parquet (art. 36-1 de l'ord. 58-1270 du 22-12-1958, rédaction de la LO du 25-1-1992) avait ouvert le chemin.

– *Compétences*. La formation propre à la magistrature assise fait des *propositions* au chef de l'État (v. *Président de*

*la République*) pour les nominations des magistrats à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de TGI. A ce jour, cette dernière catégorie relevait d'un avis simple (art. 12 de l'ord. 58-1271 du 22-12-1958 portant LO sur le CSM). Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme (art. 65, al. 5C nouveau), ce qui représente une avancée, à l'unisson de la condition des magistrats du parquet.

La formation propre à ceux-ci donne un avis (al. 7) sur le modèle de l'ancienne commission d'avancement (art. 36-1 de l'ord. 58-1270 du 22-12-1958, rédaction de la LO du 25-2-1992) (cette *Chronique*, n° 66, p. 182). Toutefois, le Conseil des ministres pourvoit à la nomination aux emplois de procureur général près la Cour de cassation et des cours d'appel, conformément à l'art. 1<sup>er</sup> de l'ord. 58-1136 du 28-11-1958 (art. 65 al. 7C). Une loi organique viendra expliciter les modalités d'application de ces dispositions.

## CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Pierre Avril, « Les conventions de la Constitution », *RFDC*, 1993, p. 327.

– *Colloque*. « La Constitution du 24 juin 1793 – L'utopie dans le droit public français ? », organisé par la faculté de droit et de science politique de Dijon (16-17 septembre 1993).

V. *Engagement international. Révision de la Constitution*.

## CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Annulation d'une élection législative*. Le CC a été appelé une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 62, p. 177) à se prononcer sur le scrutin de Saint-Nazaire.

I. Conformément à sa jurisprudence (*AN, Gers*, 2<sup>e</sup>, 14-6-1978 ; *Rec*, p. 141), il a prononcé le 8-7 (*AN, Loire-Atlantique*, 8<sup>e</sup>, p. 9857) l'annulation de l'élection de M. Étienne Garnier (RPR), compte tenu, d'une part, d'un faible écart de voix et, d'autre part, d'une manœuvre de dernière heure ayant vicié sa sincérité. Celle-ci résulte de la diffusion *massive*, à la veille du scrutin, d'un tract contenant *des allégations particulièrement violentes et mensongères* et plus encore *nouvelles* liées à l'affaire du sang contaminé, à l'encontre de M. Claude Évin, qui avait assumé naguère la responsabilité ministérielle de la Santé, auxquelles il n'a pas eu la possibilité de répondre. C'est la première annulation de la X<sup>e</sup> législature (cette *Chronique*, n° 66, p. 187). En revanche, la distribution d'un tract, dans la nuit précédant le scrutin, qui se borne à reprendre des arguments utilisés tout au long de la campagne, ne saurait être regardée comme une manœuvre de dernière heure ayant exercé une influence déterminante (*AN, Gard*, 8<sup>e</sup>, 8-7, p. 9858).

II. En dernière analyse, le CC a repoussé, à titre énonciatif, divers arguments infondés : le refus opposé par le préfet à une demande de retrait de candidature présentée en dehors du délai réglementaire (art. R. 100 du Code électoral) (*AN, Côte-d'Or*, 1<sup>re</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9483) ; le retard à l'ouverture d'un bureau de vote (*AN, Gard*, 8<sup>e</sup>, 8-7, p. 9858) ; l'attentat perpétré

contre un candidat dont le caractère politique n'est pas établi (AN, *Pyrénées-Orientales*, 4<sup>e</sup>, 8-7, p. 9858) ; la pression d'une chefferie coutumière sur la population, en l'absence de témoignages représentatifs ou de réclamation portée sur les procès-verbaux (AN, *Wallis-et-Futuna*, 1<sup>er</sup>-7, p. 9487) ; la référence à l'écologie, terme passé dans le langage politique courant, qui ne peut être considérée comme l'expression d'une concurrence déloyale (AN, *Calvados*, 1<sup>re</sup>, 22-9, p. 13488), ou la diffusion d'un sondage avant la semaine précédant le premier tour, concernant toutes les circonscriptions (AN, *Eure-et-Loir*, 2<sup>e</sup>, 23-9, p. 13494).

162

III. En revanche, le juge a annulé les voix d'un candidat, recueillies au premier tour, dont les bulletins contrevenaient aux dispositions réglementaires (art. R. 105. 6<sup>e</sup> du Code électoral), motif pris de ce qu'y figuraient, outre les noms du candidat et de son suppléant, celui d'un tiers (AN, *Nord*, 22<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9485).

– *Compétence du juge de l'élection.* Conformément au précédent du 8-6-1993 (AN, *Bouches-du-Rhône*, 13<sup>e</sup>, cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 67, p. 173), le CC a rappelé que les décisions de la commission de propagande constituent des actes préliminaires aux opérations électorales qui ressortissent à sa compétence (AN, *Yvelines*, 7<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9483 ; AN, *Doubs*, 4<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9488 ; AN, *Pyrénées-Orientales*, 1<sup>re</sup>, 8-7, p. 9856). De la même façon, le juge a décliné sa compétence (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 67, p. 171) s'agissant d'une demande tendant au remboursement de frais exposés dans l'instance (AN, *Loire-Atlantique* 8<sup>e</sup>, 8-7, p. 9857). Enfin, il a refusé de se placer dans le

*seul but de déterminer la nature et l'étendue des avantages financiers auxquels un candidat ou la formation politique à laquelle celui-ci a déclaré se rattacher pourrait prétendre* (AN, *Rhône*, 13<sup>e</sup>, 22-9, p. 13386), au titre de la loi du 15-1-1990.

– *Comptes de campagne.* La totalité des candidats proclamés élus aux élections législatives ont déposé leur compte dans les délais légaux : 187 d'entre eux ont eu recours à un mandataire financier (personne physique) et 375 à une association de financement électorale. Reste le cas de 15 d'entre eux : le ministre de l'Intérieur estime que ce n'est qu'à l'issue de l'examen par la CCFP de l'ensemble des comptes qu'il serait possible d'établir que ces derniers ont financé leur campagne sur fonds propres (AN, Q, p. 2344).

Sous cet aspect, la CCFP devait rejeter, le 3-8, les comptes pour dépassement du plafond de dépenses autorisées de 5 députés : MM. Cousin (Finistère, 2<sup>e</sup> ; RPR), Lang (Loir-et-Cher, 1<sup>re</sup> ; S.), Pierre Bloch (Paris, 19<sup>e</sup> ; UDF), Rinaldi (Alpes-de-Haute-Provence, 1<sup>re</sup> ; RPR) et Tapie (Bouches-du-Rhône, 10<sup>e</sup> ; RL). Le juge de l'élection sera appelé, le cas échéant (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 60, p. 206), à en tirer toutes conséquences de droit (*Le Monde*, 5 et 6-8).

– *Irrecevabilité.* Divers aspects méritent considération.

I. De manière constante, le CC a opposé une irrecevabilité respectivement à la requête mettant en cause les opérations électorales dans une seule commune de la circonscription (AN, *Nouvelle-Calédonie*, 2<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9484) ; déposée à la préfecture

avant la proclamation des résultats du scrutin (AN, *Moselle*, 3<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9485) ou adressée à un TA (*idem*). De même, une personne dépourvue de la qualité d'électeur de la circonscription ou de candidat n'a pas qualité à agir (AN,  *Nouvelle-Calédonie*, 2<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9484), à l'opposé d'une candidate suppléante (AN, *Ain*, 1<sup>re</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9487). *A fortiori*, la contestation symbolique d'une élection n'a pas le caractère d'une requête (*idem*).

II. A l'occasion de l'examen du contentieux des élections régionales, le Conseil d'État (7-3-1993, Pierret, *RFDA*, 1993 p. 843, note Ph. Terneyre) a jugé que l'annulation partielle de ce scrutin, dans laquelle l'attribution des sièges constitue une opération indivisible, ne peut être prononcée que sur la base, soit de l'inéligibilité d'un candidat ou sur l'incompatibilité de sa fonction, soit d'éléments permettant au juge de reconstituer avec certitude la répartition exacte des voix.

#### COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Création et compétence*. Issu des travaux du comité Vedel (cette *Chronique*, n° 66, p. 217), l'art. 68-1C nouveau (rédaction de la LC 93-952 du 27-7, p. 10600) crée cette nouvelle juridiction compétente *ratione personae* à l'égard des membres du gouvernement qui ont commis dans l'exercice de leurs fonctions des infractions pénales (al. 2). La Cour de justice est liée par le principe de la détermination légale des infractions et des peines (al. 3).

– *Composition*. La Cour de justice

comprend 15 juges : 12 parlementaires élus, en leur sein et, en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat, après chacun de leur renouvellement et 3 magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour (art. 68-2C, al. 1.1<sup>er</sup>, nouveau).

– *Saisine*. En vue de restaurer la crédibilité des actions en justice, ternie par les tergiversations de naguère (cette *Chronique*, n° 65, p. 208) sans pour autant encourager la vindicte populaire, la saisine est ouverte à toute personne qui se prétend lésée par un crime ou délit commis par un membre du gouvernement. Mais celle-ci doit être filtrée par une commission des requêtes, qui sera composée de magistrats. Cette commission ordonne soit le classement, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République (al. 2 et 3). Par ailleurs, il est loisible au procureur général de saisir d'office cette dernière sur avis conforme de la commission des requêtes (al. 4). Une LO déterminera les conditions d'application de l'art. 68-2C.

En dernier lieu, les dispositions du nouveau titre X de la Constitution dans leur rédaction issue de la LC du 27-7 sont applicables aux faits commis avant leur entrée en vigueur (nouvel art. 93 al. 2C), conformément au principe selon lequel une loi de procédure pénale est d'application rétroactive.

V. *Haute Cour de justice. Révision de la Constitution*.

## DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* L. Dubouis et Cl. Gueydon, *Grands Textes de droit communautaire*, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 1993.

V. *Libertés publiques. Résolution.*

## DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Pierre Avril et Jean Gicquel, *Lexique. Droit constitutionnel*, PUF, 5<sup>e</sup> éd., 1993 ; Olivier Duhamel, *Le Pouvoir politique en France*, 2<sup>e</sup> éd., 1993 et *Les Démocraties*, Éd. du Seuil, 1993 ; Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 12<sup>e</sup> éd., 1993 ; *Annales du droit*, Dalloz, 1993.

## DYARCHIE

– *Bibliographie.* J.-F. Revel, « La cohabitation ou comment persévérer dans l'erreur », *Commentaire*, n° 63, 1993, p. 445 ; V. Giscard d'Estaing, « Un glissement constitutionnel », *Le Monde*, 8-7 ; M.-A. Cohendet, « D'une violation à une autre », *ibid.*, 17-7 ; J.-M. Colombani, « La cohabitation idéale », *ibid.*, 16-7 ; A. Duhamel, « Une cohabitation civilisée », *Libération*, 16-7 ; L. Favoreu, « Une pratique présidentielle sélective », *Le Figaro*, 9-7.

I. Dans l'ordre interne, le refus présidentiel d'inscrire la proposition modifiant la loi Falloux à l'ordre du jour de la session extraordinaire convoquée le 1<sup>er</sup> juillet a provoqué la vive réaction de l'UDF, dont le président contesta au chef de l'État « un droit de regard sur les textes inscrits à

l'ordre du jour » : s'il a le droit de refuser la convocation d'une session extraordinaire, celui d'en fixer l'ordre du jour est une prérogative du gouvernement (*Le Monde*, 8-7). La référence faite par M. Giscard d'Estaing au précédent du 18 mars 1960 omet cependant de rappeler que l'argumentation du général de Gaulle se fondait notamment sur l'irrecevabilité des propositions de loi retenues par la demande de convocation (D. Maus, *Les Grands Textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, Doc. fr., 1993, p. 132). Le Premier ministre a répondu le 9, sur TF1, que « tous les juristes en sont d'accord », cette décision « est dans les pouvoirs du président de la République » (*Le Monde*, 11/12-7).

La révision constitutionnelle réclamée par le ministre de l'Intérieur, à la suite de la décision du CC censurant la loi sur la maîtrise de l'immigration, a mis la cohabitation paisible à l'épreuve. Le Premier ministre s'est en effet rallié à la thèse de M. Pasqua, selon laquelle la décision du 13-8 paralysant l'application des accords de Schengen, l'obstacle ne pouvait être surmonté que par une révision ; mais M. Balladur souhaitait que celle-ci s'opérât par la voie du Congrès, ce qui impliquait l'accord de M. Mitterrand pour le dépôt d'un projet. Dans l'attente d'une réponse présidentielle, M. Pasqua a estimé : « C'est le premier accroc sérieux que nous avons depuis que nous sommes au gouvernement » (*Le Monde*, 4-9) (v. *Référendum*). Le président de la République ayant finalement suggéré au Premier ministre de consulter le Conseil d'État, l'avis de celui-ci, demandé le 7 (*ibid.*, 9-9) et rendu public le 23, conclut en faveur de la

révision (*ibid.*, 25-9). V. *Engagement international. Session extraordinaire.*

II. Dans l'ordre externe, la *coordination des responsables* (cette *Chronique*, n° 67) s'est manifestée dans le domaine sensible de la défense, s'agissant du moratoire nucléaire décidé d'un commun accord entre le chef de l'État et le Premier ministre, le 3-7 (*Le Figaro*, 5-7). Un groupe d'experts militaires et scientifiques a été créé par décision conjointe (*Le Monde*, 17-7). La crise du SME a été gérée, le 1<sup>er</sup>-8, selon le principe de *cohérence*, devait affirmer M. Balladur le lendemain (*ibid.*, 4-8). « Cette crise a été suivie sans désespérer par le Premier ministre et par moi-même, observera M. Mitterrand. Je ne vais pas désapprouver après coup ce que j'ai approuvé sur le moment » (entretien à *Sud-Ouest*, 15-8).

Si le président de la République s'est rendu seul au sommet des pays industrialisés à Tokyo, le 7-7 (cette *Chronique*, n° 67, p. 175), il ne s'est pas transmué pour autant en *shepa du gouvernement*. A question provocante d'un journaliste, le 14-7, réponse cinglante : « Le président de la République n'est pas l'exécutant d'un gouvernement, mais on discute... Celui qui se trouve en situation d'être là défend les intérêts de la France. Il n'y a pas lieu à interprétation » (*Le Monde*, 16-7).

A l'opposé, M. Balladur a accompagné M. Mitterrand à Londres le 26-7, à l'occasion des rencontres franco-britanniques (*Le Monde*, 28-7).

Au final, la cohabitation paisible n'en relève pas moins d'une vision féline : « Les griffes rentrées ou sorties sont toujours là ! », a observé le chef de l'État, lors de son entretien du 14-7 (*ibid.*, 16-7). Pour sa part, le Premier

ministre a retenu une autre comparaison, le 12-8 à France 2 : « La cohabitation, c'est un système particulier qui conduit à appliquer la Constitution à géométrie variable selon la situation politique. Il faut donc s'y appliquer avec beaucoup de scrupules et beaucoup de précision » (*ibid.*, 14/15-8).

V. *Premier ministre. Président de la République.*

## ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* J.-C. Niollet, « Le contentieux de la loi du 15 janvier 1990 », mémoire Paris-2 (septembre 1993).

– *Comptes de campagne.* La Commission nationale des comptes de campagne a publié les comptes des candidats aux élections partielles du 6-9-1992 au 31-1-1993, ainsi que ceux des élections cantonales des 22 et 29-3-1992 (*JO – Documents administratifs* des 3 et 19-8-1993).

– *Plafonds des dépenses.* En application de l'art. L 52-11 du Code électoral prévoyant l'actualisation tous les trois ans des plafonds, le décret 93-1025 du 26-8 (p. 12154) fixe le coefficient à 1,07 pour les scrutins postérieurs au 1<sup>er</sup> septembre 1993.

## ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* « Droit d'asile : faut-il réformer la Constitution ? François Luchaire, Inutile ; Pierre Bordry, Nécessaire », *Le Monde*, 28-8 ; Dominique Rousseau, « Une révision constitutionnelle sans motifs juri-

diques », *Libération*, 8-9 ; Georges Vedel, « Les petits cailloux de Schengen », *Le Nouvel Observateur*, 10-9 ; Louis Favoreu, « L'octroi de l'asile, acte de souveraineté de l'État », *Le Figaro*, 22-9 ; « L'octroi de l'asile, obligation à la charge de l'État », *ibid.*, 23-9.

– *Application des accords de Schengen et de Dublin.* L'exécution de la convention d'application des accords de Schengen s'est trouvée au cœur de la controverse soulevée par la décision du 13-8 censurant la loi relative à la maîtrise de l'immigration. Le Conseil estime que le respect du 4<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946 sur le droit d'asile, qu'il qualifie de « droit fondamental », « implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ». Or la loi sur l'immigration retient, parmi les cas dans lesquels l'admission au séjour d'un demandeur d'asile peut être refusée, celui d'une demande d'asile relevant de la compétence d'un autre État en application des stipulations de la convention de Schengen, et elle dispose que, dans ce cas, le demandeur d'asile ne peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides : « en privant ainsi les étrangers concernés de faire valoir leur droit, le législateur a méconnu les principes de valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ».

D'autre part, la loi sur la maîtrise de l'immigration réserve, conformément à l'article 29, alinéa 4 de la convention, le droit souverain de la France d'accorder l'asile à une personne relevant de la compétence d'un autre État, en application des dispositions

propres à son droit national, en l'occurrence le 4<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946 visant « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ». Mais la décision du 13-8, qui considère que le 4<sup>e</sup> alinéa « fait obligation » aux autorités françaises de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile qui relèvent de cet alinéa, ajoute, par une « stricte réserve d'interprétation », que cela suppose l'admission provisoire des intéressés jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas. Il en résulte que tout demandeur d'asile doit pouvoir saisir l'OFPRA, même si son cas relève de la compétence d'un autre État en vertu de Schengen, et qu'il doit être admis jusqu'à la décision s'il invoque le 4<sup>e</sup> alinéa.

C'est sur la saisine obligatoire de l'OFPRA et l'admission temporaire que le Premier ministre a consulté le Conseil d'État, lequel n'a pu que constater, dans son avis du 23-9, qu'une révision constitutionnelle était nécessaire pour « la stricte application » de la convention de Schengen (*Le Monde*, 25-9). Ladite convention avait cependant été déclarée non contraire à la Constitution par la décision n° 91-294 du 25-7-91 (cette *Chronique*, n° 60, p. 209), qui ne comportait pas de réserves d'interprétation et se bornait à observer que les stipulations de l'article 29, alinéa 4 réservant aux parties contractantes le droit d'assurer le traitement d'une demande d'asile en vertu de leur droit national « sont appelées à recevoir application » au profit des personnes concernées par le 4<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946. Il semble que le Conseil considérait en 1991 comme une faculté de déroger au système de Schengen ce qu'il juge en 1993 une obligation abso-

lue (v. L. Favoreu, « La légitimité du Conseil constitutionnel tient à ce qu'il n'a pas le dernier mot », *Le Figaro*, 27-8).

#### V. Libertés publiques.

– *Hierarchie des normes*. Dans sa décision 93-321 DC du 20-7, relative au droit de la nationalité, le CC a rappelé, d'une part, la supériorité du traité « même dans le silence de la loi », et indiqué selon le précédent du 3-9-86 (*Rec.*, p. 135), d'autre part, « qu'il appartient aux divers organes de l'État de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application des conventions internationales dès lors que celles-ci restent en vigueur ». Dans ces conditions, la règle *Pacta sunt servanda*, visée au 14<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, est respectée.

#### V. Libertés publiques.

### GOUVERNEMENT

– *Comité interministériel*. Le CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) s'est réuni le 12-7, sous la présidence de M. Balladur et 17 ministres sur 29 à Mende (Lozère) (*Le Monde*, 13-7). La reconquête du territoire ou la réplique à la désertification rurale y a été décidée.

– *Nominations*. En réponse à une question écrite, le Premier ministre dresse la liste et le nombre des inspecteurs généraux dans les ministères : ils étaient 711, en 1982 ; ils sont aujourd'hui 751 (AN, Q, p. 1907).

– *Organismes consultatifs*. Le Premier

ministre estime à 900 le nombre de ceux qui ont une existence législative ou réglementaire (AN, Q, p. 1991).

– *Séminaires*. A l'issue de la période des vacances, un nouveau séminaire (cette *Chronique*, n° 67, p. 178) a réuni, à l'hôtel de Matignon, les membres du gouvernement, le 23-8 (*Le Monde*, 25-8).

V. *Dyarchie*. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.

### HAUTE COUR DE JUSTICE

– *Bibliographie*. B. Mathieu, « L'affaire du sang contaminé et la Cour de justice », *RFDC*, 1993, p. 427.

– *Compétence ratione personae*. Dans la perspective du comité Vedel (cette *Chronique*, n° 66, p. 217), la LC 93-952 du 27-7 portant révision de la Constitution (p. 10600) abroge le second alinéa de l'art. 68C et limite désormais la compétence de la Haute Cour au seul président de la République, en cas de haute trahison. Les ministres ressortissent dorénavant à une juridiction spéciale (nouvel art. 68-1C).

V. *Cour de justice de la République*. Révision de la Constitution.

### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. M. Rudy Salles, député UDF-PR des Alpes-Maritimes (3<sup>e</sup>), a été condamné pour recel de violation du secret de l'instruction à la suite de la divulgation par un tract électoral

d'un rapport du procureur de la République (*Le Monde*, 25-8). La France a demandé à l'Argentine l'extradition de M. Jean-Michel Boucheron, ancien député PS de Charente (cette *Chronique*, n° 66, p. 200). M. André Thien Ak Koon, député République et liberté de la Réunion, a été renvoyé devant le tribunal correctionnel pour ingérence (*Le Monde*, 11-9). M. André Durr, député RPR du Bas-Rhin (4<sup>e</sup>), a été condamné pour concussion et privé de ses droits civiques pour cinq ans par le tribunal correctionnel de Strasbourg, le 16-9 ; il a fait appel (*ibid.*, 18-9). M. Édouard Chamougon, député République et liberté de Guadeloupe, a été mis en examen pour corruption (*ibid.*, 19/20-9). Il reste que deux sénateurs, MM. Pierre Jeambrun (GD) (Jura) et Pierre Lacour (UC) (Charente) (cette *Chronique*, n° 59, p. 207) ont été impliqués dans une affaire de fausse facture devant le tribunal correctionnel de Lyon, le 15-9 (*ibid.*, 17 et 18-9).

Au lendemain de sa réélection, M. Emmanuelli a été mis en examen, le 22-9, par un magistrat de la cour d'appel de Lyon, dans le cadre de l'instruction du volet marseillais de l'affaire *Urba*, en sa qualité d'ancien trésorier du PS (*Le Monde*, 24-9). Il devait être reçu, le même jour, par le chef de l'État qui lui témoignera « sa confiance et son amitié. C'est un honnête homme que l'on n'arrête pas de poursuivre » (*ibid.*). De son côté, M. Garnier, réélu député, a été mis sur-le-champ en examen pour complicité de diffamation par suite de la plainte déposée par son concurrent, M. Claude Évin, en juin dernier. Cette plainte pour diffusion de tracts avait entraîné l'annulation de l'élection, le 8-7 (*Le Monde*, 25-9). V. *Contentieux électoral*.

Pour sa part, la chambre d'accusation de la cour d'appel d'Aix-en-Provence a rendu un arrêt de non-lieu, le 29-9, en faveur de M. Gaudin, sénateur des Bouches-du-Rhône, qui avait été inculpé, en 1992 (cette *Chronique*, n° 64, p. 198).

– *Levée d'immunité*. Avec l'accord de l'intéressé, le Sénat a décidé de lever l'immunité parlementaire de M. Éric Boyer (Réunion, app. RPR) le 8-7 (p. 2402). Un mandat d'amener a été établi le surlendemain et, après avoir disparu, M. Boyer s'est finalement rendu à la justice le 22-8 (*Le Monde*, 24-8).

#### V. Assemblée nationale. Sénat.

#### INÉLIGIBILITÉ

– *Article LO 128 du Code électoral*. Sur recours de la CCFP, le CC a constaté l'inéligibilité pour une durée d'un an, à compter de la date du scrutin, des candidats non élus aux élections législatives ayant omis de déposer, dans le délai légal, leur compte de campagne à la préfecture (AN, *Hautes-Alpes*, 1<sup>re</sup>, 7-7, p. 9858 ; AN, *Pyrénées-Atlantiques*, 6<sup>e</sup>, 22-9, p. 13603 ; AN, *Landes*, 1<sup>re</sup>, 23-9, p. 13612), suivant le précédent du 29-1-1992 (AN, *Belfort*, 2<sup>e</sup>, cette *Chronique*, n° 62, p. 188). Cependant, à la différence du juge administratif (CE, 23-10-1992, *Panizzoli*, *ibid.*, n° 64, p. 192), le Conseil a traité par prétérition la catégorie d'élections concernée. Mais sachant qu'une inéligibilité est d'interprétation stricte, la réponse est claire.

#### V. Contentieux électoral.

– *Article L. 197 du Code électoral.* A la différence de l'art. LO 128 qui précise que les candidats à l'AN qui n'ont pas déposé leur compte de campagne, ou dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit, sont inéligibles « à compter de l'élection », l'art. L. 197 ne fixe pas le point de départ de l'inéligibilité pour les candidats aux autres élections. L'arrêt Panizzoli du 23-10-1992 a décidé que l'inéligibilité « doit prendre effet à la date à laquelle la décision du juge de l'élection devient définitive », mais l'application de cette jurisprudence a embarrassé le TA de Toulouse. Saisi de 12 recours de la Commission nationale des comptes de campagne contre M. Dancale, candidat dans douze cantons différents de la Haute-Garonne, le TA devait-il, après une première déclaration d'inéligibilité, prononcer un non-lieu pour les autres recours, comme l'a fait le TA de Montpellier (21-4-1993, Raynaud), ou au contraire infliger une nouvelle sanction d'inéligibilité, dont le point de départ serait reporté à la date à laquelle le nouveau jugement serait définitif ? Consulté, le CE a tranché en faveur de la seconde solution, car le point de départ de la nouvelle sanction est différent de celui de la sanction précédemment prise, et la saisine de la CCFP n'est donc pas devenue sans objet (JO, 21-9, p. 13149).

#### JOURNAL OFFICIEL

– *Logorrhée.* La pagination de l'édition *Lois et Décrets* s'est accrue de 50,9 % entre 1958 et 1992 (AN, Q, p. 3088).

V. Loi.

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* Chr. Duparc, *La Communauté européenne et les Droits de l'homme*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993 ; S. Monchambert, *L'Enseignement privé en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2746, 1993 ; H. Labayle, « Le droit de l'étranger à mener une vie normale, lecture nationale et exigences européennes », *RFDA*, 1993, p. 511 ; M. Verpeaux, « Les PFRLR ou les principes énoncés dans les lois de la République », *PA*, 14 et 16-7 ; E. Inciyan, « Citoyens sous haute surveillance », *Le Monde*, 22/23-8 ; Y.-M. Labé, « Le groupe Hersant est-il en règle avec la loi ? », *ibid.*, 14-9 ; « La situation juridique du demandeur d'asile (droit comparé européen) », *RFDA*, 1993, p. 557 et 767.

Concl. F. Scanvic sous CE, 29-1-1993, « M<sup>me</sup> Josefa Bouilliez », *RFDA*, 1993, p. 794, note D. Ruzié (la place de l'individu au regard des conventions internationales) ; M. Denis-Linton, CE 10-4-1992, « Aykan », *ibid.*, p. 541 (refus de délivrance d'un visa) ; R. Abraham, CE 22-5-1992, *GISTI*, p. 567 (visa de sortie pour les étrangers) ; S. Lasvignes, CE 9-11-1992, « Président du gouvernement de Polynésie », p. 570 (liberté pour les résidents de sortir du territoire).

– *Communication audiovisuelle.* Le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux télévisés et de France Inter, du 2<sup>e</sup> trimestre 1993, est dressé par la *Lettre du CSA* (septembre, p. 14).

– *Droit de la nationalité.* La loi 93-933 du 21-7 (p. 10342) portant réforme

du Code de nationalité a été considérée, dans son ensemble, conforme à la Constitution par le CC (93-321 DC). C'est ainsi que la matière sensible de l'obligation faite aux jeunes nés en France de parents étrangers de manifester leur volonté de devenir français n'est pas contraire à un *PFRLR*, au motif que la loi sur la nationalité du 26-5-1889, confirmée par celle du 10-8-1927, a été instituée *pour des motifs tenant notamment à la conscription*. Autrement dit, si le droit du sol appartient au patrimoine républicain, en revanche, il n'en possède pas la force juridique supérieure.

170

Reste que le juge s'est réclamé du principe de *proportionnalité* des peines et des incapacités inhérentes (art. 8 de la Déclaration de 1789) en censurant l'art. 12 de la loi examinée qui prévoyait la perte de l'acquisition de la nationalité française, consécutive à la naissance sur le sol français, à la suite d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'un arrêté d'assignation à résidence. L'art. 24 qui privait un étranger du droit d'acquérir la nationalité française, suite aux mêmes mesures de police administrative, devait subir un sort analogue. La censure de ces cas d'empêchement à l'acquisition de la nationalité se présente comme une nouvelle manifestation de la sollicitude du Conseil constitutionnel pour *l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle* (art. 66C) et d'une certaine prévention pour l'autorité administrative.

– *Droit de mener une vie familiale normale*. V. *Regroupement familial*.

– *Droit des étrangers*. La décision *Maîtrise de l'immigration*, rendue par le CC, le 13-8, en définit le contenu de

façon générale : *Aucun principe (...) aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ; (...) les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative (...), les étrangers se trouvent placés dans une situation différente de celle des nationaux*.

Cependant, la spécificité de la condition allogène ne saurait être exclusive de libertés, dont l'exercice doit se concilier avec la sauvegarde de l'ordre public. Figurent parmi elles : *la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale*.

Qui plus est, *les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français*. Il reste qu'ils doivent bénéficier de *l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés*.

En dernière analyse, cette décision 93-325 DC indique que les étrangers peuvent se prévaloir d'un *droit qui est propre à certains d'entre eux* : celui de l'asile politique (4<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946). Ce statut allogène, amputé de diverses dispositions, a été promulgué par la loi 93-1013 du 24-8 (p. 11991).

#### V. Engagement international.

– *Droits sociaux*. Les étrangers qui résident et travaillent régulièrement sur le territoire national peuvent s'en réclamer, a jugé le CC, le 13-8 (93-325 DC).

– *Égalité devant la loi*. La Sécurité

sociale assure, depuis le 4-8, la couverture des couples homosexuels (*Libération*, 5-8).

Au surplus, dans le même temps où le CC s'évertue à lutter contre la discrimination entre les étrangers et les nationaux, dans le droit-fil de sa jurisprudence du 3-9-1986 (*Rec.*, p. 135), il n'en considère pas moins que l'assimilation ne peut être accueillie : *dès lors que le législateur peut mettre en œuvre des objectifs d'intérêt général (telle) la sauvegarde de l'ordre public* (93-325 DC, 13-8). D'où le particularisme de la condition des étrangers.

– *Informatique et liberté*. Un arrêté du 6-8 (p. 11764) autorise la création au ministère de l'Intérieur d'une base de données destinée à l'initialisation du système d'information Schengen.

– *Liberté d'aller et venir*. Le juge a été appelé à se prononcer à nouveau (cette *Chronique*, n° 40, p. 176) sur la conformité d'une loi relative aux contrôles d'identité, le 5-8 (93-323 DC). En l'occurrence, il appartient au législateur, selon cette décision, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, *d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice des libertés constitutionnelles garanties et, d'autre part, les besoins de la recherche des auteurs d'infractions qui sont nécessaires l'un et l'autre à la sauvegarde des droits de valeur constitutionnelle*.

Sous le bénéfice de cette mise en perspective, le Conseil a validé les pouvoirs attribués au procureur de la République (art.78-2 al. 6 du Code de procédure pénale) à partir du moment où ce magistrat judiciaire a la *responsabilité de définir précisément les conditions dans lesquelles les con-*

*trôles d'identité qu'il prescrit doivent être effectués.*

S'agissant des contrôles opérés, en matière de police administrative, le 7<sup>e</sup> alinéa de l'art. 78-2 précité les autorise, *quel que soit le comportement de la personne*. Mais, ce n'est qu'à la faveur d'une interprétation neutralisante, ou si l'on préfère de sa réécriture, que sa validité devait être acceptée : après avoir posé le principe que *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle*, le Conseil prescrit à l'autorité concernée de *justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public*. Au-delà du respect intégral de l'ensemble des conditions de forme et de fond posées par le législateur, observé par les autorités administratives et judiciaires, le CC enjoint aux tribunaux compétents de *censurer et de réprimer les illégalités commises et de pourvoir à la réparation de leurs conséquences dommageables*. Dans cet ordre d'idées, au terme d'une démarche pédagogique, il appartient, en particulier, à l'autorité judiciaire de *contrôler les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle ; qu'à cette fin, il lui appartient d'apprécier, s'il y a lieu, le comportement des personnes concernées*.

Par ailleurs, sous réserve du respect des conditions de forme et de fond susmentionnées, l'instauration d'une zone de 20 km, en deçà des frontières limitrophes de celles des États signataires de la convention de Schengen, en vue de permettre des vérifications, est légale, par suite de la suppression de certains contrôles aux frontières (al. 8 de l'art.78-2).

A l'opposé, la possibilité d'une extension de cette zone jusqu'au double en profondeur générerait *des atteintes excessives à la liberté individuelle*. Par surcroît, observe la Haute Instance, le législateur en se remettant de ce soin à un décret en Conseil d'État méconnaît sa propre compétence. Incompétences positive et négative : la mesure est comble !

Au final, plus qu'une appréciation de la loi 93-992 du 10-8 (p. 11303), le Conseil a délivré aux autorités administratives et juridictionnelles un véritable *mode d'emploi*.

172

– *Liberté d'aller et venir (suite)*. Concernant les étrangers, le CC a estimé le 13-8 (décision 93-325 DC) que le maire, pris en qualité d'agent de l'État, peut refuser, en matière de maîtrise de l'immigration, le certificat d'hébergement exigible pour une visite privée, lorsque les conditions requises ne sont pas remplies manifestement (art. 3).

S'agissant des contrôles d'identité (art. 5), la stricte réserve d'interprétation formulée le 5-8 (93-323 DC) est réitérée à l'égard des allogènes. C'est à cette condition que la disposition contestée n'est pas contraire à la Constitution.

Concernant l'attribution de la carte de résident à l'étranger mineur, le Conseil, tout en reconnaissant le bien-fondé de l'art. 7 de la loi déferée, a estimé, dans le souci d'éliminer l'arbitraire, que *la prise en compte d'une menace à l'ordre public ne peut sans circonstance aggravante être de nature à motiver une mesure d'expulsion*. De la même façon, le juge a considéré que le refus de délivrance est valable au regard des étrangers vivant en état de polygamie (art. 9).

Toutefois, la reconduite à la frontière qui emporte de plein droit l'interdiction du territoire (art. 14. II) devait être censurée pour violation de l'art. 8 de la Déclaration de 1789 : *les exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition*. Sur ce principe, le Conseil demeure ferme (cette *Chronique*, n° 50, p. 197).

Dans cette perspective, la prévention que nourrit le juge à l'égard des mesures de rétention (25-2-1992, *Zones de transit*, cette *Chronique*, n° 62, p. 192) a eu l'occasion de se vérifier pour ce qui concerne l'étranger dépourvu de documents de voyage, au titre d'une décision administrative, voire judiciaire (art. 27 et 34 de la loi sur la maîtrise de l'immigration), à partir du moment où les garanties légales de la liberté individuelle ne sont pas satisfaites.

En dernière analyse, le contrôle des *mariages blancs* autorisant le procureur de la République à y surseoir a subi le même sort, en ce qu'il méconnaît *le principe de la liberté du mariage qui est une des composantes de la liberté individuelle* (art. 31).

– *Liberté d'association*. En application de la loi du 10-1-1936, le Conseil des ministres du 1<sup>er</sup>-9 a procédé à la dissolution du groupement de fait Heimattreue Vereinigung Elsaß (Association de fidélité à la patrie alsacienne) (décret du 2-9, p. 12441).

– *Liberté individuelle et droits de la défense*. La réforme du Code pénal, opérée par la loi du 4-1-1993, a fait l'objet, cette fois-ci, d'un recours (cette *Chronique*, n° 65, p.210). La

décision du Conseil (93-326 DC) en a fait, pour l'essentiel, bonne justice, à partir de l'instant où le législateur respectait la jurisprudence.

Sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation, le juge a estimé que l'information du procureur de la République *dans les meilleurs délais*, en matière de garde à vue, doit s'entendre non certes *immédiate pour des raisons objectives tenant aux nécessités de l'enquête*, mais dans le *plus bref délai possible* afin d'assurer la sauvegarde des droits reconnus à la personne retenue (art. 66C). De la même façon, la prolongation ordonnée par le procureur de la République satisfait à cette dernière exigence constitutionnelle.

Quant à la présence d'un avocat au cours de ces périodes, consacrée par la loi du 4-1-1993, le juge demeure fidèle à sa démarche selon laquelle, en matière de libertés publiques, on ne peut jamais revenir au point zéro (cette *Chronique*, n° 40, p. 180). Quelle que soit la gravité des faits incriminés, *le droit de la personne de s'entretenir avec un avocat au cours de la garde à vue constitue un droit de la défense qui s'exerce durant la phase d'enquête de la procédure pénale*. Les différences de modalités d'exercice peuvent se concevoir, tout au plus, sans remettre en cause le principe même de la présence d'un conseil (art. 3.IV de la loi).

La réaffirmation de ce *PFRLR*, proclamé le 2-12-1976 (CCF 1, p. 231), peut même être revendiquée par les personnes soupçonnées d'infractions graves (trafic de stupéfiants, terrorisme) : *dénier à une personne tout droit de s'entretenir avec un avocat*, opine le juge, *à raison de certaines infractions alors que ce droit est*

*reconnu à d'autres personnes (...)* *méconnaît, s'agissant d'un droit à la défense, l'égalité entre justiciables*. Suivant le précédent du 23-7-1975 (*Juge unique, Rec.*, p. 22) la disposition finale de l'art. 3.IV devait donc être censurée, au même titre que l'art. 29 afférent à la garde à vue du mineur de 13 ans, sur le fondement inédit à ce jour de l'art. 9 de la Déclaration, en considérant que la *rigueur* était excessive, pour ne pas dire arbitraire. Aux termes de la loi 93-1013 du 24-8 (p. 11991), le juge d'instruction retrouve ses droits (cette *Chronique*, n° 65, p. 210). De la même façon, afin de limiter les détentions provisoires, une procédure de référé liberté est mise en place.

– *Liberté de la presse*. Le groupe Hersant s'est rendu acquéreur des *Dernières Nouvelles d'Alsace*, publiées à Strasbourg (*Le Monde*, 18/19-7). Une fois encore (cette *Chronique*, n° 62, p. 192), la légalité du rachat par rapport au critère posé par la loi du 1<sup>er</sup>-8-1986 a été discutée. Après enquête, la chancellerie a estimé, le 18-8, que le seuil maximal de 30 % de la diffusion n'avait pas été franchi (*Le Monde*, 19-8). Ce qui est contesté : v. D. Perier-Daville, « Le toupet de Robert Hersant », *ibid.*, 10-8.

La protection de la présomption d'innocence (art. 9.I du Code civil) est à l'origine d'une nouvelle condamnation (cette *Chronique*, n° 67, p. 182) : *Les Informations dieppoises* l'ont été par une ordonnance en référé du 21-7 (*Le Monde*, 28-7). Cependant, la cour d'appel de Rouen, par un arrêt du 20-9, devait débouter les plaignants (*ibid.*, 24-9).

– *Présomption d'innocence*. « Premier

principe essentiellement républicain, qui touche au cœur même de nos institutions depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », a estimé le chef de l'État, le 14-7 (*Le Monde*, 16-7). « Toute personne mise en cause doit être présumée innocente, jusqu'à ce que sa culpabilité soit consacrée par un acte judiciaire (...) Il faut que ceux qui sont chargés de l'instruction observent les règles élémentaires qui sont celles de la République » (*idem*).

174 – *Privatisation*. La loi 93-923 du 19-7 (p. 10255) autorise le transfert au secteur privé de 21 entreprises nationales. Le décret 93-1041 du 3-9 (p. 12501) en explicite les modalités.

– *Regroupement familial*. Se fondant sur le 10<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946 (« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ») et dans le droit-fil de la jurisprudence administrative (CE, 8-12-1978, *GISTI*, *CCF*, 10, p. 237), la décision du 13-8 considère que ce droit s'applique aux « étrangers dont la résidence en France est stable et régulière » comme aux nationaux et qu'il comporte la faculté de faire venir leur conjoint et leurs enfants mineurs. Elle en tire la conséquence que l'exclusion des étudiants, prévue par la loi sur la maîtrise de l'immigration, « n'est pas justifiée, au regard du caractère général que le Préambule (...) confère au droit de regroupement familial, par une différence de situation par rapport aux autres demandeurs », et donc que cette disposition est contraire à la Constitution. On observera que, pour l'obtention de la carte de résident de plein droit au bout de dix ans, la même décision admet que les étrangers qui

ont été admis pour effectuer des études qui se seraient prolongées pendant dix années, sont placés, aux yeux du Conseil, dans une situation différente qui justifie qu'ils en soient exclus (art. 8), et qu'il en va de même pour la protection contre un arrêt d'expulsion.

D'autre part, le Conseil estime que le délai de deux années imposé pour faire venir un nouveau conjoint après dissolution ou annulation d'un précédent mariage méconnaît le droit de mener une vie familiale normale et est donc contraire à la Constitution. V. H. Labayle, art. précité, *RFDA*, 1993, p. 511.

LOI

– *Bilan*. Le Premier ministre indique le nombre de lois promulguées depuis 1958 et celui des décrets d'application (AN, Q, p. 3162) : les chiffres extrêmes se situent respectivement : en 1958 (47 lois) et 1977 (163 lois). Il est fait mention, par ailleurs, du nombre de lois totalement ou partiellement appliquées depuis 1988 (*idem*).

– *Anticipation prématurée*. Le traité sur l'Union européenne n'étant pas entré en vigueur, la constitutionnalité de la loi relative au statut de la Banque de France n'a pas à être appréciée au regard de l'art.88-3C mais des autres dispositions, et notamment des art. 20 et 21C. Or la loi attribuée à la Banque la définition de « la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix » et méconnaît ainsi la compétence du gouvernement et du Premier ministre : en déclarant ces dispositions non conformes, la décision 93-324 DC du 3-8 fait écho à la mise en garde du président de la République au Conseil

des ministres du 10-5 (*Le Monde*, 12-5 et 5-8).

– *Incompétence négative*. Par sa décision 93-322 DC du 28-7, le CC rappelle que le législateur est compétent pour fixer les règles constitutives des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, qui constituent une catégorie particulière d'établissements publics au sens de l'art. 34C, en vertu d'une jurisprudence constante depuis 1964 (décision 64-27 L, RTF) ; il lui est loisible d'autoriser des dérogations et même de prévoir des expériences ; mais il doit alors en définir précisément la nature et la portée, ainsi que l'évaluation qui conduira à leur maintien, leur modification ou leur généralisation. Or la proposition de loi adoptée par le Parlement n'assortit les dérogations à la loi Savary d'aucune précision ni d'aucune limite ; d'autre part, en prévoyant que ces dérogations sont adoptées à la majorité par les conseils d'administration et qu'elles sont considérées comme approuvées si le ministre ne s'y oppose pas, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'art. 34C et n'a pas « assorti de garanties légales les principes de caractère constitutionnel que constituent la liberté et l'indépendance des enseignants-chercheurs ». Les autres dispositions étant inséparables, c'est la loi tout entière qui a été déclarée contraire à la Constitution. Bref, la réforme universitaire par « en haut » se révélait impraticable depuis l'échec de la loi Devaquet en 1986, la réforme par « en bas » l'est également.

V. *Conseil constitutionnel. Journal officiel. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire.*

## MAJORITÉ

– *Bibliographie*. Jean-Marie Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 1993, p. 949.

– *Arbitrage du Premier ministre*. M. Balladur a provoqué une réunion de conciliation entre les députés et les sénateurs de la majorité sur la révision constitutionnelle, le 6-7 ; les seconds ont renoncé à la mise en accusation des ministres par le Parlement devant la Cour de justice de la République, mais ils ont obtenu satisfaction sur les autres dispositions, notamment la compétence du Conseil supérieur de la magistrature pour le parquet. Le Premier ministre, qui a réuni les parlementaires de la majorité le même jour, à l'occasion des cent premiers jours de son accession à Matignon, leur a promis « une nouvelle étape » pour le mois de septembre, tout en l'invitant à rester unie (*Le Monde*, 8-7).

175

## MINISTRE

– *Constitutionnalisation*. A la faveur de l'adoption de la LC 93-952 du 27-7 (p. 10600), qui confirme le ministre de la Justice en sa qualité de vice-président de droit du Conseil supérieur de la magistrature (art. 65C), la constitutionnalisation a été étendue au titre de *garde des Sceaux* (al. 3). C'est le seul membre du gouvernement dont l'existence relève d'un statut constitutionnel, indépendamment du Premier ministre (art. 21C).

– *Condition*. Le garde des Sceaux a déposé plainte pour diffamation

publique envers des fonctionnaires publics à l'encontre de M. Tapie, député RL, qui avait comparé, dans un hebdomadaire, les méthodes d'instruction sur l'affaire de corruption présumée entre clubs de football à celles de *l'Inquisition et de la Gestapo* (*Libération*, 17/18-7). De son côté, le ministre de l'Intérieur a engagé une même action contre le Syndicat de la magistrature à propos d'un preneur d'otages (*ibid.*, 21-7). Quant à M. Charasse, ancien ministre du Budget, il a saisi le ministre de la Justice, faute de disposer d'une voie d'action directe (cette *Chronique*, n° 67, p. 184), à la suite d'articles publiés dans *Le Figaro* et *Libération* relatifs à l'affaire Botton, du chef de diffamation publique envers un ministre (*Le Monde*, 28-7).

– *Mise en examen.* Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4-1-1993 (cette *Chronique*, n° 65, p. 210), un ministre en exercice (M. François Léotard) a été placé dans cette condition à la suite de l'arrêt rendu, le 29-6, par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Lyon (*Le Monde*, 8-7) à propos de l'affaire de Port-Fréjus (cette *Chronique*, n° 66, p. 177). Contrairement à la pratique observée (*ibid.*, n° 63, p. 175), le ministre d'État n'a pas cru devoir présenter sa démission afin de mieux assurer sa défense.

V. *Gouvernement. Responsabilité gouvernementale.*

#### ORDRE DU JOUR

– *Proposition de résolution.* L'ordre du jour complémentaire adopté le 28-9

(p. 3311) retient la proposition de résolution de M. de Lipkowski (RPR) sur la proposition de règlement relative aux instruments communautaires de défense commerciale.

#### V. *Résolutions.*

#### PARLEMENT

– *Président des assemblées parlementaires.* La qualité d'autorité de nomination a été conférée à chacun d'entre eux par l'art. 65C nouveau, issu de la LC 93-952 du 27-7 (p. 10600) s'agissant de la désignation respective d'une personnalité qualifiée au Conseil supérieur de la magistrature. En outre, ceux-ci établissent, avec le président du Conseil économique et social, la liste des personnes en vue de la nomination des membres du Conseil de la politique monétaire (art. 8 de la loi 93-938 du 4-8 portant statut de la Banque de France, p. 11407).

V. *Assemblée nationale. Congrès du Parlement. Résolution. Sénat. Session extraordinaire.*

#### PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations.* Pour la première fois sous la X<sup>e</sup> législature (cette *Chronique*, n° 67, p. 185) deux sénateurs peuvent se prévaloir de cette qualité, dans le cadre des dispositions de l'art. LO 144 du Code électoral : MM. Le Grand (Manche, RPR) et Trucy (Var, RI) auprès respectivement du Premier ministre et du ministre de la Défense (décrets des 8-7 et 4-8, p. 9726 et 11011). De nouveaux députés entrent également en lice : MM. Balkany

(Hauts-de-Seine, 5<sup>e</sup>, RPR) à l'Intérieur (décret du 1<sup>er</sup>-7, p. 9413) ; Marsaud (Haute-Vienne, 1<sup>re</sup>, RPR) chez le Premier ministre (*idem*), ainsi que M. Lafleur (Nouvelle-Calédonie, 1<sup>re</sup>, RPR) à Matignon (décret du 19-7, p. 13271).

D'autres nominations ont visé MM. Bataille (Nord, 22<sup>e</sup>, S) (cette *Chronique*, n° 65, p. 212) et Diméglio (Hérault, 1<sup>re</sup>, UDF) auprès du ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur (décrets des 13-8 et 6-9, p. 11653 et 12601).

A l'opposé, le ministre de la Justice a conféré *spontanément*, le 9-9 (*Le Monde*, 11-9), la présidence de la Commission de la justice de proximité aux sénateurs Jean Arthuis (Mayenne, UC) et Hubert Haenel (Haut-Rhin, RPR), en vue d'assurer le *suivi* des conclusions de la commission d'enquête sur la justice, créée en 1991 (cette *Chronique*, n° 61, p. 174).

## PARTIS POLITIQUES

– *Appartenance*. Le CC a estimé que le fait pour un candidat aux élections législatives de *ne pas se prévaloir de son appartenance à une formation politique entre les deux tours ne peut être considéré comme une manœuvre* altérant la sincérité du scrutin (AN, Val-de-Marne, 9<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9488).

– *Colloque*. La IX<sup>e</sup> Table ronde internationale du Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle de la faculté de droit d'Aix-Marseille, organisée avec le centre de droit et politique comparée de Toulon et l'Institut d'études juridiques ibériques et ibérico-américaines de Pau, a été

consacrée au thème « Constitutions et partis politiques », les 10 et 11-9-1993.

– *Financement*. La concurrence des « nouveaux écologistes du rassemblement nature et animaux » (cette *Chronique*, n° 67, p. 173) a eu pour conséquence de réduire le nombre des suffrages des « vrais » écologistes, et donc la subvention aux partis calculée sur cette base au titre de la loi du 15-1-1990. C'est pourquoi un candidat écologiste orthodoxe a demandé au CC de constater qu'il avait été irrégulièrement privé des suffrages supplémentaires qui auraient permis à sa formation politique d'obtenir une somme plus importante. Le CC a répondu qu'il « ne lui appartient pas, dans le seul but de déterminer la nature et l'étendue des avantages financiers auxquels un candidat ou la formation politique à laquelle celui-ci a déclaré se rattacher pourrait prétendre, de procéder à une reconstitution du nombre de voix attribuées à ce candidat » (n° 93-1262 du 27-9, Rhône 13<sup>e</sup>, p. 13386). Mais n'est-ce pas le Conseil qui est à l'origine de cette situation ? En censurant le seuil de 5 % sagement prévu par le législateur, au motif qu'il serait « de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » (cette *Chronique*, n° 54, p. 203), il a rendu possibles les détournements de la loi auxquels on a assisté (v. « L'habileté du couple Manovelli », *Le Figaro*, 24-9). Paradoxe supplémentaire, sur saisine de la CCFP, le CC a déclaré inéligibles M. Manovelli (n° 93-1635 du 22-9, p. 13835) et plusieurs candidats des « nouveaux écologistes » et « défense des animaux » qui n'avaient pas déposé leurs comptes de campagne, sans que cette sanction ait des

conséquences sur l'attribution de la dotation publique au titre de la loi du 15-1-1990.

La CCFP a donné son agrément à une série d'associations de financement et retiré celui de Génération-Écologie Haute-Normandie, de l'association nationale Chasse-Pêche-Nature-Tradition et de la fédération de Belfort du PS (p. 9693, 10476, 11284, 11415 et 11826).

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

178

– *Délégation*. Au terme d'une démarche classique (cette *Chronique*, n° 66, p. 210), le CC a rappelé que relève du pouvoir réglementaire la désignation de l'autorité administrative habilitée à exercer au nom de l'État des attributions exécutives (93-175L).

#### V. Loi.

#### PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. Th. Bréhier, « Le pouvoir est à Matignon », *Le Monde*, 30-9 ; J. Jaffré, « La popularité singulière de M. Balladur », *ibid.*, 16-9.

– *Appréciation présidentielle*. « M. Balladur, c'est moi qui l'ai choisi. Pas par hasard. Non seulement parce qu'il répondait (...) au sentiment général de la nouvelle majorité, mais aussi parce qu'il a des qualités », a déclaré le chef de l'État le 14 juillet (*Le Monde*, 16-7). M. Chirac « avait ses qualités, de grandes qualités, M. Balladur a les siennes, elles s'accordent plus ou moins bien avec les miennes » (*Le Figaro*, 15-7). A propos de la crise monétaire, il a indi-

qué : « Cette crise a été suivie sans désespérer par le Premier ministre et par moi-même et nous n'avons cessé de nous entretenir de l'évolution des choses. Je ne vais pas désapprouver après coup ce que j'ai approuvé sur le moment » (*Sud-Ouest*, 16-8).

– *Bilan des cent jours*. M. Édouard Balladur a résumé son sentiment à France 2, le 4-7, en ces termes : les rapports avec le chef de l'État se déroulent « tout à fait convenablement (...) Le gouvernement gouverne, la majorité parlementaire légifère. Dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, il y a un pouvoir partagé, ça ne veut pas dire que le président de la République approuve tout ce que nous faisons, mais je ne le lui demande pas d'ailleurs ! Il a sa conception des choses et nous avons la nôtre » (*Le Figaro*, 5-7).

– *Commission interministérielle de coordination des contrôles*. Le décret 93-985 du 6-8 (p. 11215) crée, conformément au règlement communautaire du 19-12-1988, cette commission relative aux actions financées par les fonds structurels européens (FSE, FEDER, FEOGA).

– *Conférence de presse*. Le Premier ministre a présenté les grandes lignes de sa politique pour les mois à venir, le 25-8, au cours d'une conférence de presse. Il était entouré des quatre ministres d'État (M<sup>me</sup> Simone Veil, MM. Pasqua, Léotard et Méhaignerie) et du ministre du Budget, porte-parole du gouvernement, M. Sarkozy.

– *Responsable de la majorité*. « Je suis à coup sûr, étant Premier ministre, le

responsable de la majorité parlementaire », a déclaré M. Balladur le 12-8. « Mais pour autant il y a des partis et je ne considère pas que je sois responsable direct des partis en tant que partis » (*Le Monde*, 14-8).

V. Dyarchie. *Majorité. Président de la République. Révision de la Constitution. Session extraordinaire.*

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* Chr. Bigaut, *Le Président de la République*, La Documentation française, 1993 ; H. M., « La grâce, une prérogative présidentielle », *Le Monde*, 21-8 ; D. Carton, « Charasse l'intouchable », *ibid.*, 9-8.

– *Autorité.* Nous sommes dans « une République parlementaire où le président de la République dispose d'une autorité particulière. Cette autorité est reconnue par les textes et par l'usage, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, beaucoup moins dans le domaine de la politique intérieure, économique et sociale, puisque cela relève généralement de la loi et que la loi est votée par le Parlement », a rappelé le chef de l'État dans son entretien télévisé du 14 juillet (*Le Monde*, 16-7). Mais il a ajouté : « Si j'avais le sentiment que les intérêts de la France sont gravement compromis, je le dirais. »

– *Collaborateurs.* Christian Nique, inspecteur de l'éducation nationale, a été nommé conseiller technique à la présidence de la République le 4-9 (p. 12677).

– *Conjointe.* M<sup>me</sup> Danielle Mitterrand

s'est rendue à Belgrade, le 5-7, en vue d'obtenir la libération du leader de l'opposition parlementaire Vuk Draskovic (*Le Monde*, 7/8-7). Le président serbe devait peu de temps après, le 9-7, donner une suite favorable à sa démarche (*ibid.*, 11/12-7). A l'ambassade de France à Buenos Aires, elle a manifesté sa crainte, le 27-9, que l'Argentine ne soit, à nouveau, aux prises avec ses *vieux démons* (*ibid.*, 29-9). Au préalable, dans une lettre à *L'Humanité* (16-9), elle avait pris la défense de Fidel Castro comparé par *Globe* à Ceausescu (*Le Monde*, 18-9).

– *Droit de grâce.* Comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 64, p. 211), sur proposition du garde des Sceaux, le chef de l'État a signé, à la veille de la fête nationale, un décret de grâces collectives (*Le Monde*, 15-7). Il devait, ultérieurement, user, le 20-8, de ce droit régalié au bénéfice d'un écologiste emprisonné (*ibid.*, 21-8).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.* Le président de la République préside le nouveau CSM (art. 65C, rédaction de la LC du 27-7, p. 10600), sauf lorsqu'il statue en formation disciplinaire à l'égard des magistrats assis et debout (al. 6, 11-8). Le garde des Sceaux supplée le chef de l'État.

– *Interventions.* Au cours de son entretien télévisé du 14-7, le chef de l'État a jugé « farameuses » les accusations portées contre Henri Emmanuelli, qui venait de démissionner de son mandat de député à la suite de sa mise en examen (*Le Monde*, 16-7). Il a récidivé, si l'on ose dire, lors de la seconde mise en examen de l'ancien trésorier du PS, qu'il a reçu après sa

réélection, le 22-9, et raccompagné sur le perron de l'Élysée : « C'est un homme honnête que l'on n'arrête pas de poursuivre » (*ibid.*, 24-9). M. Mitterrand est également intervenu à propos de l'affaire Valenciennes-OM en déclarant : « Je n'arrive pas à comprendre, c'est la question que je me pose en tant que citoyen, pas en tant que président de la République (...), quel était l'intérêt de ce grand club », après s'être demandé pourquoi on voulait mêler Bernard Tapie à cette affaire (*Le Monde*, 16-7).

180 – *Interventions (suite)*. La déclaration du 14-7 aura permis au chef de l'État de tenter de dissiper une nouvelle illusion de la V<sup>e</sup> République (cette *Chronique*, n° 66, p. 214) : « Il n'y a jamais eu de toute-puissance du président de la République (...) [II] doit tenir le plus grand compte de la majorité. C'est une République parlementaire et les choix de la nation se font au Parlement. »

Il devait préciser ultérieurement à *Sud-Ouest*, le 15-8, que le bon fonctionnement de la cohabitation réside dans le fait que les *principaux partenaires respectent la loi suprême* ; ... la magistrature suprême, en clair.

Répondant à une question sur un 3<sup>e</sup> mandat, le 14-7, M. Mitterrand a fait observer qu'« on n'est pas élu à vie dans la République. Deux fois, c'est déjà beaucoup. Parmi mes prédécesseurs, les pauvres, Jules Grévy, Albert Lebrun, le général de Gaulle a été le plus tenace » (*Le Monde*, 16-7).

Après avoir indiqué qu'il demeurerait favorable au vote des étrangers en France, le 14-7, il a appelé à Besançon, le 28-9, à la *vigilance* contre la xénophobie : « tentation constante à laquelle il faut prendre garde. Réduire la

diversité française, nourris que nous sommes à travers les siècles par des apports multiples, ce serait renier notre passé » (*Libération*, 29-9).

– *Le manuscrit coréen*. A l'occasion de son voyage officiel à Séoul, le président a remis, le 15-9, aux autorités coréennes un manuscrit des Archives royales de ce pays, déposé depuis 1822 à la Bibliothèque nationale. Officiellement, il s'agit d'un prêt de longue durée (*Le Monde*, 19/20-9), mais qui devait susciter une vive réaction des conservatrices contraintes, selon elles, à la demande du chef de l'État et du ministre des Affaires étrangères, d'accomplir « un acte contraire à l'intérêt de la France, à la légalité et à la déontologie de leur profession » (*Libération*, 18/19 et 25/26-9).

– *Le notaire*. A propos de son refus de signer l'ordonnance sur les privatisations en 1986, le président de la République a précisé : « Lorsque le Parlement vote une loi, je deviens un notaire et quand, dans le délai qui m'est imparti, je dois signer, je signe, sans quoi je serais en situation de forfaiture. C'est la volonté du législateur qui s'impose. Lorsqu'on me propose une ordonnance, ce n'est pas pareil » (*Le Monde*, 16-7).

– *Nominations*. « Quand elles relèvent vraiment d'une façon stricte de la volonté du gouvernement qui a besoin d'avoir auprès de lui les hauts fonctionnaires de son choix, je laisse le gouvernement me faire les propositions qu'il souhaite. Lorsqu'il s'agit de postes qui intéressent le pays et mon autorité, j'interviens, et lorsqu'il s'agit de changer un homme pour un autre sans qu'il y ait de raisons évi-

dentes, je le fais remarquer » (*Le Monde*, 16-7).

Par ailleurs, alors que le chef de l'État nommait, jusqu'à ce jour, tous les membres du CSM selon des modalités diversifiées (art. 1<sup>er</sup> de l'ord. 58-1271 du 22-12-1958), l'art. 65C nouveau (rédaction de la LC du 27-7, p. 10600) limite son pouvoir à la désignation d'une personnalité qualifiée. Par surcroît, cette attribution n'est pas dispensée de l'obligation du contre-seing ministériel. En revanche, sa prérogative demeure s'agissant de la nomination en Conseil des ministres du procureur général près de la Cour de cassation et de celui des cours d'appel (art. 65, al. 7C).

– *Prérogatives.* A propos de la révision du 27-7, M. Mitterrand a révélé : « Les deux assemblées ont voté des textes différents. Les présidents de ces assemblées et le Premier ministre m'ont constamment consulté en me disant, puisque je suis le seul en mesure de réunir un Congrès pour adopter une révision constitutionnelle : Est-ce que vous seriez d'accord avec ce texte ? J'ai plusieurs fois dit : Non, je ne suis pas d'accord, il faut faire un progrès pour que cela se rapproche du texte initial dont j'assume la paternité » (*Le Monde*, 16-7).

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Dyarchie. Référendum. Révision de la Constitution. Session extraordinaire.*

#### QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan.* Un premier bilan de la X<sup>e</sup> législature au 19-7 est dressé (AN, Q, p. 2129).

#### RÉFÉRENDUM

– *Article 89, alinéa 2C.* Interrogé à Latche sur les propos de M. Charles Pasqua, qui envisageait un référendum au cas où lui-même refuserait la révision souhaitée par le gouvernement (v. *Dyarchie*), le président de la République a répondu le 3-9 : « Le référendum ne peut avoir lieu sans que je le décide. Je ne pense pas que personne, parmi les gens responsables, ne tende à se lancer dans l'inconstitutionnalité (...). Donc cela dépend de moi. De ce point de vue, il ne faut pas trop compter sur moi » (*Le Monde*, 5/6-9). L'hypothèse envisagée par le ministre de l'Intérieur concernait le vote d'une *proposition* de loi constitutionnelle par le Parlement selon la procédure de l'art. 89, al. 2, qui dispose que « la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum » : le président de la République a-t-il le droit d'y faire obstacle ? La doctrine considère qu'il a dans ce cas compétence liée, à la différence des *projets*, dont il a l'initiative, sur proposition du gouvernement.

– *Consultation locale.* Pour la première fois, les habitants d'un arrondissement de Paris, et plus particulièrement ceux de Belleville dans le XIX<sup>e</sup>, ont été consultés à propos d'un projet d'aménagement (*Le Monde*, 18/19-7).

#### RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* D. Chagnollaude (sous la direction de), *La Vie politique en France*, Éd. du Seuil, 1993 ; J.-D. Bredin, « La France et sa mémoire », *Libération*, 16-7.

– *Commémoration*. Pour la première fois (cette *Chronique*, n° 66, p. 216) une cérémonie présidée par le Premier ministre, à Paris, le 16-7, a honoré la mémoire des victimes de la rafle du Vel' d'Hiv : « De ce drame épouvantable, la France demeure inconsolable » (*Le Monde*, 18/19-7).

– *Indivisibilité* (art. 2C). La réforme du Code de la nationalité n'affecte pas ce caractère de la République, à propos du double droit au sol, a jugé le CC, le 20-7 (93-321 DC), au bénéfice d'une réserve stricte d'interprétation, s'agissant de l'attribution de la nationalité française à l'enfant né en France lorsqu'un de ses parents est né dans un territoire ayant accédé ultérieurement à l'indépendance.

V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques*.

#### RÉSOLUTION

– *Art. 88-4 C*. Une heureuse initiative du *BAN* (13, p. 29) : le tableau de l'examen des propositions d'actes communautaires, au 20-7, est dressé.

Conformément à l'art. 151-1, al. 10 RAN, deux résolutions adoptées par la commission des finances ont été considérées comme définitives les 14 et 21-7 (p.10115 et 10331).

V. *Ordre du jour. Parlement*.

#### RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 43, alinéa 3C*. La motion de censure déposée par les députés socialistes en réplique à l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le

projet de privatisation, le dernier jour de la session (cette *Chronique*, n° 67, p. 70), a été discutée le 5-7 pendant la session extraordinaire, sans qu'il soit besoin de prolonger la session ordinaire en application de l'art. 51C. Elle a recueilli 87 voix : les 57 socialistes, les 23 communistes, et 7 République et liberté (p. 2960).

#### RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. « La révision de la Constitution de 1958 », *RFDC*, 1993, p. 227 ; Ch. Pasqua, « Droit d'asile : réviser la Constitution », *Le Figaro*, 23-8.

– *Loi constitutionnelle du 27 juillet 1993*. Le projet de LC portant révision de la Constitution du 4-10-1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI, a été adopté, en termes identiques, par les sénateurs, en troisième lecture, le 8-7 (p. 2359), conformément à l'arbitrage rendu par le Premier ministre, de manière inédite sous la V<sup>e</sup> République, la veille (*Le Monde*, 8-7) ; la procédure de la CMP étant inapplicable, en l'espèce (v. *Premier ministre*). Le compromis a consisté à ce que la Haute Assemblée renonce à la saisine parlementaire de la Cour de justice de la République et accepte le renvoi à une LO qui, outre la saisine du CC, la place dans une position inégalitaire. Pour sa part, l'Assemblée nationale s'est ralliée au principe d'une double formation du Conseil supérieur de la magistrature (v. S, rapport Dailly, Haenel et Jolibois, n° 316 ; AN, rapport Fanton, n° 356). Le Congrès du Parlement a définitivement ratifié la LC, le 19-7. Le chef de l'État a procédé à sa promulgation le 27-7 (p.10600).

C'est la septième révision de la Constitution (cette *Chronique*, n° 63, p. 182) ; la première dans le cadre d'une cohabitation entre majorités politiques opposées (v. *Président de la République*) et le second échec pour l'exception d'inconstitutionnalité des lois (cette *Chronique*, n° 67, p. 190).

La LC comporte 5 articles : l'art. 1<sup>er</sup> modifie l'art. 65C (v. *Conseil supérieur de la magistrature*) ; l'art. 2 abroge le second alinéa de l'art. 68C (v. *Haute Cour de justice*) ; l'art. 3 modifie la numérotation des titres X à XVI qui deviennent respectivement les titres XI à XVII ; l'art. 4 insère un nouveau titre X (« De la responsabilité pénale des membres du gouvernement ») composé des art. 68-1 et 68-2 relatifs à la *Cour de justice de la République* (*supra*). Quant à l'art. 5, il crée un art. 93, au titre des dispositions transitoires. Le chantier ouvert en 1992 par le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 65, p. 218) trouve ici son aboutissement. *Tout ça pour ça*.

Au surplus, la LC renvoie à deux LO d'application afférentes respectivement au CSM et à la saisine de la Cour de justice. En revanche, après que le chef de l'État eut souhaité *très vivement*, le 14-7, la discussion d'un projet de révision afférent aux compétences du Parlement, le Premier ministre devait y opposer une fin de non-recevoir au Congrès du Parlement, le 19-7 (p. 6) considérant qu'il ne relevait pas d'*une exacte appréciation de la hiérarchie des urgences*.

En privant, de la sorte, le président du pouvoir d'initiative de la révision (art. 89 al. 1<sup>er</sup>C), le Premier ministre devait obtenir la réciprocité, peu de temps après, s'agissant de l'acceptation de sa proposition relative au droit d'asile.

La cérémonie d'apposition du sceau a été différée.

V. *Dyarchie. Engagement international. Président de la République*.

#### SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Bibliographie*. V. Giscard d'Estaing, « Un glissement constitutionnel », *Le Monde*, 8-7 ; M.-A. Cohendet, « D'une violation à une autre », *ibid.*, 17-7.

– *Clôture*. Un décret du 13-7 (p. 9944) a mis un terme à la première session extraordinaire de la X<sup>e</sup> législature.

– « *Événement anodin* ». Le chef de l'État ayant refusé d'inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire l'examen de la proposition de loi abrogeant la loi Falloux (cette *Chronique*, n° 67, p. 192), comme naguère, en 1987, s'agissant de la réforme du statut de la régie Renault (*ibid.*, n° 45, p. 198), a provoqué la *déception* du Premier ministre (France 2, 4-7). Mais il ne s'est agi, en définitive, que d'un *événement anodin* (TF1, 9-7). Toutefois, comme précédemment (*ibid.*, n° 66, p. 190), il s'est réclamé du principe de proportionnalité : « s'il arrivait que sur un point que je jugerais essentiel pour la conduite de l'action du gouvernement ou qui mettrait en cause une conviction fondamentale, j'étais empêché de conduire l'action du gouvernement, il va de soi que j'en tirerais les conséquences » (*Le Monde*, 11/12-7).

– *Non-simultanéité*. Le décret du 13-9 (p. 12831) convoque une nouvelle session extraordinaire du Parlement.

Mais son ouverture a été *différenciée* à l'Assemblée et au Sénat : respectivement le 28 et le 29-9 (p. 13496 et 13497). Au moment où les députés débattaient du projet de loi quinquennale relatif au travail, les sénateurs entendaient le lendemain une déclaration du gouvernement sur les transports intérieurs. Ce cas de figure confirme l'interprétation retenue en matière de résolutions communautaires (cette *Chronique*, n° 66, p. 215). Le décret du 1<sup>er</sup>-10 (p. 13695) a mis un terme à la seconde session extraordinaire de la X<sup>e</sup> législature.

184

## SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat, *Un nouveau dialogue*, magazine semestriel publié à l'issue de chaque session (juillet).

– *Composition*. M<sup>me</sup> Joëlle Dusseau a été appelée à remplacer Marc Boeuf (S ; Gironde) décédé (p. 12264) : 16 femmes siègent désormais à la Haute Assemblée (cette *Chronique*, n° 66, p. 180).

V. *Congrès du Parlement. Conseil supérieur de la magistrature. Cour de justice de la République. Immunités parlementaires. Parlement. Révision de la Constitution. Session extraordinaire.*

## SONDAGES

– *Bibliographie*. Conseil d'État, 18-6, IFOP et autres (recours contre un communiqué de la Commission des sondages), *RFDA*, 1993, p. 844.

## TRANSPARENCE

– *Bibliographie*. Chr. Guettier, *La Loi anti-corruption (loi 93-122 du 29-1-1993)*, Dalloz, 1993.

## VOTE

– *Bulletins*. *Aucune disposition du Code électoral*, a jugé le CC, *n'oblige les électeurs à prendre plusieurs bulletins (AN, Val-de-Marne, 9<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>-7, p. 9488)*.

– *Modalités*. La loi 93-894 du 6-7 (p. 9888) autorise désormais le vote par procuration, selon un critère général, et non plus au terme de l'énumération de naguère (cette *Chronique*, n° 64, p. 219) pour les électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin (nouvelle rédaction de l'art. L. 71.I du Code électoral), au même titre que les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances (art. 71.III) (cette *Chronique*, n° 65, p. 219).

## VOTE BLOQUÉ

– *Assemblée nationale*. Il a été fait application de l'art. 44, 3C pour le vote sur l'ensemble, à l'exclusion d'un amendement réservé, du projet relatif aux pensions de retraite, le 7-7 (p. 3112). Le scrutin unique a également été demandé le 8-7 sur le texte amendé de la CMP sur le statut de la Banque de France (p. 3183).

– *Sénat*. Les art. 8 à 42 modifiés du projet relatif à la maîtrise de l'immigration

gration ont fait l'objet d'un scrutin unique le 9 (p. 2470), puis les conclusions amendées de la CMP sur lesquelles le Sénat était appelé à se prononcer avant l'AN, le 13 (p. 2600) : lorsque le Sénat se prononce après l'AN, le scrutin unique est de droit (art. 42, 12RS).

#### VOTE PERSONNEL

– *L'article 27C existe.* La décision 86-225 DC du 23-1-1987, par laquelle le CC rendait l'art. 27C inopérant, nous en avait fait douter (cette *Chronique*, n° 42, p. 193). A l'initiative du président de l'Assemblée, qui a repris en la généralisant la tentative de son prédécesseur (*ibid.*, n° 59, p. 225 ; n° 61, p. 195 ; n° 63, p. 184 et n° 65, p. 220), la procédure solennelle du vote sur l'ensemble par décision de la conférence des présidents, généralement le mardi, a été conservée, mais

surtout le principe du vote personnel a été étendu à tous les scrutins publics. En présentant, le 28-9, une réforme qui n'est que l'application de la Constitution, comme il l'a rappelé, le président Séguin a précisé que le dispositif du vote électronique avait été modifié en conséquence, et que les délégations seraient limitées à une par député, conformément aux textes (p. 3312). La première application, qui a eu lieu le même jour sur l'exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet relatif à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle, pour laquelle le groupe socialiste avait demandé un scrutin public, a surpris et irrité les députés de la majorité : le scrutin s'ouvre 5 minutes après qu'il est annoncé et il ne dure que quelques secondes, durant lesquelles chaque député doit conserver sa clef tournée, ce qui a entraîné onze erreurs de manipulation sur les 235 présents (p. 3341 et 3347).