

Chronique constitutionnelle française

(15 mai - 15 septembre 1977)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

ALTERNANCE

— « Se soumettre, se démettre, ou quoi ?... » *France-Forum*, mai 1977.

— V. *Président de la République*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Circonscriptions électorales*. En réponse à une question écrite de M. Radius, député RPR du Bas-Rhin, relative à l'adaptation de la représentation parlementaire à l'évolution démographique, le ministre de l'Intérieur indique que les études entreprises à ce jour « n'ont pas encore abouti à la définition d'un ensemble de critères objectifs » (*JO, Débats*, 30 juillet 1977, p. 4973). L'affirmation apparaît d'autant plus contestable que le Sénat bénéficie depuis peu de « l'alignement » démographique (loi organique du 16 juillet 1976) refusé, dans le même temps, à l'Assemblée nationale, détentrice cependant de la *légitimité démocratique*. D'où la situation sans précédent de l'Essonne qui dispose de plus de sénateurs que de députés. V. A. Ribaud, *Du bon aloi électoral*, *Le Canard enchaîné*, 24 août.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil des Ministres a adopté, le 7 septembre, un projet de loi organique créant deux circonscriptions électorales supplémentaires, respectivement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française (v. *Le Monde*, 9 et 10 septembre). L'argument tiré du doublement de la population des deux territoires d'outre-mer depuis 1968 ne saurait dissimuler leur aspect de « réserve électorale ».

— *Composition.* M. Francis Sanford, non-inscrit, a démissionné de son mandat de député de la Polynésie française, le 30 juin 1977 (*JO*, Débats, p. 4520), pour se consacrer à ses fonctions de vice-président du Conseil de gouvernement de cette dernière. De ce fait, une nouvelle circonscription se trouve privée de représentant, au sens *ordinaire* du terme, jusqu'au prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale en application des articles LO 176 et 178 du code électoral. Le problème des sièges vacants en fin de législature a fait l'objet d'une question écrite de M. Cousté (app. RPR). Dans sa réponse, le ministre de l'Intérieur souligne, tout à la fois, le caractère limité, ainsi que l'atteste le tableau ci-dessous, et raisonnable de la solution adoptée en pareille occurrence (*JO*, Débats, 3 septembre, p. 5413) :

<i>Législatures</i>	<i>Circonscriptions</i>
1 ^{re} 1958-1962	2. Savoie (3 ^e), Seine-et-Marne (4 ^e)
2 ^e 1962-1967	0.
3 ^e 1967-1968	2. Maine-et-Loire (4 ^e), Paris (3 ^e)
4 ^e 1968-1973	4. Ille-et-Vilaine (5 ^e), Pyrénées-Orientales (2 ^e), Paris (29 ^e), Hauts-de-Seine (2 ^e)
5 ^e 1973-197(7)	4. Paris (2 ^e , 22 ^e , 24 ^e) et Polynésie française

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Outre-mer.* La loi n° 77-625 du 20 juin 1977 (*JO*, p. 3394) prend acte, au lendemain du référendum d'autodétermination, de l'accession à l'indépendance du Territoire français des Afars et des Issas. Quant à la Polynésie française, elle dispose dorénavant, en vertu de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 (*JO*, p. 3703), de l'*autonomie de gestion*. A ce titre, l'Assemblée territoriale reçoit la compétence de *droit commun* dans toutes les matières d'intérêt local. Parallèlement le Conseil de gouvernement bénéficie d'une extension d'attributions.

Enfin, la situation particulière, à tous égards, des « îles Eparses » de l'océan Indien a été évoquée par le ministre de l'Intérieur à l'oc-

casion d'une question écrite de M. Claude Weber (*JO*, Débats, 16 juillet, p. 4750). Les îles dont s'agit (Tromelin, Bassas da India, les Glorieuses, Juan de Nova et Europa) ont été placées, conformément au décret du 1^{er} avril 1960, sous l'autorité du ministre chargé des Départements et Territoires d'outre-mer. Leur administration est confiée, fait notable, *intuitu personae* au préfet de la Réunion (v. par exemple, l'arrêté du 31 mai 1977, *JO*, p. 3189), sans être pour autant rattachés administrativement à cette dernière. Au-delà de leur vocation météorologique et stratégique, les « îles Eparses » relèvent d'un régime juridique *sui generis*.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTROLE

— *Loi n° 77-807 du 19 juillet 1977*. Le fonctionnement peu satisfaisant des commissions d'enquête et de contrôle avait incité le Sénat, précurseur en cette matière, à modifier son règlement pour assouplir les délais qui leur étaient impartis ; le Conseil constitutionnel censura cette réforme par une décision du 8 juillet 1966, au motif que la conformité à la Constitution des règlements des assemblées s'apprécie, « tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle ainsi que des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions, prises en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 92 de la Constitution ». Il s'agissait en l'occurrence de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui contient les dispositions concernant les commissions d'enquête et de contrôle et dont les termes s'imposaient ainsi au Sénat. Il fallait donc modifier l'ordonnance du 17 novembre 1958. Ce fut l'objet d'une proposition adoptée par le Sénat dès 1970 et d'une proposition de MM. Denis et Foyer plus récente (cette Chronique, n° 1, p. 209). Ces deux textes sont à l'origine de la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977, dont les principales innovations sont les suivantes :

1° Le délai à l'expiration duquel la mission des commissions prend fin est porté de quatre à six mois.

2° Les commissions disposent des prérogatives déjà reconnues aux commissions des finances du Parlement en ce qui concerne la Cour des Comptes (loi n° 67-483 du 22 juin 1967) ; leurs rapporteurs exercent leur contrôle sur pièces et sur place ; ils peuvent se faire communiquer tous documents (sauf secret concernant la défense nationale, etc., et « sous réserve du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs » ; en revanche, un amen-

dement de M. Schvartz, prévoyant que le secret fiscal ne leur serait pas opposable, a été repoussé).

3° Toute personne dont l'audition est jugée utile est tenue de déférer à la convocation et de déposer sous peine de sanctions pénales.

4° La publication du rapport de la commission est de droit, sauf décision contraire de l'assemblée réunie en comité secret, alors qu'auparavant la publication du rapport devait être décidée par l'assemblée concernée.

LISTE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTROLE

1° *Commissions d'enquête :*

- A) Sénat : Abattoirs de La Villette (14 décembre 1970)
 B) AN : Sociétés civiles de placement immobilier (10 décembre 1971)
 Pratiques des sociétés pétrolières en France (27 juin 1974)
 Situation de l'énergie en France (27 juin 1974)
 Pollution du littoral méditerranéen (27 juin 1974)
 Marché de la viande (18 octobre 1974)
 Permis de construire dans la région parisienne (18 oct. 1974)
 Fonds publics aux entreprises de construction aéronautique (3 novembre 1976)
 « Importations sauvages » (18 mai 1977).

2° *Commissions de contrôle :*

- A) Sénat : Réunions des théâtres lyriques nationaux (15 décembre 1960)
 Orientation et sélection dans l'enseignement (21 avril 1966)
 ORTF (14 décembre 1967)
 Exécution du V^e Plan (18 décembre 1969)
 Ecoutes téléphoniques (29 juin 1973)
 B) AN : Union générale cinématographique (11 décembre 1961)
 ORTF (20 décembre 1971)
 Service public du téléphone (29 octobre 1973)
 Gestion financière de l'ORTF (14 décembre 1973).

Bibliographie : Jacques DESANDRE, Les Commissions parlementaires d'enquête et de contrôle en droit français, *La Documentation française*, 10 février 1976, NED, n° 4262.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Avis*. A l'occasion du débat sur l'élection *populaire* du Parlement européen, M. Michel Debré a contesté, le 14 juin 1977 (*JO*, Débats, p. 3735), l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution par le Gouvernement, et regretté que le Conseil constitutionnel n'ait pas été sollicité pour avis. A l'évidence, la suggestion méconnaît le caractère dudit article et, plus encore, le précédent du 14 septembre 1961 à l'occasion duquel la haute instance interprétant strictement ses prérogatives, a décliné sa compétence en l'espèce.

— *Décisions* :

- 7 juin 1977. *JO*, p. 3179 : *Irrecevabilité réglementaire* de l'article 41 de la Constitution. V. *infra*.
- 7 juin 1977. *JO*, p. 3180 : *Incompatibilité parlementaire*. V. *infra*.
- 5 juillet 1977. *JO*, p. 3560 : Contrôle de conformité de la loi portant diverses mesures en faveur de l'emploi. V. *infra* : *libertés publiques*.
- 5 juillet 1977. *JO*, p. 3561 : Contrôle de conformité de deux lois organiques relatives à la *suppléance parlementaire*. V. *infra*.
- 20 juillet 1977. *JO*, p. 3885 : Contrôle de conformité d'une loi organique modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le *vote des Français installés à l'étranger*. V. *infra*.
- 20 juillet 1977. *JO*, p. 3885 : Contrôle de conformité de la loi concernant le service fait des fonctionnaires. V. *infra* : *libertés publiques*.
- 20 juillet 1977. *JO*, p. 3886 : *Irrecevabilité financière* de l'article 40 de la Constitution à propos de la loi relative à la coopération intercommunale. V. *infra*.
- 20 juillet 1977. *JO*, p. 3901 : Contrôle de conformité d'une modification apportée au règlement intérieur du Sénat. V. *infra* : *commissions parlementaires*.
- 20 juillet 1977. *JO*, p. 3901 : Délimitation entre les *domaines législatif et réglementaire* (art. 37, alinéa de la Constitution).
- V. R. Chiroux, Le spectre du gouvernement des juges? *RPP*, n° 869.

COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

— *Commissions permanentes du Sénat*. Au cours de sa séance du 30 juin 1977 (*JO*, Débats, p. 1961), ce dernier a voté une modification de l'article 7 de son règlement intérieur. Conséquence logique

de l'accroissement des effectifs, prévu par la loi organique n° 76-643 du 16 juillet 1976, le nombre des commissaires est harmonisé et fixé, à l'avenir, comme suit :

<i>Commissions</i>	<i>Effectifs actuels</i>	<i>Effectifs au 2 oct. 1977</i>	<i>Effectifs au 2 oct. 1980</i>	<i>Effectifs au 2 oct. 1983</i>
Affaires culturelles	45	47	49	51
Affaires économiques	70	74	75	77
Affaires étrangères de la Défense	45	47	49	51
Affaires sociales	45	47	49	51
Des Finances	36	37	39	40
Des Lois constitutionnelles, de législation	38	39	40	42

En application de l'article 61, alinéa 1^{er} de la Constitution, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à cette dernière la modification intervenue : décision du 20 juillet 1977 (*JO*, p. 3901).

CONSTITUTION DE 1958

— *Interprétation communiste des dispositions institutionnelles du Programme commun.* V. G. Masson, Démocratiser les institutions nationales, *Les Cahiers du communisme*, juillet-août 1977, p. 56 et s. (conception maximaliste).

— *Préambule. V. Libertés publiques, infra.*

DOMAINE DE LA LOI

— *Décisions du Conseil constitutionnel.* Saisi sur la base de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, par le Premier ministre, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 20 juillet 1977 (*JO*, p. 3901), a jugé que les articles 6 et 7 de la loi du 3 juillet 1967 relative à la composition de la Chambre mixte et de l'Assemblée plénière de la

Cour de Cassation, ressortissaient au domaine législatif, à partir du moment où celle-ci « constitue un ordre de juridiction » au sens de l'article 34. De même a-t-il statué à l'égard d'une proposition de loi concernant le régime de Sécurité sociale dans les mines. V. *Irrecevabilité réglementaire, infra.*

ÉLECTIONS

— *Election au Parlement européen au suffrage universel direct.* En application de la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 (v. *supra*), autorisant l'approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 (v. Documents d'actualité internationale, *La Documentation française*, 21 janvier 1977, n° 3), les modalités de l'élection des représentants de la France au Parlement européen ont été déterminées dans l'attente de la procédure *uniforme* visée à l'article 138 du traité de Rome, par la norme communautaire précitée, d'une part, et la norme nationale, loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 (*JO*, p. 3579), d'autre part. V. J. Gicquel, *Mise à jour, Droit constitutionnel et institutions politiques*, d'André Hauriou, 1977.

Aux termes de l'acte du 20 septembre 1976, les représentants français, au nombre de 81 (art. 2) sont élus au suffrage universel direct (art. 1^{er}), pour un mandat *représentatif* de cinq ans (art. 3 et 4). Leur qualité est *compatible* avec celle de membre du Parlement d'un Etat membre (système du *double mandat*) (art. 5). Cependant, elle est *incompatible* avec l'exercice d'une activité communautaire, qu'il s'agisse de membre d'un gouvernement d'un Etat membre, de la Commission, de la Cour de Justice, de la Cour des Comptes, du Conseil économique et social, ou de fonctionnaire ou agent (art. 6).

En revanche, la procédure électorale ressortit à la norme nationale, en l'espèce la loi du 7 juillet 1977. Au passage, on relèvera que la compétence du législateur, en dehors d'évidentes considérations politiques, ne s'imposait nullement au regard des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui dispose : « La loi fixe... les règles concernant : le régime électoral des assemblées *parlementaires* et des assemblées *locales*. »

Du reste, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 30 décembre 1976 (cette *Chronique*, 1977, p. 212) avait pris grand soin de mentionner que l'assemblée européenne ne relève pas « de l'ordre institutionnel de la République » et, par voie de corollaire, « ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale ».

Au bénéfice de cette remarque, la loi précitée, soucieuse de pré-

server l'*indivisibilité* de la République, au sens de l'article 2 de la Constitution, a retenu, dans le cadre d'une circonscription *unique* (art. 4), le scrutin à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre des listes *bloquées* (art. 3). Toutefois, afin de prévenir un émiettement de la représentation nationale, ces dernières participent à l'attribution des sièges, en principe au printemps 1978, dans la mesure où elles atteignent le *seuil de représentativité* fixé à 5 % des suffrages exprimés (art. 3, *in fine*).

De ce point de vue, deux observations s'imposent. Le choix opéré en faveur de la représentation proportionnelle, qui revêt, à ce jour, un aspect *inédit*, présente l'avantage d'être en harmonie avec la tendance générale qui se dessine dans les six autres Etats membres (Allemagne fédérale, Belgique, Danemark, Irlande, Italie et Pays-Bas). Dans l'attente du choix britannique, ce mode de scrutin prend figure, d'ores et déjà, de règle *uniforme*. En outre, les Français installés à l'étranger et inscrits sur des listes de centre de vote, en application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1977, participent aux élections communautaires (art. 23 de la loi du 7 juillet 1977).

Pour le surplus, cette dernière renvoie, *mutatis mutandis*, au droit commun électoral, s'agissant des conditions d'éligibilité, d'incompatibilités et de propagande (art. 5 et s.) ainsi que la réglementation des sondages électoraux (loi n° 77-808 du 19 juillet 1977, art. 1^{er}). V. *infra*.

Cependant deux dispositions *spécifiques* méritent réflexion. Le remplacement des représentants s'opère, certes, selon le système du *suivant de liste* applicable aux sénateurs élus à la représentation proportionnelle (art. 24, al. 1^{er}). Toutefois, en cas de décès ou de démission du *remplaçant*, le titulaire initial du mandat a la faculté d'en reprendre l'exercice, dans le délai d'un mois (art. 24 *in fine*). On le constate, la solution écartée au plan interne par le Conseil constitutionnel (décision du 5 juillet 1977, *JO*, p. 3180) a été conservée ici. Par ailleurs, le contentieux des élections communautaires ressortit, non à la compétence de ce dernier, mais à celle du Conseil d'Etat (art. 25). En l'absence, en effet, d'une révision de la Constitution, il n'était pas possible d'étendre les attributions du Conseil constitutionnel qui, on le sait, les interprète *restrictivement* (décisions des 6 novembre 1962 et 20 janvier 1972 entre autres).

— *Participation des Français installés à l'étranger. V. Vote, infra.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

La vote de la loi n° 77-680 du 30 juin 1977, autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct, a soulevé d'intéressants problèmes de procédure parlementaire.

— *Article 53 : Droit d'amendement.* L'article 128, alinéa 1^{er} du règlement de l'AN, selon lequel « lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement », a été opposé par la présidence aux amendements déposés par le RPR et les communistes. Dans un rappel au règlement (Débats AN, séance du 9 juin 1977, p. 3612), M. Julia (RPR) a fait observer que ses amendements étaient présentés à l'article 2 du projet ; que ledit article 2 déclare de nul effet à l'égard de la France toute modification des compétences de l'Assemblée des Communautés en dehors des dispositions des traités de Rome et de Paris, et qu'il n'a pas fait l'objet d'un accord international : il ne constitue donc pas un traité et l'article 128 ne lui est pas opposable. M. Edgar Faure ayant maintenu son refus, le groupe communiste s'efforcera d'obtenir la reconnaissance du droit d'amendement, avec le soutien socialiste (v. Débats AN, séance du 14 juin 1977, p. 3724). Le président de l'AN rappela la pratique antérieure et révéla qu'il avait demandé une consultation au doyen Vedel : dans la Constitution de 1958, la compétence du Parlement est une compétence d'attribution ; si le Parlement modifiait les termes de l'autorisation qu'il a seulement pour compétence d'accorder il s'agirait d'une injonction donnée au chef de l'Etat.

Certains éléments de l'argumentation furent repris au Sénat par le ministre des Affaires étrangères contre un amendement communiste tendant à introduire un article additionnel (Débats s, séance du 23 juin 1977, p. 1699). L'impossibilité d'amender un projet de loi d'autorisation se fonde, selon M. de Guiringaud, non sur les règlements des Assemblées mais sur la Constitution elle-même, « les lois visées par l'article 53 n'ont le caractère législatif qu'au sens formel, mais non pas au sens matériel, car elles ne constituent qu'une autorisation solennelle donnée à l'Exécutif qui a seul compétence pour

négozier et conclure des arrangements internationaux (...). Les lois auxquelles se réfère l'article 53, étant radicalement différentes de celles qui sont visées à l'article 34, ont ainsi un régime juridique différent. C'est ainsi que le Parlement ne dispose pas de l'initiative des lois prévue par l'article 39 de la Constitution, et il va de soi qu'il ne dispose pas davantage du droit d'amendement ». Le ministre opposa alors l'irrecevabilité de l'article 41.

M. Poher, qui présidait, observa que le Sénat avait reçu et parfois voté certains amendements au dispositif de projets d'autorisation et qu'il en a été de même à l'AN, mais que, il devait constater que l'amendement ne tend ni à « fixer des règles » ni à « déterminer les principes fondamentaux » dans l'un des domaines énumérés par l'article 34, et ne trouve de base juridique dans aucune autre disposition.

Sur l'article 47 du règlement du Sénat, dont la rédaction est différente de celle de l'article 128 du règlement de l'AN et qu'a invoqué M. Defferre (Débats AN, p. 3725). V. Pour connaître le Sénat, *La Documentation française*, 1975, commentaire p. 207.

— *Ajournement et engagement de la responsabilité du gouvernement.* L'alinéa 2 de l'article 128 du règlement de l'AN prévoit que « l'Assemblée conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi. L'ajournement peut être motivé ». M. Edgar Faure avait estimé que cette procédure exceptionnelle de l'ajournement motivé est précisément destinée à se substituer à la faculté du dépôt d'amendement (*ibid.*, p. 3725). Le groupe RPR, s'étant incliné devant l'interdiction d'amender le projet, décida alors de déposer une motion d'ajournement, mais le Conseil des Ministres *extraordinaire* du 14 juin répliqua en autorisant le Premier ministre à engager la responsabilité du gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, si des « moyens de procédure » étaient utilisés pour différer le débat (*Le Monde*, 15 juin).

V. Responsabilité du gouvernement.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Applications de l'article 91, alinéa 2, du règlement de l'Assemblée.* Le plus souvent *prélude* à la saisine du Conseil constitutionnel, l'exception pour *inconstitutionnalité* à l'opposé de la question préa-

lable (v. *infra*) a été invoquée, sans succès immédiat, à l'encontre de divers projets de loi : mesures en faveur de l'emploi des jeunes (M. Delehedde, ps, *JO*, Débats, p. 3017) ; remplacement des remplaçants (M. Franceschi, ps, *ibid.*, p. 3114) ; obligation de service des fonctionnaires (M. Pierre Joxe, ps, *ibid.*, p. 4426).

GOUVERNEMENT

— *Composition.* En application du principe, énoncé le 28 mars 1977 par le chef de l'Etat, de « la séparation tranchée » entre les partis politiques et le gouvernement (cette *Chronique*, 2, p. 182), M. Jean-Pierre Soisson, secrétaire général du Parti républicain, a résilié ses fonctions de secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports (décret du 1^{er} juin 1977, *JO*, p. 3095). Il a été remplacé par M. Paul Dijoud (décret du 8 juin, *JO*, p. 3175), précédemment secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire. En conséquence, le secrétariat d'Etat consacré à ce dernier a été supprimé.

— *Information.* M. Raymond Barre a informé le Conseil des Ministres, réuni le 1^{er} juin 1977 (*Le Monde*, 3 juin), qu'il avait demandé au garde des Sceaux de réunir chaque semaine les secrétaires d'Etat pour les informer des délibérations du Conseil des Ministres auxquelles, en principe, ils ne sont pas conviés à participer (v. le billet de B. Chapuis, *L'information circule*, *ibid.*, 1^{er} juin 1977). La logique de la *solidarité* gouvernementale est à l'origine de cette mesure.

— *Responsabilité.* Le gouvernement a engagé son existence, le 15 juin 1977, sur la base de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

V. *Engagement international.* M. Michel Debré a contesté, de manière inattendue, l'emploi de l'article 49, au motif qu'il ne peut se concevoir, au vu des précédents, rappelés pour mémoire ci-après, que dans l'hypothèse où les députés sont appelés ultérieurement à se prononcer à nouveau. Or, constate-t-il, en l'espèce, l'article « est employé pour dessaisir complètement le Parlement d'une manière *définitive* » (*JO*, Débats, p. 3735). D'où les accusations de « détournement de procédure » et de « faute constitutionnelle ». On ne saurait souscrire à cette interprétation. Rédigé en termes *énonciatifs* et non point limitatifs, l'article 49, alinéa 3, est applicable « au vote d'un *texte* » sans autre précision.

<i>Gouvernements</i>	<i>Textes</i>	<i>Motions de censure déposées (1)</i>
Michel Debré	Projet de loi de finances pour 1960	28 novembre 1959
	Projet de loi de programme militaire (2)	1 ^{re} lecture : 24 octobre 2 ^e lecture : 22 novembre 3 ^e lecture : 6 décembre
Georges Pompidou I	Projet de loi de finances rectificative pour 1962 (3)	1 ^{re} lecture : 16 juillet 1962
Georges Pompidou III	Projet de loi d'habilitation en matière économique et sociale (4)	1 ^{re} lecture : 20 mai 1967 2 ^e lecture : 9 juin 1967 3 ^e lecture : 16 juin 1967
Raymond Barre I	Projet de loi de finances rectificative pour 1976 (5)	15 octobre 1976
Raymond Barre II	Projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 (6)	

(1) Aucune motion de censure n'a été adoptée à ce jour.

(2) Projet créant la force de dissuasion militaire.

(3) Projet ouvrant notamment des crédits pour la construction de l'usine de séparation de l'uranium.

(4) Projet habilitant, entre autres, le gouvernement à modifier par voie d'ordonnances les lois relatives à la détermination des besoins de l'industrie.

(5) Projet appelé communément le premier « Plan Barre ».

(6) Décision relative à l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Application de l'article 26 in fine de la Constitution.* Pour la première fois depuis 1875, le Sénat a été amené à examiner, le 29 juin 1977 (*JO, Débats*, p. 1934 et s.), une proposition de résolution de M. Georges Dardel (Hauts-de-Seine), déposée le 19 avril précédent, tendant par application de l'article précité, à ordonner la *suspension de poursuites* engagées contre lui du chef d'ingérence dans ses fonctions de maire de Puteaux et de tentative d'escroquerie à l'égard d'une compagnie d'assurances.

Le droit de suspendre la détention ou la poursuite d'un parlementaire est relativement récent dans notre droit, comme le souligne de manière fort pertinente M. Charles de Cuttoli dans son rapport (n° 373, p. 4), dès lors qu'il n'a été introduit qu'en 1875. Pour l'essentiel, il se fonde sur la volonté d'assurer l'indépendance physique des parlementaires et de préserver l'intégrité de la représentation nationale. Au cas d'espèce, la proposition de résolution soulevait une difficulté, non tranchée par le texte constitutionnel : *quid* de la *durée* de la suspension des poursuites ? Prend-elle fin, en d'autres termes, avec la session en cours, ou avec l'expiration du mandat de l'intéressé ? Sous la III^e République, la réponse en faveur de la première branche de l'alternative n'était pas douteuse (art. 14 de la loi du 16 juillet 1875) ; de même sous la IV^e République, au profit de la seconde branche (art. 22 dans sa version initiale de la Constitution du 27 octobre 1946). Cependant, la révision opérée en 1954 ayant retranché du texte la précision d'ordre temporel, cette rédaction a été reprise par les constituants de 1958.

Faute d'utiliser les ressources textuelles, la seconde Chambre, à l'invitation de son rapporteur, s'est appuyée sur le *seul* précédent, à ce jour, sous la V^e République, celui de Raymond Schmittlein, député UNR de Belfort poursuivi, en 1964, devant le tribunal correctionnel pour délit de presse. Sans perdre de vue les divergences qui s'étaient manifestées à l'époque entre le rapporteur, René Capitant, favorable à une suspension limitée à la session en cours, et l'Assemblée nationale préférant une suspension sans fixation de durée, le Sénat s'est rallié, en la circonstance, à la motivation retenue par la Chambre criminelle de la Cour de Cassation (arrêts du 5 mai 1964), selon laquelle l'immunité est attachée au *mandat* parlementaire *indépendamment* du régime des sessions.

D'où il résulte que la suspension des poursuites, au sens de l'article 26 *in fine* de la Constitution, s'applique jusqu'à l'expiration du *mandat* de l'intéressé.

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

— *Application de l'article LO 151 du Code électoral en matière de sanction des incompatibilités parlementaires.* Suite à la décision d'irrecevabilité du Conseil constitutionnel, le 20 décembre 1976 (cette *Chronique*, 1, p. 216), le bureau de l'Assemblée nationale, réuni le 23 mars 1977, a estimé que la situation de M. Marcel Dassault (RPR) soulevait à la fois « doute et contestation » et qu'il entendait en conséquence, après avoir procédé à la constatation des conditions prévues à l'article LO 151 du Code électoral, soumettre le cas d'espèce au Conseil constitutionnel. Dans une décision du 7 juin 1977 (*JO*, p. 3180) ce dernier a jugé *recevable* la requête, se réservant de statuer au fond ultérieurement.

INFORMATIQUE PARLEMENTAIRE

Le 26 mai, l'informatique a fait publiquement son entrée au Parlement. Dans les nouveaux locaux de l'Assemblée, rue de l'Université, le président Edgar Faure et M. Nungesser, président de la délégation du Bureau de l'Assemblée, chargée de l'informatique, ont présenté les premiers résultats des travaux menés en commun par l'Assemblée et le Sénat pour se doter de moyens de documentation automatisée.

Une démonstration a été faite sur deux terminaux équipés de consoles de visualisation. Elle portait à la fois sur des bases de données extérieures aux Assemblées (décisions du Conseil constitutionnel, législation fiscale, arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation mis en mémoire et traités par le CEDIJ) et sur des fichiers — encore expérimentaux — relatifs à l'activité du Parlement lui-même (analyse des travaux parlementaires, fichiers nominatifs des députés et des sénateurs).

En outre, à la suite d'un échange de lettres entre les présidents Edgar Faure et Poher, d'une part, et le Premier ministre, d'autre part, les Assemblées seront reliées à deux fichiers de l'INSEE, exploitant les données de la conjoncture économique et sociale (fichier SIC) et les comptes économiques (SAGACE). L'INSEE pourra également gérer les statistiques ou les modèles que lui confiera le Parlement.

Avant la fin de l'année 1977, le Parlement compte également pouvoir interroger directement le fichier des Communautés européennes qui regroupe, à Luxembourg, la totalité des sources du droit applicable dans le domaine communautaire. En 1976, M. Spenale,

président en exercice de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes, a donné son accord à ce branchement.

S'il est poursuivi dans l'avenir, cet effort de modernisation devrait permettre au Parlement d'accéder à une réelle autonomie d'information et de dialoguer, à armes égales, avec le gouvernement.

IRRECEVABILITÉS FINANCIÈRES

— *Applications de l'article 40 de la Constitution.* Tour à tour, le bureau de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale et le Conseil constitutionnel sont intervenus.

En application des dispositions des articles 92 et 98 *in fine* du règlement intérieur de l'Assemblée, le bureau de la Commission des Finances a statué, en sens opposé, sur deux irrecevabilités soulevées par le gouvernement, les 24 mai et 7 juin 1977, lors de la réunion de la Conférence des Présidents : positivement en ce qui concerne les conclusions du rapport de M. Joseph Franceschi (PS) relatif à la majoration de certaines pensions de vieillesse (*JO*, Débats, p. 3021), et négativement, s'agissant des rapports de MM. Joseph Legrand (PC) et Robert Valbrun (RPR) consécutifs aux propositions de loi concernant, respectivement, l'organisation de la Sécurité sociale dans les mines et l'extension de la qualité de pupilles de la nation (*ibid.*, p. 3880). Inscrite à l'ordre du jour, après intervention du Conseil constitutionnel (7 juin 1977, v. *supra*), la proposition présentée par M. Legrand sera rejetée, aux termes de ces tribulations, en séance plénière à la demande du gouvernement (*ibid.*, p. 4149).

Par ailleurs, le bureau de la Commission des Finances fera droit, le 28 juin 1977, à l'irrecevabilité soulevée par M. Delehedde (PS) à l'encontre de la proposition de loi déposée par M. Guermeur (RPR) relative à la liberté de l'enseignement. Un seul article, détachable au demeurant, échappera à la censure (*ibid.*, p. 4323).

L'attitude du gouvernement, en l'occurrence, a été curieuse, à tout le moins : il a, à cet égard, récupéré les propositions Franceschi et Guermeur, un député parlera à cette occasion « d'une queue de poisson » (*ibid.*, p. 3113), et volé au secours d'une majorité désarmée, à propos de l'aide à l'enseignement privé. Du reste, la session parlementaire a été riche en *tours de passe-passe* qui, assurément, ne grandissent pas ses auteurs.

De son côté, après une première décision, le 23 juillet 1975 (*AJDA*, 1976, p. 86, note P. Lalumière), le Conseil constitutionnel s'est prononcé derechef sur les dispositions de l'article 40. Saisi par

63 députés socialistes qui lui déféraient la loi concernant la coopération intercommunale (régime juridique des communautés urbaines), il a déclaré *irrecevable* la requête, s'inspirant visiblement du raisonnement adopté par le juge international, au motif que ceux-ci n'avaient pas utilisé les ressources de la procédure parlementaire. La haute instance précise, à toutes fins utiles, « qu'un contrôle de la recevabilité doit être mis en œuvre *au cours des débats parlementaires* et effectué alors par des *instances propres* à l'Assemblée nationale et au Sénat » (décision du 20 juillet 1977, p. 3886). De fait, l'opposition avait stigmatisé le texte de circonstance (v. la question *préalable* et non *l'exception d'irrecevabilité* de M. Clérambault (PS) en faveur de la question préalable, *JO*, p. 3320), sans mettre en cause sa conformité à la Constitution.

Quatre remarques pour conclure. Si la décision du 23 juillet 1975 ouvrait un nouveau champ d'investigation au Conseil constitutionnel, en un mot la procédure législative (v. J. Gicquel, *Mise à jour précitée*, 1977), celle du 20 juillet 1977 en marque la limite.

Au surplus, cette dernière donne désormais aux parlementaires le moyen de *neutraliser* l'article 40 en l'ignorant. A dire vrai, traditionnellement les sénateurs ne l'invoquent jamais. Le parlementarisme rationalisé subit, de la sorte, un second accroc. Au reste, par un détour singulier, le Conseil constitutionnel, pour la première fois semble-t-il, s'appuie sur les travaux préparatoires de la Constitution, contestés par les membres mêmes du Comité consultatif constitutionnel, sans qu'il soit nécessaire de songer, par ailleurs, aux conditions particulières selon lesquelles ils ont été récemment publiés *in extenso*.

IRRECEVABILITÉS RÉGLEMENTAIRES

— *Applications de l'article 41 de la Constitution*. Le gouvernement a opposé l'irrecevabilité, le 24 mai 1977, aux propositions de loi de MM. Voilquin (PR) et Kiffer (RCDS) sur l'indemnité d'expatriation des militaires, sans rencontrer de la part du président de l'Assemblée une résistance (*JO*, Débats, p. 2930). En revanche, ce dernier, étant d'un avis opposé, à propos de la proposition de M. Legrand relative à la Sécurité sociale dans les mines (v. *supra*), a saisi le Conseil constitutionnel. Dans une décision du 7 juin 1977 (*JO*, p. 3179), ce dernier a tranché en sa faveur.

Ultérieurement, le gouvernement a invoqué, puis renoncé à l'application de l'article 41 contre un amendement se présentant à la manière des *résolutions* de jadis (*JO*, Débats, AN, p. 4531).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Droits collectifs des travailleurs.* Sur requête de 63 députés socialistes, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité de l'article 4 de la loi portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, aux termes duquel, en substance, il n'est pas tenu compte temporairement, pour l'application aux entreprises des dispositions législatives ou réglementaires du Code du Travail, des salariés engagés sur cette base. Dans une décision du 5 juillet 1977 (*JO*, p. 3561), les deux griefs articulés ont été rejetés.

Tout d'abord, le principe de l'égalité devant la loi que le Conseil rattache en la circonstance, fait notable, non pas comme naguère à l'article 6 de la Déclaration de 1789 (décisions des 27 décembre 1973 et 23 juillet 1975), mais à l'article 2 de la Constitution, n'a pas été méconnu, en l'absence de discrimination, conformément à une jurisprudence administrative constante.

Ensuite, le principe mentionné au préambule de la Constitution de 1946, selon lequel « tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises », se présente à la manière d'une *déclaration d'intention* du constituant. Il appartient au législateur de « déterminer les conditions de leur mise en œuvre ». En un mot, la haute instance consacre l'opinion doctrinale en matière de *droits sociaux*.

— *Exercice des activités et professions ambulantes.* La loi n° 77-532 du 26 mai 1977 (*JO*, p. 2995), modifie, dans un sens libéral, la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969.

— *Obligations de service des fonctionnaires (règle du service fait).* Le Conseil constitutionnel a rendu une décision importante, voire *prétorienne*, le 20 juillet 1977 (*JO*, p. 3885), sur recours de 126 députés socialistes et communistes, relatif à une modification apportée à l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 définissant la règle comptable du *service fait*. L'affaire de la grève du « 26^e élève » déclenchée à la rentrée de 1974 dans les établissements scolaires a été à l'origine de retenues sur le traitement des intéressés, que le Conseil d'État, appliquant en l'espèce le critère *objectif* ou *quantitatif* de l'interruption en tout ou partie du service, a annulé par la suite (arrêt « Quinteau », 20 mai 1977).

La réplique gouvernementale, sous forme d'un projet de loi, a

consisté dans l'adoption d'un critère alternatif, en un mot *subjectif* ou *qualitatif*. Bref, la présence physique de l'agent pendant ses heures de service doit désormais s'accompagner de l'exécution de la *totalité* de ses obligations de service, de telle sorte qu'au service *non fait* s'ajoute, le cas échéant, le service *mal fait*.

Adopté aisément au Sénat, le projet s'est heurté à l'opposé à l'Assemblée au refus de la Commission des lois (*JO*, Débats, p. 4425) et à l'exception d'irrecevabilité, en application de l'article 91, alinéa 4 du règlement, argumentée de brillante façon par M. Pierre Joxe (PS) (*ibid.*, p. 4426). L'irrecevabilité repoussée, le texte a été déféré, en bonne logique, à la haute instance.

Tout en rejetant au fond la requête, celle-ci n'en profite pas moins, tel le juge administratif, à dresser un mur de protection au bénéfice du fonctionnaire en indiquant très précisément à l'Administration, à la façon du fameux arrêt « Rodière » et, ce faisant, au juge administratif, la conduite à observer. Au lendemain de la décision du 30 décembre 1976, on se prend instinctivement à songer à un nouvel *arrêt de règlement*.

Sous ce rapport, le Conseil constitutionnel rappelle que la retenue sur traitement a le caractère d'une *mesure comptable* « indépendante de l'action disciplinaire ». A toutes fins utiles, il précise que l'inexécution du service « ne doit impliquer aucune appréciation du comportement personnel de l'agent ». D'où il résulte qu'elle doit être « suffisamment manifeste pour être matériellement constatée ».

Le texte, vidé ainsi de son venin, selon l'expression d'un commentateur, le Conseil récuse l'argument tiré du non-respect des droits de la défense, sans pour autant reprendre le qualificatif décerné dans sa décision du 2 décembre 1976 (cette *Chronique*, 1977, p. 218) de « principe fondamental reconnu par les lois de la République » qui figurait dans le mémoire socialiste. Au surplus, il rejette les moyens tirés de la violation du Préambule de la Constitution de 1958 : en premier lieu, le principe de l'égalité devant la loi, moyen surabondant sans conteste, rattaché cette fois-ci à l'article 6 de la Déclaration de 1789 ; en second lieu, celui, mentionné au titre des *droits sociaux* en 1946, de la participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail. Enfin, le Conseil repousse le chef d'inconstitutionnalité du fait de l'inobservation d'une norme internationale, la Convention n° 95 de l'OIT, au motif, mentionné dans sa décision de principe du 15 janvier 1975, selon lequel sur la base de l'article 61 de la Constitution il ne lui appartient pas d'examiner la régularité d'un engagement international au regard de la Constitution, mais tout au plus celle de la *loi*.

LOI

— *Non-rétroactivité.* Dans la perspective tracée par le rapport du médiateur de 1975 et l'avis du Conseil d'Etat (v. G. Braibant : Les rapports du médiateur et du juge administratif, *AJDA*, 1977, p. 283 et s.), l'*inéquité* du principe vis-à-vis principalement des retraités sociaux a été critiqué : question de M. Hamelin, *ibid.*, p. 2968 et intervention de M. Franceschi, *ibid.*, p. 3112.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION

— *Applications de l'article 91, alinéa 6, du règlement de l'Assemblée.* Deux demandes de ce type ont été présentées, afin de dénoncer les méthodes hâtives de travail adoptées par le gouvernement, par M. Bouloche (PS), *JO*, Débats, p. 2816 (projet de taxe professionnelle) et MM. Vivien (PS) et Legendre (PR), *ibid.*, p. 3084 (projet sur le contrôle des produits chimiques).

ORDRE DU JOUR DES ASSEMBLÉES

— *Fixation de l'ordre du jour prioritaire.* Des critiques fondées, pour l'essentiel, ont été formulées au cours de la session de printemps. L'ordre du jour prioritaire a été, en permanence, modifié dans la précipitation, sinon le désordre, par des textes de *circonstance*, au sens descriptif du terme. Qu'il s'agisse de la taxe professionnelle (*JO*, Débats, AN, p. 2816), de la coopération intercommunale (*ibid.*, p. 3312), de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie (*ibid.*, p. 3589), de la réforme de certaines professions juridiques (*ibid.*, p. 4104) et de l'aide à l'enseignement privé (*ibid.*, p. 4380).

— *Translation de l'ordre du jour complémentaire à l'ordre du jour prioritaire.* Notre collègue, le président Jean Foyer (RPR) *omniprésent* au cours des débats, a obtenu du gouvernement le *passage* d'un texte (l'indivision conventionnelle) d'un ordre du jour à un autre, nonobstant la décision de la Conférence des présidents, *ibid.*, p. 3884.

PARLEMENTAIRES

— *Immunités.* V. *supra*.

— *Incompatibilités.* V. *supra*.

— *Vote personnel.* L'absentéisme régnant a réduit à néant l'article 27, alinéa 2, de la Constitution, au point d'y déceler une coutume *abrogative*. En termes pudiques, le *Journal officiel* mentionne périodiquement une « mise au point au sujet d'un vote », tandis que M. Claudius-Petit (centriste) s'écrie : « C'est une assemblée de serruriers ! » (*JO, Débats*, 30 juin 1977, p. 4551).

PARTIS ET GROUPES

A la suite du congrès de Fréjus (19 mai), décidant la transformation de la Fédération nationale des Républicains indépendants en *Parti républicain*, le groupe républicain indépendant à l'Assemblée nationale a pris le titre de *Groupe républicain* (*JO, Lois et décrets* du 26 mai 1977, p. 2974). Toutefois, l'association conserve l'ancienne appellation à côté du nouveau titre : « Parti républicain et républicain indépendant » (*JO* du 4 juin).

— Le mouvement des sociaux libéraux, créé par M. Olivier Stirn, le 10 février 1977, a fusionné avec le Parti radical (*Le Monde*, 21 juillet).

PREMIER MINISTRE

— *Chef de la majorité.* « Je n'ai pas l'intention pour le moment de m'occuper des arrangements électoraux et des problèmes d'investiture qui ne sont que des problèmes d'état-major, mais il est normal que je participe, en tant que Premier ministre, à la campagne électorale... Je conduirai le débat électoral qu'on le veuille ou non, car je suis, en tant que Premier ministre, le chef de la majorité parlementaire et je ne suis pas au même niveau qu'un quelconque chef de formation politique », a déclaré M. Barre le 3 juin, répondant aux propos tenus le même jour par M. Chirac qui se prononçait pour un « pacte majoritaire » et avait ajouté : « Cet accord conclu, je n'attacherai, pour ma part, aucune importance à des querelles consistant à savoir qui possède le titre de chef de la majorité (...). Laissons les titres de fantaisie, les marquis de Carrabas ou les grands Mamamouchi aux contes de fées et à la comédie... » (*Le Monde*, 5 juin).

Le Premier ministre est effectivement resté en dehors des réunions des dirigeants des partis de la majorité tenues à l'initiative de M. Chirac à partir du 19 juillet, après que le Président de la République se fut résigné à cette procédure non sans affirmer toutefois que « ce travail préparatoire réalisé, il appartiendra au Premier

ministre, dont c'est le rôle naturel, de déterminer avec les chefs de ces formations les conditions dans lesquelles la majorité présentera ses candidats ainsi que les objectifs d'action qui seront présentés au pays en mars 1978 » (discours de Carpentras, 8 juillet).

Les problèmes électoraux ne concernent pas le Premier ministre a confirmé M. Barre le 26 juillet. « Ce dont le Premier ministre a la responsabilité, c'est la responsabilité de la cohésion de la majorité, c'est-à-dire qu'il doit s'efforcer de jouer un rôle conciliateur » (*Le Monde*, 28 juillet).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Alternance*. « Un Président de la République, élu pour sept ans, chargé d'assurer la continuité de l'Etat, ne doit pas interrompre ses fonctions en raison des résultats d'une élection qui s'applique à d'autres qu'à lui. Je ne désertai pas la fonction que j'exerce » (Entretien de M. Giscard d'Estaing avec les quotidiens régionaux, *Le Monde*, 22 mai).

— *Rôle du Chef de l'Etat*. « Le Président de la République n'est pas un chef de parti. Mais il a la première responsabilité politique de la France ; cette responsabilité, je l'exercerai. D'abord, aujourd'hui, par une solennelle mise en garde. On a pu lire, dans une publication récente du Parti communiste, ce que devraient devenir nos institutions dans l'hypothèse d'une victoire de l'opposition. La Constitution de la France a été ratifiée par le peuple français ; elle ne sera pas modifiée par des rédacteurs de brochures. Je veillerai, en toutes circonstances, à ce que la Constitution de la France soit respectée. Je ferai, s'il le faut, appel à tous les démocrates, et on verra s'il existe dans notre pays républicain, des amateurs de coup d'Etat » (v. *Constitution de 1958*).

« Et puis, comme je l'ai annoncé, j'indiquerai le bon choix pour la France. Je m'expliquerai dans le cadre de mes fonctions et sous une forme qu'il m'appartient seul de déterminer, mais j'entends placer les Françaises et les Français devant toutes les conséquences de leur choix. Mon rôle sera de veiller à la hauteur du débat. Ce sera aussi de faire connaître, sans équivoque, l'intérêt national de la France » (discours de Carpentras, 8 juillet).

— *Droit de grâce*. A l'occasion de la discussion parlementaire relative à la réglementation des sondages électoraux (v. *infra*), M. Raymond Forni (ps) a mis en cause, le 30 juin 1977, le droit de

grâce présidentielle au vu d'un sondage effectué en 1972 sur la peine capitale (*JO, Débats*, p. 4549). Dans une mise au point le garde des Sceaux, M. Alain Peyrefitte a rappelé que « le droit de grâce ne relève que de la conscience du chef de l'État et que la tradition parlementaire veut que l'on ne discute jamais publiquement de l'exercice de ce droit » (*ibid.*, p. 4549). A propos de cette coutume, v. J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, d'André Hauriou, 6^e éd., 1975, p. 980.

— *Discours et déclarations du Président de la République*. La Documentation française a publié quatre volumes pour 1975 (jusqu'au 27 mai).

QUESTIONS DES PARLEMENTAIRES

— *Questions écrites*. On relèvera, à ce propos, trois éléments : tout d'abord, en dépit d'une légère amélioration, le non-respect des délais réglementaires persiste, à telle enseigne que près de la moitié des questions n'obtiennent pas de réponse dans le délai maximum de deux mois (question de M. Krieg (RPR), *JO, Débats*, 14 juin 1977, p. 3765) ; ensuite, la possibilité discrétionnaire, *non prévue* par le règlement intérieur de l'Assemblée, pour le ministre de répondre *personnellement* à l'intéressé par lettre (questions de MM. Bonnet (PSRG), *ibid.*, 16 juin 1977, p. 3915 et Marchais, *ibid.*, 29 juin 1977, p. 4483, entre autres) ; enfin le refus de répondre est de droit lorsque la question, aux termes de l'article 138, alinéa 1^{er} du règlement de l'Assemblée, comporte une « imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés » (question de M. Frédéric-Dupont (PR), *ibid.*, 30 juillet 1977, p. 4974).

— *Questions orales*. Le succès des *questions au gouvernement* se confirme. A ce titre, 182 « questions spontanées », selon la formule du président Edgar Faure, ont été examinées au Palais-Bourbon, dans le même temps que 108 questions simples, au cours de la session de printemps. De ce point de vue, d'utiles précisions ont été apportées à leur régime coutumier : interdiction d'un rappel au règlement (*JO, Débats*, 1^{er} juin 1977, p. 3263) ; possibilité de mettre en cause un tiers, en vertu de l'immunité des débats (*ibid.*, 25 mai, p. 3004) et réponses *distinctes* à des questions *identiques* (*ibid.*, 8 juin, p. 3494 et 3496, 3498 et 3499). En revanche, s'il a été admis initialement qu'un *seul* ministre pouvait apporter une réponse (*ibid.*, 1^{er} juin, p. 3263), la solution contraire a été retenue (*ibid.*, 29 juin, p. 4417).

QUESTION PRÉALABLE

— *Applications de l'article 91, alinéa 2, du règlement de l'Assemblée.* L'inopportunité de textes de loi a été soulevée, en vain du reste : coopération intercommunale (M. Clérambeau, ps, *JO*, Débats, p. 3320) ; composition et formation de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie (M. Roch Pidjot (cent.), *ibid.*, p. 3591 et M. Claudius-Petit (cent.), p. 4435) et aide à l'enseignement privé (M. Boulloche, ps, *ibid.*, p. 4380).

RÉFÉRENDUM

— M. Mitterrand a évoqué la possibilité d'un référendum sur l'armement nucléaire dans un entretien accordé à des quotidiens régionaux (*Le Monde*, 27 juillet). Interrogé à nouveau le premier secrétaire du Parti socialiste semblait estimer qu'une telle consultation impliquerait une révision de la Constitution (*Le Monde*, 28 juillet), mais il nuancait ensuite son propos : « La Constitution n'oppose pas d'obstacle insurmontable » (*Le Monde*, 9 août).

Dans l'état actuel des textes, l'article 11 n'admet le recours au référendum que pour autoriser la ratification d'un traité (Hypothèse d'un accord de désarmement envisagé par M. Charles Hernu, *Le Monde*, 11 août), ou pour l'adoption d'un projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics : il s'agirait dans ce cas de l'organisation de la défense et des pouvoirs du chef de l'Etat en matière d'engagement de la force stratégique fixés par le décret du 14 janvier 1964 (ce décret, intéressant les principes fondamentaux de l'organisation générale de la Défense nationale, est d'ailleurs intervenu dans un domaine que l'article 34 réserve au législateur. Cf. R. Drago, *AJDA*, 1964, 87).

REPLACEMENT DES PARLEMENTAIRES

— *Réforme du régime des suppléants.* L'incompatibilité édictée par l'article 23 de la Constitution entre les fonctions gouvernementales et le mandat parlementaire est une innovation mal venue (cf. R. Barrillon, *Le Monde*, 5 août). Alors Premier ministre, M. Chaban-Delmas indiquait à l'Assemblée que le gouvernement compte « proposer prochainement au Parlement de modifier les modalités

d'exercice de l'incompatibilité (...) de manière à permettre aux assemblées de n'être pas privées de ceux d'entre leurs membres qui, ayant été appelés au gouvernement, ont cessé d'y participer » (Débats AN, séance du 26 juin 1969, p. 1728). Il fallut cependant attendre l'automne 1974 pour que le Parlement fût saisi d'un projet de révision qui modifiait l'article 25 relatif au remplacement des parlementaires :

Elle (la loi organique) fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement des députés et des sénateurs en cas de vacance du siège, jusqu'au renouvellement total ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient, ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales (al. 2).

Adopté par l'Assemblée et le Sénat sans atteindre la majorité des trois cinquièmes, ce projet de révision ne fut pas soumis au Congrès convoqué le 21 octobre 1974.

L'affaire fut alors reprise par le biais d'une modification des dispositions *organiques* et non plus *constitutionnelles*. L'Assemblée nationale adopta une proposition Foyer-Bignon ajoutant un nouvel alinéa à l'article LO 176 du Code électoral :

En cas de décès ou de démission de leur remplaçant, les députés ayant accepté les fonctions ou la prolongation de mission désignées à l'alinéa précédent peuvent, lorsque ces fonctions ou mission ont cessé, reprendre l'exercice de leur mandat. Ils disposent pour user de cette faculté d'un délai d'un mois (Débats AN, 26 mai 1977, p. 3114).

Parallèlement, le Sénat adopta une modification analogue des articles LO 319 et LO 320 du Code électoral (proposition Cluzel) en ce qui concernait le remplacement des sénateurs (Débats s, 23 juin 1977).

Saisi de ces deux lois organiques en vertu de l'article 61, le Conseil constitutionnel les a jointes et déclarées contraires à la Constitution par une décision du 5 juillet 1977 (JO du 6, p. 3561). L'article 25 a entendu donner un caractère *définitif* au remplacement : le parlementaire remplacé pour cause d'acceptation d'une fonction ou mission incompatible avec son mandat « perd définitivement sa qualité de membre du Parlement et ne saurait la retrouver qu'à la suite d'une nouvelle élection » ; ainsi, en prévoyant qu'un parlementaire a la faculté de succéder à son remplaçant décédé ou démissionnaire lorsqu'a cessé la cause de l'incompatibilité, sans qu'il soit recouru à l'élection, les deux lois organiques méconnaissent les dispositions de l'article 25.

A la suite de cette décision, le Président de la République, partisan de la réforme, a envisagé de reprendre la procédure de révision de l'article 25, mais le président du RPR a fait connaître son hostilité à cette initiative (*Le Monde*, 4 et 11 août).

SÉNAT

— *Commissions parlementaires permanentes. V. supra.*

— *Renouvellement triennal.* Deux sénateurs, rattachés à la catégorie C, représentant les Français installés à l'étranger, ont été désignés, le 28 juin 1977, par le Conseil supérieur des Français à l'étranger (CSFE). Le choix en faveur de MM. Paul d'Ornano et Frédéric Wirth a été soumis à la ratification de la seconde Chambre le 3 octobre suivant.

SESSIONS

— *Clôture de la session.* En application de l'article 28 de la Constitution, le règlement de l'AN (art. 60) prévoit que la clôture de la seconde session est constatée au plus tard à minuit le quatre-vingt-dizième jour suivant l'ouverture, c'est-à-dire le 30 juin. L'usage prolongeait cependant la dernière séance pour achever l'examen des textes en navette. C'est ainsi que les propositions de la Commission mixte paritaire sur l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie ne furent transmises que le 1^{er} juillet 1977 à 0 h 25. M. Raymond Forni (PS) invoqua la Constitution dans un rappel au règlement pour inviter le président à prononcer la clôture ; M. Nungesser, qui présidait, s'y refusa : *La séance continue.* Le président du groupe socialiste, M. Defferre, réveilla alors M. Edgar Faure qui, après une suspension de séance, estima qu'il convenait d'appliquer la Constitution et le règlement et donc de prononcer la clôture sans poursuivre l'examen du texte de la Commission mixte paritaire. Il était 2 h 05... (Débats AN, 3^e séance du 30 juin 1977, p. 4556).

SONDAGES D'OPINION

— *Réglementation des sondages en matière électorale.* La loi n^o 77-808 du 19 juillet 1977 (JO, p. 3837), d'origine parlementaire (propositions Rolland, n^o 2780 ; Lauriol, n^o 2791 ; Soustelle, n^o 2854 et Guermeur, n^o 2896 à l'Assemblée) réglemente, pour la première fois, les sondages électoraux. V. J. Gicquel, *Mise à jour précitée*, 1977.

De ce point de vue, il importe d'en déterminer le champ d'application avant d'analyser succinctement ses principales dispositions.

La loi retient le terme dans son acception large. A cet effet, elle

visé sa « publication » et « diffusion » et lui assimile les opérations de simulation de vote réalisé sur sa base (art. 1^{er}, al. 2). Au reste, elle englobe l'ensemble des manifestations du *pouvoir de suffrage* : référendums, élections nationales locales et communautaires (art. 1^{er}).

La réglementation recherchée postule, en premier lieu, l'institution d'une *déontologie* des sondages, et en second lieu, l'interdiction en période électorale. La déontologie repose sur l'établissement d'une sorte de *carte d'identité* ou fiche technique du sondage (noms de l'organisme et de l'acheteur, nombre et date à laquelle les personnes ont été interrogées, objet du sondage, texte intégral des questions, proportion de sans réponses et méthode utilisée) (art. 2 et 3), mais plus encore sur la mise en place d'une Commission des sondages (art. 5), chargée, en quelque sorte, de l'élaboration du code. Sous ce rapport, celle-ci étudie et propose à toutes fins utiles les règles, qui feront le moment venu l'objet de décrets en Conseil d'Etat, destinées à assurer « l'objectivité et la qualité » des sondages électoraux (art. 5). A ce titre, elle reçoit un large pouvoir d'investigation (art. 7 et 8) pouvant aller, fait notable, jusqu'à un droit de *rectification* sous la forme d'une « mise au point » diffusé par la radiotélévision nationale dans les mêmes conditions que les communications du gouvernement (art. 9).

Parachevant le dispositif arrêté, sont interdites, pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin, ainsi que pendant son déroulement, la publication, la diffusion et l'appréciation de tout sondage électoral (art. 11).

En définitive, malgré les critiques formulées (v. M. Duverger, *Le droit au miroir, Le Monde*, 17 juin), le législateur, loin de s'abandonner à une « solution obscurantiste », pour parler comme M. Edgar Faure, s'est préoccupé de conforter *le droit à l'information* du citoyen, en privilégiant la *qualité* des sondages par rapport aux abus qui pouvaient en résulter, conformément à la recommandation du Conseil constitutionnel (mai 1974).

VALIDATION LÉGISLATIVE

— *Validation anticipée.* L'arrêté du 16 janvier 1976 du secrétaire d'Etat aux Universités portant dispositions relatives au deuxième cycle des études universitaires, qui avait été déféré au Conseil d'Etat et sur lequel la haute juridiction allait se prononcer, a été préventivement validé par un amendement à la loi portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (Débats AN, 1^{re} séance

du 23 juin 1977, p. 4109). Le président de la Commission des lois a fait valoir que le projet reposant pour l'essentiel sur le nouveau diplôme de maîtrise qui faisait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, « il y aurait quelque inconséquence à faire reposer toute une réforme sur un arrêté dont le destin demeure incertain en raison de la procédure en cours » (*ibid.*, p. 4103).

Sur cette question, v. (outre M. Lesage, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice*, LGDJ, 1960) J.-M. Auby, note sous CE, 24 octobre 1973, *RDP*, 1974, 1498 ; v. aussi à propos du silence du Conseil constitutionnel pour une précédente affaire de validation (décision du 15 juillet 1976) : P. Montgroux, *Annales de la Faculté de Droit et de Science politique de Clermont*, 1976, fasc. 13, p. 269.

VOTE

— *Vote des Français installés à l'étranger.* En vue des élections présidentielles et des référendums, l'article 5 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 a été modifié par la loi organique n° 77-820 du 21 juillet 1977 (*JO*, p. 3867), après la déclaration de conformité rendue par le Conseil constitutionnel (décision du 20 juillet 1977, *ibid.*, p. 3885).

En l'occurrence, il s'agit, dans le cadre de l'établissement des listes de centre de vote, de donner compétence au bureau permanent du Conseil supérieur des Français à l'étranger, dans l'intervalle des sessions de celui-ci, afin de procéder aux désignations éventuelles des membres des commissions administratives.

On rappellera, pour mémoire, que les dispositions de la loi organique du 31 janvier 1976 ont été étendues au plan communautaire. V. *supra*.

Enfin, de manière générale, la loi n° 77-805 du 19 juillet 1977 (*JO*, p. 3832) tend à faciliter le vote de nos compatriotes à l'étranger à l'occasion des autres élections nationales et locales. A cet effet, l'article L 12 du code électoral complété contribue à assurer l'égalité de traitement. Désormais, ceux-ci ont la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales de toute commune de leur choix de plus de 30 000 habitants, sans excéder, toutefois, une proportion de 2 % des électeurs inscrits dans ladite commune.

Dans un souci de régularité juridique, en outre, le vote par procuration est amélioré. Le nouvel article L 73 du Code électoral permet à un mandataire de disposer au maximum de cinq procurations dont deux au plus établis en France.