Chronique constitutionnelle française

(16 novembre 1977 - 15 février 1978)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

ALTERNANCE

— *Rôle du Président de la République.* Parmi les éléments qui ont contribué à la manifestation du désaccord à gauche, M. Giscard d'Estaing retient « l'affirmation répétée par le Président de la République qu'il continuerait à assurer ses fonctions quelle que soit l'issue des élections législatives ». Cette affirmation, « conforme à l'esprit des institutions, invitait intentionnellement les partenaires à s'interroger sur la durée et la solidarité de leur action en commun, puisque resterait à la tête de l'Etat un personnage doté des pouvoirs permettant à l'opinion de se prononcer sur la poursuite de l'expérience... » (Préface à la réédition de *Démocratie française*).

— *Le Président de la République n'a pas les moyens de s'opposer au Programme commun si la gauche gagne.* « Parmi mes responsabilités, j'ai celle de (...) mettre en garde les citoyens contre tout choix qui rendrait difficile la conduite des affaires de la France (...) Je vous ai parlé du Programme commun en 1974 pendant la campagne présidentielle et vous m'avez donné raison. Mon jugement n'a pas changé et il n'est pas lié aux prochaines élections... Vous pouvez choisir l'application du Programme commun. C'est votre droit. Mais, si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait dans la Constitution les moyens de s'y opposer » (Discours de Verdun-sur-le-Doubs, 27-1-1978, *Le Monde*, 29-1).

— *Relance de la controverse sur l'alternance.* « Si vous croyez qu'en 1978 vous éviterez une difficulté entre le Président de la République et l'Assemblée nationale, et, pour cela, si vous êtes tenté de refuser votre vote aux candidats de la gauche, dites-vous bien que vos institutions vous condamnent, un jour ou l'autre, à vous trouver dans cette situation.

Sans quoi, il n'y a plus de démocratie française, puisque c'est le refus de l'alternance », a déclaré Mitterrand le 30-1-1978.

M. Barre a estimé le lendemain ces déclarations « d'une extrême gravité, car elles montrent que dans un pays comme la France il y a des partis (...) qui veulent, à chaque consultation électorale pour le renouvellement de l'Assemblée nationale, mettre en question les institutions (...). Pour appliquer leur Programme commun, dont le Président de la République a dit qu'il conduira la France à la catastrophe et à la ruine, il faudra bien qu'ils se débarrassent d'un témoin... ».

M. Mitterrand a répondu : « Rien dans les propos d'hier n'autorise personne à prétendre que j'aurais affirmé l'incompatibilité de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République avec une majorité de gauche... Je n'ai pas l'intention d'entrer dans la provocation. Il y a une faille constitutionnelle que chacun connaît, mais il n'y a pas de décret qui impose au peuple d'avoir un Président de la République et une Assemblée nationale conservateurs. Aucune entrave ne peut être imposée à notre peuple. (...) j'ai toujours dit que cette difficulté constitutionnelle devra être surmontée en faisant confiance à la sagesse et au sens des responsables politiques » (*Le Monde*, 2-2).

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Circonscriptions électorales.* Une loi n° 77-1409 du 23-12 (*JO*, p. 6124) pose le principe selon lequel, en cas de modifications de l'étendue d'un département, les circonscriptions électorales sont modifiées, de telle sorte que leur limite coïncide avec celles du département.

— *Composition.* Deux sièges supplémentaires ont été créés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française par la loi n° 77-1340 du 8-12-1977 (JO, p. 5727). Ce qui porte à 491 le nombre des députés, dont 5 au titre des territoires d'outre-mer, en application de la LO n° 77-1339 (v. *Loi organique*). L'adoption du premier texte a suscité l'opposition de M. Alain Vivien qui, au nom du groupe socialiste à l'Assemblée a opposé, vainement, au demeurant, la *question préalable* (séance du 6-10-1977, p. 5914). A cet effet, le principe et les modalités du découpage sont mis en cause. L'argument gouvernemental tiré du doublement démographique des populations insulaires ne peut, en bonne logique, être refusé dans le même temps aux circonscriptions métropolitaines, sans affecter le caractère *égal* du suffrage énoncé à l'art. 3 de la Constitution.

Au surplus, les conditions dans lesquelles la partition de la Nouvelle-Calédonie est opérée n'emportent nullement l'adhésion. Outre un découpage longitudinal troublant, à tout le moins, qui superpose le critère géographique au critère ethnique (59 % d'Européens dans la 2e circonscription, 88 % de Mélanésiens dans la 1re), le rattachement à cette dernière des Français résidant aux Nouvelles-Hébrides constitue une grave irrégularité

juridique. Le condominium franco-britannique, qui s'achemine vers l'indépendance (v. *Le Monde*, 21-7 et 1er/2-12-1977) est, sans conteste, un territoire étranger. La doctrine et la jurisprudence opinent en ce sens (v. F. Luchaire, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, 2e éd., 1966, p. 309 ; CE, 1er-7-1938, Jabin-Dudognon, *DP*, 1939.III.9, note P. Lampué). Du reste, fait révélateur, cette catégorie de compatriotes participe, par l'intermédiaire du Conseil supérieur des Français de l'étranger, à la désignation des sénateurs représentant ceux-ci (v. rapport Piot, AN, nº 3144).

Dans ces conditions l'argumentation développée par M. Vivien selon laquelle la solution normale consistait dans l'application de l'art. L 12 du Code électoral (cette *Chronique*, nº 3, p. 189) s'impose à la réflexion. En créant, de la sorte, un privilège au profit des Français des Nouvelles-Hébrides par rapport aux autres Français de l'étranger, la loi du 8-12-1977 méconnaît à un second titre, le principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la loi, la loi électorale en l'espèce.

Toutefois, il est juste de relever que le détournement de procédure auquel a donné lieu l'application de la loi du 19-7-1977 (v. *Elections*) réduit ce dernier... à une modeste proportion. Sous ce rapport, il est surprenant que, conformément à la pratique, la question préalable n'ait pas été suivie d'un recours devant le Conseil constitutionnel. A la vérité, il semble que l'opposition ait redouté l'intervention de ce dernier dans la matière des découpages électoraux, à l'instar de la Cour suprême des Etats-Unis (arrêt Baker c. Carr, 1962). On ne peut que regretter *l'insensibilité* des parlementaires. Ce qui souligne les limites de la révision constitutionnelle de 1974.

— *Activité des députés*. Appliquant pour la première fois en France les méthodes américaines d'évaluation du travail parlementaire, l'Institut de Mesure de l'Activité parlementaire (IMAP) a réalisé sous la direction d'Alain Brouillet un classement des députés de la 5e législature publié par *Le Point* (2 et 9-1-1978).

— *Activité des groupes*. Le *Bulletin du groupe du Parti socialiste et des Radicaux de gauche* (nos 151 et 152 des 11 et 13-1-1978) dresse le bilan de son activité durant la législature : il a notamment déposé 14,54 % des propositions de loi et 30,36 % des amendements, dont 17,15 % adoptés (v. aussi *Bulletin de l'AN. Statistiques 1977*, 2-1978).

AUTODISSOLUTION

« Je serais actuellement aux affaires, je demanderais à la majorité du Parlement de décider à la veille de Noël que son mandat soit raccourci de deux mois pour que les élections aient lieu à la fin du mois de janvier. La période électorale où, par la force des choses, les divisions s'accentuent... serait aussi plus courte », a déclaré M. M. Debré (*Le Monde*, 9-12-1977).

Une suggestion semblable avait été formulée par M. Neuwirth durant la précédente législature. Elle se heurte à des sérieuses difficultés constitutionnelles, car la durée des pouvoirs de l'Assemblée étant fixée par une disposition organique (art. LO 121 du Code élect.), il ne pourrait y être dérogé que par le vote d'une loi organique, donc soumise au contrôle du Conseil constitutionnel qui y verrait très probablement « une entrave au droit de dissolution, pouvoir propre du Président de la République », comme l'observe O. Duhamel, Les élections de mars et l'alternance, *Ouest-France*, 3-2-1978.

CODE ÉLECTORAL

— *Propagande radiotélévisée (art. L. 167-1 du Code électoral).* Les dispositions de l'art. L 167-1 aux termes desquelles le Conseil d'administration de l'ORTF fixe les horaires et les modalités des émissions réservées aux partis en vue des élections législatives ont dû être modifiées pour tenir compte de la suppression de l'Office par la loi n° 74-696 du 7-8-1974. La nouvelle rédaction résultant de la loi n° 77-1446 du 28-12-1977 (*JO* du 29, p. 6215), adopte la solution à laquelle le Gouvernement s'était opposé en 1966 : c'est une *commission* présidée par un conseiller d'Etat et comprenant un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes qui est chargée de cette mission, après consultation des conseils d'administration des sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion ; les membres de cette commission sont désignés par les assemblées générales du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation et par la chambre du conseil de la Cour des comptes : ils ne sont donc pas choisis par le Gouvernement.

La liste des partis habilités à utiliser les antennes nationales est arrêtée par une autre commission, présidée par un conseiller d'Etat et comprenant un représentant du ministre de l'Intérieur et un représentant du ministre chargé de l'Information. Cette commission, qui siège au ministère de l'Intérieur, reçoit les demandes des partis et s'assure qu'ils répondent aux conditions posées par l'art. L 167-1 et notamment qu'ils ont présenté 75 candidatures (décret n° 78-21 du 9-1-1978, *JO* du 10-1, p. 293).

COMMISSION D'ENQUÊTE

Les nouvelles dispositions de la loi n° 77-807 du 19-7-1977 allongeant la durée des commissions d'enquête et de contrôle s'appliquaient à la commission d'enquête sur les importations « sauvages » décidée le 18-5 (cette *Chronique*, n° 3, p. 165), qui a pu ainsi poursuivre ses auditions jusqu'à la session d'automne. Le rapport de M. Limouzy a été remis le 18-12-1977 (AN, n° 3230).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Décisions :*

16-11-1977. *JO*, p. 5456 : *Délimitation entre les domaines législatif et réglementaire* (art. 37 al. 2 de la Constitution).
16-11-1977. *JO*, p. 5504 : Contentieux des élections sénatoriales. V. *Elections*.
23-11-1977. *JO*, p. 5529 : Conformité d'une loi organique. V. *Loi*.
23-11-1977. *JO*, p. 5530 : Contrôle de conformité d'une loi d'aide de l'Etat à l'enseignement privé. V. *Libertés publiques*.
23-11-1977. *JO*, p. 5530 : Préliminaires d'élections sénatoriales. V. *Elections*.
30-12-1977. *JO*, p. 6385 : Loi de finances rectificative pour 1977. V. *Loi de finances*.
30-12-1977. *JO*, p. 6385 : Loi de finances pour 1978. V. *Loi de finances*.
18-1-1978. *JO*, p. 422 : Contrôle de conformité de la loi relative à la mensualisation. V. *Libertés publiques*.
18-1-1978. *JO*, p. 423 : Contrôle de la conformité d'une loi d'aide de l'Etat à l'enseignement agricole privé. V. *Irrecevabilité financière*.

— *Recevabilité*. Saisi par plus de 60 députés socialistes de la loi de finances pour 1978, le Conseil a écarté la demande, visant d'autres articles de ce texte, présentée à titre *individuel* par deux députés et deux sénateurs (décision du 30-12).

— *Publication des lettres de saisine*. M. J.-P. Cot suggère la publication au *JO (Débats)* des lettres de saisine, afin d'inciter le CC à répondre point par point aux arguments qui lui sont soumis (*RDP*, 1977, p. 1019).

— *Bibl.* Les décisions du CC du 28-12-1976 relatives aux lois de finances de 1976 et 1977, par L. Philip, *RDP*, 1977, p. 961 avec, en annexes, les textes des recours.

ÉLECTIONS

V. *Assemblée nationale* et *Code électoral*.

— *Contentieux*. Les élections sénatoriales du 25-9 ont donné lieu à deux décisions du Conseil constitutionnel. La première en date du 16-11-1977 (*JO*, p. 5504) confirme la jurisprudence antérieure selon laquelle ce dernier ne peut être saisi que d'une *contestation dirigée contre l'élection d'un parlementaire*. Or, en l'espèce, la requête est déclarée *irrecevable*, motif pris de ce qu'elle se borne à demander une enquête relative au remplacement d'un délégué sénatorial sans remettre en cause les résultats.

La seconde, rendue le 23-11 (*JO*, p. 5530), concerne les préliminaires du scrutin. Dans les Yvelines, où s'applique la représentation proportionnelle,

ce qui implique la constitution de listes comportant autant de noms que de sièges à pourvoir, un membre de l'une d'entre elles se retire *in extremis* sans être remplacé. En application de l'art. L 303 du Code électoral, le préfet saisit le tribunal administratif qui, par suite « d'une fermeture très regrettable » de son greffe, rend un jugement hors délai légal. En conséquence la liste dont il s'agit ne peut participer au scrutin. La recevabilité de la requête n'est pas douteuse (décision Hoarau, 11-10-1973, *AJDA*, 1974.100, note D. Amson). Sur le fond, il rejette cette dernière en arguant « qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à un candidat qui entend se retirer de recueillir le consentement de ses colistiers ». Enfin, fait sans précédent, semble-t-il, le jugement du TA est annulé.

— *Inscription sur les listes électorales.* La loi du 19-7-1977 (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 189) destinée à faciliter le vote des Français de l'étranger a donné lieu à un fâcheux détournement de procédure, auquel des services diplomatiques et consulaires, notamment ceux du Gabon, ont prêté leur concours.

Une utilisation des procurations *en blanc* et l'inscription *en bloc* de nos compatriotes sur les listes électorales de communes de préférence où les candidats de la majorité étaient susceptibles de rencontrer quelques difficultés en donnent la mesure. Révélée par *Le Canard Enchaîné* (N. Brimo, *Votes en contrebande*, 28-12-1977), l'affaire a suscité une réprobation (« racket électoral » opinera M. Mitterrand, « tricherie » tranchera J. Fauvet, *Le Monde*, 14-1-1978), avant de donner lieu à contestation devant les juridictions *judiciaires*, après les décisions prises par les commissions administratives chargées de réviser les listes électorales. La Cour de cassation sera amenée à statuer, en dernier ressort (art. L 27).

— *Salariés candidats ou élus au Parlement* (v. cette *Chronique*, 1977, n° 2, p. 185).

La loi n° 78-3 du 2-1-1978 (*JO* du 3, p. 146) modifie le Code du travail sur deux points :

1° Les salariés candidats disposeront de vingt jours ouvrables pour participer à la campagne électorale, non rémunérés ou imputables sur leur congé annuel.

2° Le contrat de travail du salarié élu est suspendu jusqu'à l'expiration de son mandat, pourvu qu'il justifie d'un an d'ancienneté, et il retrouve ensuite son emploi. Mais cette disposition ne s'applique plus en cas de renouvellement du mandat, sauf si la suspension a été inférieure à cinq ans.

GOUVERNEMENT

— *Composition.* Un décret du 10-1-1978 (*JO*, p. 299) modifie, pour la troisième fois, les effectifs gouvernementaux. Une promotion et deux nominations le caractérisent. Mme Alice Saunier-Seïté est nommée ministre

des Universités, réduisant de la sorte le nombre de secrétaires d'Etat *autonomes*, en voie de disparition, semble-t-il, à trois : Postes et Télécommunications, Anciens Combattants et Jeunesse et Sports. Mme Monique Pelletier devient secrétaire d'Etat auprès du garde des Sceaux, et Mme Nicole Pasquier, secrétaire d'Etat auprès du ministre du Travail.

Pour la première fois, un gouvernement compte *six* femmes dans ses rangs, dont deux ministres de plein exercice, ce qui est sans précédent, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, comme l'indique le tableau ci-après : LES MEMBRES FÉMININS DES GOUVERNEMENTS, p. 184.

Toutefois, cette promotion, trahison de « la femme-alibi : l'exception qui conforte le pouvoir mâle » selon Claire Bretécher, ne peut se détacher du climat électoral, ni surtout compenser le nombre limité des candidatures féminines (v. F. Giroud, Du mouron pour les petits oiseaux, *Le Monde*, 21-12-1977) et dissimuler moins encore le *non-pouvoir des femmes* pour parler comme Me Gisèle Halimi.

— *Réunions. Programme de Blois.* Les ministres et secrétaires d'Etat ont tenu à l'hôtel Matignon, les 13-12-1977 et 3-1-1978, deux nouvelles réunions de travail sous la présidence de M. Barre pour préparer les « objectifs d'action » du Gouvernement (v. cette *Chronique*, nº 4, p. 185). Ces « objectifs » ont été ensuite arrêtés les 7 et 8 janvier au cours du « séminaire » tenu à Ramhouillet sous la présidence du chef de l'Etat. M. Barre les a présentés à Blois le jour même. Parmi les propositions retenues, citons : l'introduction du principe d'*habeas corpus* ; Cour de Sûreté de l'Etat composée uniquement de magistrats civils ; institution dans chaque département d'un délégué du médiateur et extension du référendum municipal.

IRRECEVABILITÉS FINANCIÈRES

— *Application de l'art. 40 de la Constitution.* M. Duroure (PS) ayant opposé l'irrecevabilité de l'art. 40 (*Débats*, p. 8818) à *l'ensemble* de la proposition de loi de M. Guermeur (RPR) complémentaire à la loi du 2-8-1960 relative aux rapports entre l'Etat et l'enseignement agricole privé, le bureau de la commission des finances décide que la recevabilité s'apprécie article par article. En conséquence, il frappe d'irrecevabilité deux d'entre eux visés dans la proposition en tant que créant de nouvelles charges publiques. En revanche, les autres dispositions sont réputées dissociables (*ibid.*, p. 8897).

Cette décision incite M. Delehedde (PS) (*ibid.*, p. 8897) à une réflexion d'ensemble sur la matière, qui, à bien des égards, n'est pas sans faire songer au rapport Charbonnel (AN, nº 2064, 19-11-1971). De ce point de vue, l'orateur dénonce une pratique législative (cette *Chronique*, nº 3, p. 177) qui consiste pour le Gouvernement à reconstituer, par voie d'amendement, une proposition démantelée, ou, si l'on préfère, à « pratiquer une greffe »

Régime politique	*Gouvernement*	*Titulaire*	*Hiérarchie gouvernementa*
IIIe République	Léon Blum (6-1936/7-1937)	Mme L. Brunschvigs	Sous-secrétaire d'Etat
		Irène Joliot-Curie	*Ibid.*
		Suzanne Lacore	*Ibid.*
Gouvernement provisoire de la République française	Georges Bidault (6/12-1946)	Andrée Viénot (1)	Sous-secrétaire d'Etat
	Léon Blum (12-1946/1-1947)	Andrée Viénot (1)	*Ibid.*
IVe République	Robert Schuman (1947)	Germaine Poinso-Chapuis (1)	*Ministre*
	Bourgès-Maunoury (1957)	Jacq. Thome-Patenôtre (1)	Sous-secrétaire d'Etat
Ve République présidence de Ch. de Gaulle	Michel Debré	Nafissa Sid Cara	Secrétaire d'Etat
	Georges Pompidou IV (remanié 5/7-1968)	Marie-Madeleine Dienesch (1)	*Ibid.*
	M. Couve de Murville	Marie-Madeleine Dienesch (1)	*Ibid.*
présidence de G. Pompidou	J. Chaban-Delmas	Marie-Madeleine Dienesch	Secrétaire d'Etat
	P. Messmer I	Marie-Madeleine Dienesch	*Ibid.*
	P. Messmer II	Marie-Madeleine Dienesch (1)	*Ibid.*
		Suzanne Ploux (1)	*Ibid.*
	P. Messmer III	Marie-Madeleine Dienesch	*Ibid.*
présidence de V. Giscard d'Estaing	J. Chirac	Simone Veil	*Ministre*
		Françoise Giroud (2)	Secrétaire d'Etat
		Hélène Dorlhac	*Ibid.*
		Annie Lesur (3)	*Ibid.*
		Alice Saunier-Seïté (4)	Secrétaire d'Etat *autono*
		Christiane Scrivener (4)	Secrétaire d'Etat
	R. Barre I	Simone Veil	*Ministre*
		Françoise Giroud	Secrétaire d'Etat *autono*
		Alice Saunier-Seïté	*Ibid.*
		Christiane Scrivener	Secrétaire d'Etat
	R. Barre II	Simone Veil	*Ministre*
		Alice Saunier-Seïté (5)	Secrétaire d'Etat *autono* puis *ministre*
		Christiane Scrivener	Secrétaire d'Etat
		Hélène Missoffe (1)	*Ibid.*
		Monique Pelletier (6)	*Ibid.*
		Nicole Pasquier (6)	*Ibid.*

(1) Député ou sénateur (Mme Thome-Patenôtre)
(2) Entre au Gouvernement en juillet 1974.
(3) Quitte le Gouvernement à la suite du remaniement de janvier 1976.
(4) Entre au Gouv
(5) Promue le 10 ja
(6) Entre au Gouv

sur un « rameau mort ». Dans ces conditions, « il n'y a de propositions irrecevables au sens de l'art. 40... que celles dont le Gouvernement ne veut pas». Ainsi l'art. 40 s'applique en fonction non de critères objectifs, mais de critères politiques, presque à la « tête du client ».

Le Conseil constitutionnel, saisi par les députés socialistes met un terme au *détournement de procédure législative*, en jugeant que « l'irrecevabilité opposable... à une proposition de loi... (la) frappe dans son ensemble lorsque les dispositions qu'elles énoncent forment un tout indissociable » (décision du 18-1-1978). En conséquence, l'art. 1er du texte, art. de la proposition sur la base duquel la restauration de celle-ci a été opérée tombe, sans conteste, sous le coup de l'irrecevabilité de l'art. 40. En raison du caractère *non séparable* des autres dispositions, celles-ci subissent un sort analogue. Au total, la loi tout entière a été déclarée non conforme à la Constitution. Car, selon l'adage, « donner et retenir ne vaut ».

— Sur l'autre proposition de M. Guermeur, v. Libertés publiques.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Asile (droit d')*. L'extradition de Me Klaus Croissant le 16-11 a été discutée à l'Assemblée : questions orales de MM. Juquin (PC) et Chevènement (PS) (*JO*, *Débats*, p. 7835, 7952 et 8342). L'argumentation développée à cette occasion par le garde des Sceaux n'est nullement convaincante, car elle ignore délibérément deux principes à valeur constitutionnelle : le droit d'asile mentionné dans le Préambule de 1946 et celui des droits de la défense (décision du 2-12-1976 du Conseil constitutionnel) (v. l'arrêt du Conseil d'Etat Astudillo Calleja, 24-6-1977, *AJDA*, 1977, p. 490).

— *Bibliographie*. Jean Rivero, *Les libertés publiques*, t. II : *Le régime des principales libertés*, PUF, 1977 ; l'ouvrage était particulièrement attendu après la publication du premier tome en 1973. De fait, ce beau livre est exemplaire, à bien des aspects ; R. Denoix de Saint-Marc, Les retenues sur traitement pour absence ou insuffisance de service fait, *AJDA*, 1977, p. 596 et s. (v. cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 179).

— *Informatique et libertés*. Loi n° 78-17 du 6-1, *JO*, p. 227.

— *Libertés de l'enseignement et de conscience*. Le texte de la loi complémentaire d'aide de l'Etat à l'enseignement privé, simple reprise au demeurant de la proposition de loi de M. Guermeur (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 177) a été déféré par les sénateurs socialistes au Conseil constitutionnel. Dans une décision de rejet du 23-11-1977 (*JO*, p. 5530), ce dernier, à l'instar du juge administratif, saisit le prétexte pour apporter une nouvelle contribution à la défense des libertés publiques. En la circonstance, deux d'entre elles, la liberté de l'enseignement et celle de conscience, sont érigées à la

dignité *constitutionnelle* au moyen de la technique promotionnelle désormais éprouvée des *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*. S'agissant plus particulièrement de la liberté de l'enseignement, la haute instance a manifesté, semble-t-il, son souci d'endiguer, à titre préventif somme toute, le cours nouveau de la politique dans l'hypothèse d'une alternance des majorités. En cela, elle rejoint la préoccupation et, qui plus est, l'interprétation du chef de l'Etat formulée le 17-1-1977 (cette *Chronique*, 1977, n° 1, p. 218), en réplique au plan socialiste pour l'éducation (rapport Mexandeau). Il s'ensuit que le principe de laïcité de l'école « ne saurait exclure l'existence de l'enseignement privé, non plus que l'octroi d'une aide de l'Etat ».

Au total, la décision précitée, conformément, du reste, à l'opinion avancée par M. Jean Rivero (*op. cit.*, t. II, p. 302), enrichit la catégorie des libertés essentielles soustraites au législateur, qui comptait, à ce jour, la liberté d'association (16-7-1971) ; les droits de la défense (2-12-1976) ; la liberté individuelle (12-1-1977). En revanche, la liberté de choix du praticien, ainsi que la liberté de prescription médicale de celui-ci n'y figurent pas (18-1-1978). V. ci-dessous.

— *Protection de la santé.* Un projet de loi généralisant la *mensualisation*, adopté dans des conditions critiquables, tant du point du travail parlementaire (v. la motion de renvoi en commission de M. Gau (PS), *JO*, AN, Débats, p. 9017) que de la fonction du Parlement, mettant en forme l'accord signé par les partenaires sociaux sans la possibilité de l'amender (*ibid.*, p. 9013), a été déféré, ainsi que son annexe, au Conseil constitutionnel par les députés communistes. La décision du 18-1-1978 (*JO*, p. 422) rejette l'argumentation avancée. La contre-visite médicale incriminée, en l'espèce, ne porte pas atteinte à un principe de valeur constitutionnelle. Qu'il s'agisse de la liberté de choix du praticien, ainsi que de la liberté de prescription de celui-ci, non rangées parmi les principes fondamentaux des lois de la République (v. *supra*). Qu'il s'agisse, par ailleurs, du droit à la santé et des droits à la défense. A cet effet, le principe d'un examen *contradictoire* de l'état de santé des salariés, en cas d'incapacité, s'analyse en *un principe fondamental du droit du travail* qui ressortit, en application de l'art. 34 de la Constitution, à la compétence du législateur. Dans ces conditions, le pouvoir réglementaire est habilité à en déterminer les modalités d'application, sauf le cas de dénaturation. D'autre part, bien que ce moyen n'ait pas été soulevé, le Conseil a refusé d'examiner, selon sa jurisprudence, la conformité du texte à la Convention européenne des droits de l'homme.

Au surplus, selon une démarche constante (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 179 et 180), le Conseil statuant à propos de l'extension de certaines conventions collectives, rejette la prétention tirée du non-respect du principe de participation des travailleurs « à la détermination des conditions de travail », visé dans le Préambule de 1946, motif pris de ce qu'il appartient au *législateur* d'en assurer la mise en œuvre.

LOI

— *Le domaine de la loi et du règlement.* La Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille a organisé les 2 et 3-12-1977 un colloque sur l'application des art. 34-37. Présenté par un rapport introductif du doyen Favoreu, le sujet a été étudié notamment sous l'angle de la pratique parlementaire (rapports de MM. Foyer et Jozeau-Marigné, présidents des commissions des lois des Assemblées), de celle du Conseil d'Etat (rapport de M. Chardeau présenté par M. Fougère), du travail gouvernemental (rapport de M. Michel Guillaume), de l'équilibre politique entre les pouvoirs (rapport du président Boulouis). M. R. Janot a exposé les origines des art. 34-37 et M. L. Philip le problème de leur réforme ; M. Cappelleti a présenté le point de vue comparatif et c'est M. Rivero qui a dressé la synthèse des travaux de cet important colloque.

Bibl. La notion de loi d'orientation sous la Ve République, par A. H. Mesnard, *Revue de droit public*, 1977, p. 1139.

— *Domaines de la loi et du règlement.* Saisi par le Premier ministre, le Conseil constitutionnel a rendu, le 16-11 (*JO*, p. 5456) une décision, d'où il ressort notamment que la redevance prévue à l'art. 235 du Code de l'urbanisme ne correspondant pas à un service rendu, a le caractère d'une *taxe* au sens de l'art. 34 de la Constitution.

— *Loi de finances de l'année.* Saisi par les députés socialistes (v. CC : *Recevabilité*) du budget de 1978, le Conseil a repoussé le 30-12 l'argument tiré du non-respect de l'art. 3 de la Constitution, s'agissant de règlements communautaires relatifs à un prélèvement de co-responsabilité dans le secteur laitier d'une part, et à une cotisation sur l'isoglucose dans le secteur sucrier, d'autre part. De ce point de vue, le Conseil reprend l'argumentation développée le même jour (v. *Loi de finances rectificative*).

— *Loi de finances rectificative.* Le troisième collectif pour 1977 (n° 77-1466 du 30-12-1977, *JO*, p. 6311) et notamment son art. 6 instituant une ressource *communautaire* a motivé initialement le dépôt d'une *exception d'irrecevabilité* à l'Assemblée par M. P. Joxe (PS) (*JO*, *Débats*, p. 8108), puis d'une requête, par les députés socialistes au Conseil constitutionnel, en raison du non-respect du principe du consentement à l'impôt visé, entre autres, à l'art. 34 de la Constitution. S'inspirant de sa décision du 19-6-1970 (v. L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions*, 1975, p. 257 et s.), ce dernier repousse de façon magistrale, le 30-12-1977 (*JO*, p. 6385), l'objection soulevée. Sous ce rapport, au terme d'un raisonnement logique impeccable et implacable, il s'attache successivement à déterminer la *nature* et le *régime* juridiques de la cotisation à la production sur l'isoglucose et à fixer la répartition des compétences entre les autorités nationales et communautaires.

En application de l'art. 201 du traité de Rome, la décision des Communautés du 21-4-1970, approuvée et publiée par la loi française du 7-7-1970, a remplacé le régime initial des contributions budgétaires nationales par celui des ressources communautaires *propres*. La cotisation dont il s'agit figure parmi ces dernières. En conséquence, elle « échappe aux règles applicables en matière d'impositions nationales ». La norme communautaire étant *obligatoire* « dans tous ses éléments » et *directement* « applicables dans les Etats membres », selon l'art. 189, al. 2 du traité CEE, rend superfétatoire l'intervention d'une autorité nationale (le Parlement en l'espèce) et limite sa compétence à un aspect dérogatoire (recouvrement de la cotisation).

La netteté et la solennité avec lesquelles s'exprime pour la première fois le Conseil constitutionnel méritent réflexion. La décision rapportée s'inscrit dans le droit-fil de l'arrêt de principe de la Cour de Justice des Communautés du 15-7-1964, Costa contre ENEL (v. J. Boulouis et R.-M. Chevallier, *Grands arrêts*, 1974, t. I, p. 144 et s.), en affirmant la *primauté* absolue et l'*immédiateté* directe de la norme communautaire sur la norme nationale, fût-elle constitutionnelle, et par voie de corollaire, la *limitation définitive* des droits souverains des Etats membres en raison du transfert opéré par ceux-ci au profit de l'ordre juridique communautaire. En d'autres termes, les dispositions de la norme qui ressortit à ce dernier « n'ont donc pas à être prises en charge par un acte de droit interne » (*ibid.*, p. 35) (v. sur ce point, dans le domaine des libertés publiques : Cour de justice des Communautés, 8-4-1976, Royer, *Revue crit. droit inter. privé*, 1977.581, note L. Dubouis).

Bref, le Conseil constitutionnel affirme son orthodoxie communautaire qui avait pu être mise en cause, un an plus tôt (cette *Chronique*, 1977, n° 1, p. 212). Au reste, il s'emploie à justifier son attitude en relevant qu'il se borne à tirer toutes « les conséquences d'engagements internationaux souscrits par la France... entrés dans le champ de l'article 55 de la Constitution ».

Somme toute, la pénétration du droit communautaire dans le droit interne entraîne deux conséquences : d'une part, la dépossession du Parlement en matière financière (J.-Cl. Gautron, Influence des Communautés européennes sur les structures du pouvoir politique français, *Mélanges Georges Burdeau*, 1977, p. 426 et s.) et, d'autre part, la mutilation du principe du consentement à l'impôt par les représentants directs des contribuables, principe de droit constitutionnel occidental. Il faut souhaiter que la prochaine élection populaire du Parlement européen le rétablisse dans sa dignité.

— *Loi organique*. Le vote de la loi organique n° 77-1339 du 8-12-1977 créant des sièges supplémentaires dans les territoires d'outre-mer (v. AN, *Composition*) a donné lieu à contestation au Sénat. M. Gilbert Belin (PS) a mis en cause la régularité de la procédure législative utilisée (*Débats*, p. 2490) au motif que le délai de réflexions de quinze jours, imposé par

l'art. 46, al. 2 de la Constitution, entre le dépôt et la délibération devant la première assemblée n'aurait pas été respecté.

Dans sa décision du 23-11-1977 (*ibid.*, p. 5529), le Conseil constitutionnel, consulté *officieusement* au préalable par le Gouvernement (*ibid.*, p. 2491) fait bonne justice de l'argument avancé en se référant implicitement à la date du dépôt devant la commission des lois, en jugeant que le texte a été pris « dans le respect de la procédure prévue à l'art. 46 ».

PREMIER MINISTRE

— *Préparation des élections.* M. Barre a précisé à propos des réunions des dirigeants PR, CDS et radicaux pour arrêter les candidatures uniques de ce qui est devenu l'Union pour la Démocratie française (UDF) le 1er-2 : « Je n'ai pas rendu d'arbitrages. J'ai dit depuis le début que, dans un système de pluralisme, il n'y avait pas d'arbitrages proprement dits à rendre. Trois formations m'ont demandé de s'entretenir avec moi sur un certain nombre de problèmes. Je le fais volontiers et honni soit qui mal y pense » (*Le Monde*, 13-1). Faisant allusion à ces réunions, qui se tenaient dans le pavillon de musique du parc de Matignon, M. Chirac, président du RPR a déclaré le 19-1 : « Moi, je n'organise pas de réunion dans le fond de mon jardin. Je n'ai pas de pavillon de musique, ce qui ne me permet pas d'organiser des coups fourrés pour ensuite accuser les autres d'être des diviseurs... » (*Le Monde*, 20-1).

Le fond du parc de l'hôtel Matignon occupe décidément une place importante dans les négociations électorales : entre les deux tours des élections législatives de mars 1973, M. Lecanuet avait rendu visite à M. Messmer en empruntant la porte, discrète, de la rue de Babylone.

— V. *Gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Le chef de l'Etat, gardien des institutions.* « Nos institutions répondent aux exigences de la démocratie, aux nécessités contemporaines et à notre caractère national. Conformément aux devoirs de ma fonction, j'assurerai leur maintien dans toutes les circonstances. C'est la première de mes responsabilités », a déclaré M. Giscard d'Estaing lors du dîner offert le 20-12 au bureau de l'Assemblée et aux présidents des commissions et des groupes.

— V. *Alternance.*

— *Le Président n'est plus un arbitre.* M. Mitterrand a déclaré à la veille du discours de Verdun-sur-le-Doubs : « S'il y a un bon choix, il y en a donc

un mauvais. Donc, en prenant parti, le Président de la République n'est plus un arbitre, il n'est plus celui qui équilibre les choses. On ne peut pas être arbitre sur le terrain et capitaine d'une équipe » (*Le Monde*, 28-1).

— *Le chef de l'Etat n'est pas un spectateur muet : le bon choix.* « Certains ont voulu dénier au Président de la République le droit de s'exprimer. Curieuse République que celle qui serait présidée par un muet ! (...) Le Président de la République n'est pas un partisan. Il n'est pas un chef de parti. Mais il ne peut pas rester non plus indifférent au sort de la France. Son rôle c'est la défense des intérêts supérieurs de la nation. La durée de son mandat est plus longue que celle des députés. Ainsi la Constitution a voulu que chaque Président assiste nécessairement à des élections législatives et si elle l'a doté de responsabilités aussi grandes ce n'est pas pour rester un spectateur muet (...) Que penseraient et que diraient les Français si dans cette circonstance leur Président se taisait ? Ils penseraient qu'il manque de courage en n'assurant pas toutes ses responsabilités, et ils auraient raison. Mais le Président de la République n'est pas non plus l'agent électoral de quelque parti que ce soit... le Président n'appartient pas au jeu des partis. Il doit regarder plus haut et plus loin » (discours de Verdun-sur-le-Doubs du 27-1, *Le Monde*, 29-1).

— *Discours et déclarations du Président de la République française* du 1er-6 au 31-12-1977, nos 5, 6 et 7, *La Documentation française.*

— *Bibl. De Gaulle et le service de l'Etat*, ouvrage collectif (Plon, coll. « Espoir »). On retiendra particulièrement les témoignages de MM. Tricot sur le processus décisionnel à l'Elysée et les conceptions du général en matière constitutionnelle, et Ducamin sur ses rapports avec le Conseil d'Etat, notamment lors de la crise de 1962.

QUESTION PRÉALABLE

— *Application de l'art. 91, al. 4 du règlement de l'Assemblée.* A diverses reprises, l'opposition a vainement fait usage de ce moyen de procédure : création de sièges supplémentaires dans les TOM (*Débats*, p. 5914) ; loi de finances rectificative pour 1977 (*ibid.*, p. 8108) ; régime communal de la Polynésie (p. 8235) ; rapports de l'Etat et de l'enseignement agricole privé (p. 8809), entre autres. Toutefois, la question préalable soulevée par M. R. Pidjot (Centr.) à propos de la modification de la loi électorale de l'assemblée territoriale de Polynésie a été adoptée le 13-12-1977 (*ibid.*, p. 8689).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Serge Sur, *La vie politique sous la Ve République*, Montchrestien, 1977. Un ouvrage de qualité, fort bien documenté et rédigé.

Un instrument de travail indispensable. Philippe Woodland, La crise du 16-5-1877 et la doctrine du droit public français, in *L'équilibre et le changement des systèmes politiques*, PUF, 1977 : intéressante monographie.

SCRUTIN PUBLIC

— *Ordre du jour. Vote personnel.* Dans un rappel au règlement, M. Mexandeau a demandé le renvoi de la discussion du projet de loi sur la protection et l'information des consommateurs qui avait été fixée le vendredi 9-12-1977 en fin d'après-midi : « Nous sommes ici 12 députés pour examiner un projet qui (...) méritait mieux. » Mme Scrivener, secrétaire d'Etat, s'y opposa (*Débats*, p. 8553). Peu après, elle demanda un scrutin public à l'occasion d'un amendement contesté, provoquant la protestation de M. Claudius-Petit : « J'exige le vote personnel ! » Après une suspension de séance, Mme Scrivener, prenant acte de « certains problèmes », demanda le renvoi de la discussion (v. cette *Chronique*, 3, p. 182).

SÉNAT

— *Bibliographie.* V. J.-P. Timbal, Le Sénat durant le septennat du Président Pompidou, *Annales Université des Sciences sociales de Toulouse*, 1977, p. 407 et s.

SESSION PARLEMENTAIRE

— *Clôture.* Dans un rappel au règlement, M. J. Franceschi (PS), après avoir rappelé « le rythme fou » imposé par l'ordre du jour prioritaire sans cesse modifié, dénoncé les méthodes de travail ahurissantes et harassantes dans les termes analogues à ceux du président Poher au Sénat, a demandé, le 22-12 à 2 heures du matin, la clôture de la session, en application de l'art. 60 du règlement de l'Assemblée (*JO*, *Débats*, p. 9180) (v. cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 187). Au Sénat, communistes et socialistes avaient quitté l'hémicycle dès minuit.

— *Discours de clôture.* Selon la tradition, le président E. Faure a clos la 5e législature de la Ve République (*ibid.*, p. 9138), en formulant, entre autres, diverses suggestions concernant le travail parlementaire : ouverture des commissions aux députés qui n'en sont pas membres permanents ; admission de la presse aux séances budgétaires des commissions et réglementation du cumul des mandats.

SONDAGES

— *La commission des sondages* instituée par la loi n° 77-808 du 19-7-1977 (v. cette *Chronique*, n° 3, p. 187), a fait l'objet d'un décret

n° 78-79 du 25-1-1978 (*JO* du 26, p. 503) qui précise sa composition et ses attributions. Elle comprend, très classiquement, 3 membres du Conseil d'Etat, dont au moins un conseiller qui en est le président ; 3 membres de la Cour de cassation, dont au moins un conseiller ; 3 membres de la Cour des comptes, dont au moins un conseiller maître.

Ces neuf membres sont nommés pour trois ans en conseil des ministres sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, et des premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Afin d'assurer leur *indépendance*, il est prévu qu'il ne peut être mis fin à leurs fonctions sauf empêchement constaté par la commission elle-même.

Outre la mission de proposition et l'établissement des clauses obligatoires devant figurer dans les contrats de vente des sondages, la commission a reçu en effet la charge délicate de recevoir les réclamations contre les violations de la loi et de vérifier d'office la conformité des sondages aux dispositions de celle-ci. Quand on sait l'extrême susceptibilité du monde politique en la matière, illustrée le 19-1 par les déclarations de M. Jacques Chirac déniant tout caractère sérieux aux sondages, on mesure la difficulté de la tâche qui attend la commission, notamment pour concilier la réglementation avec le principe de la liberté de l'information.

VOTE BLOQUÉ

— La session d'automne de 1978, comme celle de 1977, a vu plusieurs applications de l'art. 44, al. 3 (cf. cette *Chronique*, 1, p. 224) :

— 4 à l'Assemblée : sur la loi de finances (art. 33 en première lecture et texte de la CMP modifié), l'indemnisation des rapatriés et la concertation dans les entreprises (avec une seconde délibération) ;
— 3 du Sénat : sur la loi de finances en première lecture (art. 63, puis seconde délibération de certains articles et l'ensemble) et sur l'indemnisation des rapatriés (l'art. 40, qui avait également été opposé à l'Assemblée sur ce texte, ne put l'être au Sénat, le secrétaire d'Etat ayant négligé de l'invoquer avant le vote sur l'ensemble) (*Débats*, p. 4049).

M. Poher, dans son allocution du 21-12, a évoqué les « cruels souvenirs » que ces votes bloqués ont fait ressurgir des mémoires sénatoriales.

La rédaction de ce numéro a été achevée le 15 février 1978.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
Édit. n° 35 601 — CPPAP n° 59 303 — Imp. n° 26 053
1978