

Chronique constitutionnelle française

(16 mai - 15 août 1978)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Activité.* Une étude de l'Institut de Mesures de l'Activité parlementaire (IMAP) classe la première session de la 6^e législature entre celle de 1967 et celle de 1973, mais plus proche de celle de 1967, la plus active, le phénomène le plus intéressant paraissant être « l'apparition d'une nouvelle couche de parlementaires », au total 222, dont les plus remarquables illustrent la conquête de la représentation nationale par la haute fonction publique » (*Express* du 10-7).

V. à ce propos : Les nouveaux députés souhaitent que les règles de travail parlementaires soient révisées (*Le Monde*, 26-7), et notons que 32 anciens élèves de l'ENA ont été élus en mars 1978 (v. *Promotions*, revue de l'ENA, mai 1978, n^o 81). A ce sujet, *Fonction publique et politique*, par Ezra Sulciman (*Le Monde*, 20-7).

— *Composition.* V. *Elections.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Juré de cour d'assises.* Le nouvel art. 257 du Code de procédure pénale (loi 78-788 du 28-7-1978) frappe, notamment, d'*incompatibilité* les membres du Gouvernement, du Parlement, du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la Magistrature, du Conseil économique et social ; les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, les magistrats judiciaires et les membres des tribunaux administratifs.

En outre, dans chaque commune, le maire, en vue de dresser la liste préparatoire de la liste annuelle des jurés, tire au sort publiquement à partir de la *liste électorale* un nombre de noms triple de celui fixé par l'arrêté préfectoral (art. 261 nouveau du Code de procédure pénale).

V. *Loi.*

COMMISSIONS

— *Commission ouverte.* La Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée a tenu une séance *ouverte* à tous les députés, le 31-5 (Débats AN, p. 2325) à propos de l'audition d'experts en matière d'économies d'énergie.

— *Nombre de Commissions permanentes.* M. Cousté (app. RPR) interroge par écrit le Premier ministre sur la limitation *constitutionnelle* des dites commissions en 1958. La réponse (Débats AN, p. 2087) rappelle les conditions dans lesquelles le constituant a entendu réagir contre les excès des Républiques antérieures. Aucune modification n'est envisagée présentement.

COMMISSION D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

La Commission d'enquête sur le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* décidée par le Sénat le 27-4 (cette *Chronique*, n° 6, p. 196) a présenté son rapport le 29-6.

— *Irrecevabilité d'une demande de création.* Les conditions d'application de la loi du 19-7-1977 relative au vote des Français résidant à l'étranger ont fait l'objet d'une proposition de résolution tendant à la création d'une Commission d'enquête déposée par M. Ballanger (PC) ; la Commission des lois, sur le rapport de M. Tiberi (n° 373) l'a repoussée comme irrecevable, les faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires en cours. Pour éviter de tomber sous le coup de l'irrecevabilité, le groupe socialiste a proposé, lui, de constituer une Commission de *contrôle* sur la gestion des services publics chargés de la mise en œuvre de la loi du 19-7-1977, mais la Commission des lois, sur le rapport de M. Tiberi (n° 375) a considéré qu'il s'agissait d'une Commission d'enquête déguisée et a également repoussé cette demande comme irrecevable le 8-6.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Treize CMP ont été constituées durant la première session de la nouvelle législature ; elles ont abouti à l'adoption d'un texte conforme, sauf une seule : l'AN a statué définitivement sur la réforme de la procédure pénale, qui a d'ailleurs donné lieu à la saisine du CC par les sénateurs (décisions de conformité du 27-7-1978 (v. CC).

Le précédent « dernier mot » de l'AN remonte à la loi sur la visite des véhicules, qui avait été déclarée non conforme à la Constitution par le CC (décisions du 12-1-1977).

— *Composition.* M. Laurent Fabius a déploré qu'à la différence du Sénat, l'AN ne désigne pas de représentants de l'opposition dans les CMP ; sur une interruption, le député socialiste a précisé que cette exclusion était pratiquée par la Commission des Finances et ne visait qu'elle (Débats AN, 20-6, p. 3151).

V. Question préalable.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu, 1977, année charnière : le développement de la saisine parlementaire et de la jurisprudence relative aux libertés et aux droits fondamentaux, *RDP*, 1978, p. 801 (article capital), et F. MITTERRAND, Pas servile, obéissant, *L'Unité*, 23-6 (article polémique). Le premier secrétaire du PS a renouvelé à ce propos ses critiques à l'occasion d'une réunion électorale à Condom : le CC « est une institution dont il faudra se défaire » (*Le Monde*, 15-8) (v. F. Luchaire, Le CC en accusation, *Le Monde*, 20-8, et G. Vedel, Maudire ses juges, *Le Point*, 21-8).

— *Condition.* Un arrêt récent de la Cour de Justice des Communautés européennes (Simmenthal, 9-3-1978, *AJDA*, 1978-323, note J. Boulouis) atteint par ricochet l'instance constitutionnelle française à partir de l'instant où celle-là s'érige en *supérieur hiérarchique* de la juridiction nationale souveraine, la Cour constitutionnelle italienne en la matière. En d'autres termes, l'ordre communautaire « juridiquement intégré » à celui des Etats composant la CEE restreint en conséquence la portée, au plan français, de la disposition finale de l'art. 62 de la Constitution de 1958.

— Décisions :

17-5-1978. *JO*, p. 2162 ; 24-5, *JO*, p. 2208 ; 7-6, *JO*, p. 2338 ; 14-6, *JO*, p. 2428 ; 21-6, *JO*, p. 2494 ; 28-6, *JO*, p. 2561 ; 5-7, *JO*, p. 2766 et 12-7, *JO*, p. 2840. V. *Contentieux électoral, Elections.*

31-5-1978. *JO*, p. 2249. V. *Pouvoir réglementaire* (art. 37, al. 2 de la Constit.)

14-6-1978. *JO*, p. 2396. V. *Sénat : Règlement.*

27-7-1978. *JO*, p. 2948 : Enseignement et formation professionnels agricoles. V. *Loi. Pouvoir réglementaire.*

27-7-1978. *JO*, p. 2949 : Radiodiffusion et télévision. V. ci-après *Contrôle de constitutionnalité.*

27-7-1978. *JO*, p. 2949 : Procédure pénale. V. *Loi. Règlement des Assemblées.* V. ci-après : *Procédure.*

— *Contrôle de constitutionnalité : contrôle par voie d'exception.* Dans une décision du 27-7 (n° 78 DC, p. 2949) relative au monopole de la radio-télévision, le CC a rejeté, ou plus exactement s'est interdit de recourir à

cette modalité de contrôle. Du reste, il n'hésite pas à utiliser la répétition pédagogique..., chère aux enseignants. Bref, en repoussant, en l'espèce, toute idée de *dédoublement*, il explicite ce qui était en germe *mutatis mutandis* dans ces décisions du 15-1-1960 (*Grandes décisions*, p. 79) et du 17-5 dernier (v. *Contentieux électoral*).

A cet égard, il affirme que sa compétence « est limitée par l'art. 61 de la Constitution à l'examen des lois *avant* leur promulgation ». En cela, il demeure fidèle à sa jurisprudence inaugurée le 14-9-1961 (*op. cit.*, p. 149) selon laquelle il ne dispose, en substance, que d'une compétence d'*attribution*. En définitive, seul un contrôle par voie d'*action* peut s'exercer à l'égard de la loi, *ordinaire* ou *organique*, en instance de promulgation, en dehors de la procédure particulière de la *délégation*.

— *Procédure*. Le CC déclare *irrecevable* au titre du contentieux de la constitutionnalité la requête de sénateurs relative à l'inapplication par les députés de la procédure relative aux articles additionnels à une loi : décision du 27-7 (n° 38-97 DC) (v. *Loi, infra*).

D'une manière plus significative, sa jurisprudence est désormais fixée sur deux points essentiels. Soucieux de préserver la *spécificité* des contentieux, tel le juge administratif, il refuse d'apprécier à l'occasion d'un recours contre une élection, « la conformité à la Constitution ou à un principe général ayant valeur constitutionnelle de texte ayant le caractère d'une loi organique » (Bouches-du-Rhône (9^e), p. 2164).

Un ultime aspect procédural, souhaité par le commentateur (cette *Chronique*, n° 1, p. 220) mérite attention. Les décisions rendues, le 27-7 (p. 2948 et s.) comportent utilement un *numéro d'identification*, sous la référence, par exemple : n° 58-95 DC. En revanche, l'absence de publication des lettres de saisine, dont la pertinence juridique est réelle, représente, à coup sûr, une source d'appauvrissement.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bilan*. Le CC a terminé le 12-7 l'examen des contestations visant l'élection de 53 députés (18 RPR, 14 UDF, 11 PS et 10 PC) ; saisi de 61 requêtes, il a rendu 57 décisions, dont 5 d'annulation (*Le Monde*, 15-7).

Pour les précédentes élections générales, les statistiques étaient les suivantes :

- novembre 1958 : 154 requêtes, 113 décisions dont 5 annulations ;
- novembre 1962 : 94 requêtes, 76 décisions dont 7 annulations ;
- mars 1967 : 149 requêtes, 141 décisions dont 5 annulations ;
- juin 1968 : 60 requêtes, 47 décisions dont 1 annulation ;
- mars 1973 : 253 requêtes, 49 décisions dont 2 annulations (*Rec.*, 1973, p. 283).

D'un point de vue *qualitatif*, si l'on peut dire, la haute instance juge de la *sincérité* de la consultation, recherche si une *manœuvre de dernière heure* bafouant le franc jeu ne l'a point viciée. Animée du culte du contingent, elle examine si les agissements « n'ont pas outrepassé les bornes de la polémique électorale » (Saint-Pierre-et-Miquelon, p. 2431). C'est la raison pour laquelle elle n'hésite pas à solliciter la *moralité politique* au moyen de phrases incidentes topiques (« pour regrettables... » ; « si fautifs... » ; « pour condamnable... » ; « si graves et reprehensibles... »), quitte, et on le déplore, à ne pas s'indigner même vertueusement à propos du vote des Français de l'étranger (Paris (2^e), p. 2428, Hérault (1^{re}), p. 2496, et Paris (16^e), p. 2843). Au détour d'une phrase, le Conseil n'hésite pas, du reste, à relever (avec malice ?) que le préfet « s'est borné à accomplir les actes normaux de sa fonction sans se départir de la *neutralité* inhérente à sa mission (Saint-Pierre-et-Miquelon, *supra*), et qu'une station de télévision « n'a pas fait preuve de partialité dans ses émissions d'information » (Martinique (1^{re}), p. 2767).

— *Annulations*. Les cinq élections annulées sont celles de : Mme Goutmann (PC), Seine-Saint-Denis (9^e) (7-6) ; MM. Cellard (PS), Gers (2^e) (14-6) ; Wilquin (PS), Pas-de-Calais (4^e) (28-6) ; Servan-Schreiber (UDF), Meurthe-et-Moselle (1^{re}) (28-6) ; de La Malène (RPR), Paris (16^e) (12-7).

Les quatre premières décisions s'inscrivent dans la jurisprudence traditionnelle du CC qui retient, dans trois cas, le *faible écart de voix* combiné avec une *propagande massive et irrégulière* le matin du scrutin (Mme Goutmann) ou avec des *manœuvres de dernière heure* auxquelles il n'était pas possible de répondre (MM. Wilquin et Servan-Schreiber), tandis que l'écart des voix n'est pas pris en considération dans le cas de M. Cellard auquel une telle manœuvre est reprochée.

La dernière décision concerne le vote des Français de l'étranger en vertu de la loi du 19-7-1977 (sur les polémiques auxquelles son application a donné lieu, v. cette *Chronique*, n° 5, p. 182 et n° 6, p. 202). Le CC a annulé les suffrages des 44 électeurs résidant au Gabon, retirant ainsi à M. de La Malène un nombre de voix supérieur à l'écart qui lui assurait la majorité sur son concurrent, au motif d'une *double manœuvre*. D'une part, leur inscription dans la 16^e circonscription de Paris était irrégulière dès lors que le choix de celle-ci n'avait pas été exercé *personnellement* par chacun d'eux ; d'autre part, les procurations établies au nom de ces électeurs étaient également irrégulières en ce qui concerne le choix des mandataires : la décision se fonde en effet sur un télégramme de l'ambassadeur de France au Gabon annonçant l'envoi de demandes d'inscription et de procurations *en blanc*. Cette circonstance a permis d'établir la double manœuvre destinée à fausser les résultats du scrutin, alors que (l'ambassadeur en Côte-d'Ivoire ayant, apparemment, été moins imprudent que son collègue du Gabon), la preuve de semblables manipulations n'a pu être apportée à l'encontre de l'élection de M. Delmas (Hérault (1^{re}), *JO*, p. 2496), bien que 32 procurations aient été annulées pour défaut de concordance entre

la signature du mandant et celle qui figurait sur la demande d'inscription... Cette « maladresse » est de nature à créer un doute sérieux quant à l'ensemble des procurations émanant de Côte-d'Ivoire et donc quant à la sincérité de l'élection de l'Hérault où elles furent décisives. Dans un tel contexte, la position du CC qui écarte comme « bénignes et purement matérielles » (*ibid.*) des erreurs et des bizarreries dès lors que la manœuvre n'est pas flagrante, laisse un sentiment de malaise : ces indices pourraient tout aussi vraisemblablement témoigner de l'existence de manipulations qui ne paraissent pas isolées. Il est vrai que le CC ne pouvait que présumer la régularité des opérations de l'administration une fois qu'il était admis que la loi du 19-7-1977 permettait aux Français de l'étranger d'user de leur liberté de choix pour influencer les résultats dans les circonscriptions marginales, compte tenu des conditions d'établissement des procurations (v. cette *Chronique*, n° 6, p. 215).

— V. *Liste électorale.*

— *Bulletin de vote.* Le CC précise, conformément à une réponse du ministre de l'Intérieur à une question écrite (Débats AN, p. 2088), que dans les DOM les bulletins de couleur *blanche* remplacent depuis un décret du 10 août 1976 ceux de couleurs *différentes* destinées jusque-là à pallier l'insuffisance d'alphabétisation (Réunion (3^e), p. 2561). De surcroît, une *profession de foi* ne constitue pas un bulletin de vote (Paris (16^e), p. 2843). En revanche, un bulletin imprimé en vue du premier tour peut être utilisé dans le cadre du scrutin de ballottage, nonobstant les désistements (*ibid.*).

Concernant le *décompte* des voix, en cas de *disparité* entre le nombre de bulletins et d'émargements, une règle de procédure implique un *redressement* qui consiste à réduire les résultats proclamés à concurrence de l'excédent constaté, selon que l'un ou l'autre des candidats est arrivé en tête dans chaque *bureau* contesté (Paris (29^e), 7 juin, p. 2338) ou dans leur *totalité*, si le juge est saisi de l'ensemble des opérations par les parties (Paris (16^e), *supra*).

— *Eligibilité.* Selon l'opinion avancée (cette *Chronique*, 1978, n° 6, p. 202), le CC, annulant le jugement du TA de Clermont-Ferrand (v. J.-Cl. Ricci, *AJDA*, 1978, p. 334) a frappé d'*inéligibilité*, en vue des élections parlementaires, les personnes qui, à la date du premier tour, accomplissaient leurs obligations d'activité de service national et de ce fait à l'évidence n'avaient pas satisfait *définitivement* à celles-ci, en application de l'art. 3 de l'ordonnance n° 58-998 du 24-10-1958 portant *loi organique*.

Quant à la pertinence de l'art. L. 45 du Code électoral, où ne figure pas l'adverbe litigieux, un double argument la ruine. Du point de vue, tout d'abord, de l'interprétation, une disposition *spéciale* déroge à une disposition générale. Ensuite, la condition juridique d'une *loi organique* est supérieure à celle d'une loi ordinaire (Puy-de-Dôme (1^{re}), p. 2163).

En outre, l'argument tiré de ce que l'art. 3 de l'ordonnance de 1958 serait contraire au principe d'égalité d'accès des citoyens aux emplois et

charges publiques formulé à l'art. 6 de la Déclaration de 1789 ne saurait être accueilli au titre du contentieux électoral (Bouches-du-Rhône (9^e), p. 2164, *supra*).

Enfin, le CC estime, en bonne logique, que l'ordonnance incriminée prise en application de l'art. 92 de la Constitution a un caractère *permanent* et demeure en vigueur, selon la théorie de l'*acte contraire*, jusqu'à son abrogation par un texte de *même* valeur juridique (Côte-d'Or (1^{re}), p. 2165).

S'agissant des fonctionnaires d'autorité, l'inéligibilité *relative* est limitée à six mois pour un inspecteur d'académie (art. L. 133 du Code électoral). Cette condition satisfaisante autorisait celui-ci à participer au scrutin (Haute-Corse (1^{re}), 5-7, p. 2767).

— *Liste électorale*. Le CC reste fidèle au principe selon lequel il ne lui appartient pas de se prononcer sur la *régularité* des inscriptions, sauf si des *manœuvres* ont porté atteinte à la sincérité du scrutin (Hérault (1^{re}), p. 2496). Dans cet ordre de préoccupations, la loi n° 77-805 du 19-7-1977 relative au vote des Français de l'étranger, présente des dispositions de « caractère *exceptionnel* ouvrant à cette catégorie d'électeurs une *totale liberté* de choix de leur lieu d'inscription » (*ibid.*). Par suite, ceux-ci peuvent user de cette liberté « en fonction de leurs préférences politiques ». A telle enseigne que les incitations ou sollicitations les concernant ne sauraient être regardées comme « des manœuvres ayant altéré la sincérité du scrutin » (*ibid.*). En un mot, le laxisme du Conseil couvre de son autorité des agissements électoraux subalternes, disons-le franchement. On regrettera qu'en la circonstance, celui-ci ait jeté un voile pudique sur des réalités qu'il ne pouvait ignorer. Qui plus est, aucune réserve même verbale, aucune indication *de lege ferenda* ne viennent limiter sa conviction. Tout au plus, une inscription *en blanc* dans une commune opérée par un *tiers* constitue une manœuvre destinée à fausser les résultats (Paris (16^e), p. 2844). Au total, dans des conditions analogues, un *bien élu* à Montpellier vaut un *mal élu* à Paris ; faut-il en inférer, à la manière du *Canard enchaîné* (19 juillet) que seule son indiscretion a joué un rôle déterminant ?

— *Opérations de vote*. Le non-passage de l'*isoloir* par certains électeurs, « en l'absence de toute pression ou contrainte », ne porte pas atteinte à la sincérité du scrutin, bref au *secret* du vote (Corse du Sud (2^e), p. 2494) ; de même, un nombre insuffisant d'*isoloirs* dès lors que cette « négligence » n'a pas eu « pour but ou pour effet de favoriser des fraudes » (Moselle (1^{re}), p. 2495).

S'agissant de la tenue du bureau de vote, l'absence d'assesseurs ou de délégués désignés par un candidat aurait été de nature à exercer une influence déterminante sur l'élection si ceux-ci s'en étaient vu « refuser l'accès » (Martinique (2^e), p. 2841).

La présence à l'intérieur d'un bureau de personnes portant un maillot comportant une inscription favorable à un candidat est sans « influence appréciable » (Guadeloupe (2^e), p. 2842). En revanche, dans les conditions

précitées, lesdites personnes ayant distribué aux électeurs entrant dans la salle, des bulletins au nom de leur candidat, sans être expulsées, les votes obtenus par ce dernier n'ont pas été « librement exprimés » et annulés en conséquence (*ibid.*).

— *Pouvoir de réformation.* Sollicité de proclamer élus les adversaires de MM. Servan-Schreiber et de La Malène dont l'élection était annulée, le CC s'y est refusé, observant dans le premier cas que le concurrent n'avait pas obtenu la majorité des suffrages exprimés (p. 2564) et dans le second cas, que si l'annulation des 44 suffrages des Français du Gabon n'assurait plus la majorité du candidat proclamé élu, elle laissait planer l'incertitude sur le nombre de voix qu'aurait obtenues son concurrent en l'absence de ces irrégularités (p. 2844). Cette formulation réserve par conséquent le pouvoir de réformation dont le CC n'a jamais fait usage mais qu'il pourrait être amené à exercer dans l'hypothèse où les rectifications auxquelles il aurait procédé aboutiraient à un changement de majorité (dans ce sens, v. Favoreu et Philip, *Les grandes décisions*, p. 210).

— *Procédure.* Le CC frappe d'*irrecevabilité* : un recours dirigé contre des opérations qui n'ont pas donné lieu, à leur issue, à l'élection d'un député (Hauts-de-Seine) (9^e), p. 2162), en vue du remboursement du cautionnement versé et des frais exposés (*ibid.*) ; un grief articulé la première fois dans une mémoire *ampliatif* (Saint-Pierre-et-Miquelon, p. 2431) et, d'une manière générale, en l'absence d'un commencement de preuve, car selon J. Giono, « tout le temps, il faut s'aider soi-même », un grief allégué dont la réalité n'est pas établie (Dordogne (4^e) p. 2209). Il s'ensuit qu'il se refuse à ordonner l'*enquête* sollicitée (Guadeloupe (1^{re}), p. 2563), si ce n'est en cas de doute, de sa propre autorité (Pas-de-Calais (4^e), p. 2561) : l'enquête visait les consignes de vote pour le second tour de deux mouvements de gaullistes de gauche et les conditions de vote des pensionnaires d'un hospice. Il refuse d'examiner, au surplus, la requête *introductive d'instance*, qui n'est pas signée de son auteur ; la représentation par une tierce personne n'étant admise que pour les autres actes de procédure (Martinique (1^{re}), p. 2766).

— *Propagande électorale.* Le CC a été amené à préciser sa jurisprudence sur diverses modalités. L'utilisation d'un répondeur automatique, en tant que moyen de communication privé est licite (Moselle (1^{re}), p. 2495) ; de même la circulation d'une voiture munie d'un haut-parleur ou d'une caravane de voitures dès lors que la campagne électorale n'est pas close (Haute-Corse (1^{re}), p. 2767 et Eure (3^e), 12-7, p. 2842 ; *contra* : Seine-Saint-Denis (9^e), p. 2339). De même la distribution d'un tract à laquelle l'adversaire peut répondre (Somme (1^{re}), p. 2339 ; *contra* : Gers (2^e), p. 2429, Pas-de-Calais (4^e), p. 2561 et Meurthe-et-Moselle (1^{re}), p. 2563). L'envoi de lettres à en-tête officiel de l'Assemblée ou de la mairie ne constitue pas des pressions sur les électeurs (Val-d'Oise (3^e), p. 2208 ; Seine-Maritime (9^e),

p. 2209). Quant à l'affichage et aux diverses péripéties le concernant, le Conseil, à bon droit, renvoie dos à dos les adversaires (Vendée (2^e), p. 2338). Cependant, il s'emploie à vérifier l'absence de discrimination dans la répartition des panneaux officiels (Indre-et-Loire (2^e), p. 2339).

— *Vote par procuration*. Certains aspects sont dignes de mention :

L'établissement de la procuration, s'agissant de pensionnaires d'un hospice par exemple, est dressé, aux termes de l'art. R-73 du Code électoral avec la venue d'un officier de police judiciaire, suite à une demande écrite. Toutefois, l'omission de cette formalité quasi générale dans la circonscription n'a pas été le résultat d'une *manœuvre* (Eure (3^e), p. 2843). La rédaction de la procuration, selon deux écritures différentes, ne suffit pas à établir que le choix du mandataire n'ait pas été fait par le mandant lui-même (Paris (2^e), p. 2429).

L'acheminement des volets de procurations concernant nos compatriotes de l'étranger, dressés devant les autorités consulaires : ils peuvent valablement parvenir par la *valise diplomatique* au ministre des affaires étrangères et être expédiés ensuite par celui-ci aux mairies concernées (*ibid.*).

DISSOLUTION

— *Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution*, par Georges Morange, *RDP*, 1978, p. 621.

ÉLECTIONS

— *Election partielle (AN)*. Suite à l'annulation prononcée le 7-6 par le cc, une élection s'est déroulée les 16 et 23-7 dans la Seine-Saint-Denis (9^e), à l'issue de laquelle Mme Goutmann (PC) a recouvré son siège. Les abstentions ont atteint 54,56 % et 47,17 % en raison des vacances ; le choix de ces dates a provoqué les protestations du PC et du PS (*Le Monde*, 21-7) car si l'art. L. 178 du Code électoral ne laisse pas au Gouvernement une compétence discrétionnaire, le délai de trois mois qu'il impose pour la nouvelle élection aurait permis de fixer le scrutin jusqu'au dimanche 3 septembre. D'autre part, l'art. L. 71-I-230 autorise le vote par procuration pour « les citoyens qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre leurs congés de vacances ».

V. *Sénat*.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Affaire du Zaïre*. Le Président de la République a réuni le 18 mai les ministres de la Défense et des Affaires étrangères ainsi que le chef d'état-major des Armées pour étudier la situation au Zaïre. Dans la journée,

on apprenait l'envoi de parachutistes français. Cette décision, évoquée le soir à l'AN (v. *Rappel au règlement*), a fait l'objet d'une controverse, l'accord de coopération militaire avec le Zaïre conclu le 22-5-1974 n'ayant pas encore été ratifié (le projet de loi autorisant la ratification a été voté par le Sénat et se trouve en instance d'examen à l'AN) : cf. question de M. Couve de Murville, président de la Commission des Affaires étrangères, interrogeant le ministre sur le sens de l'autorisation demandée au Parlement pour ratifier un accord déjà entré en application (Débats AN, p. 1760).

Sur cette question, v. M. Duverger, Le chef des armées, *Nouvel Observateur*, 12-6, et J. Huntzinger, Le droit d'usage de la force, *Le Monde*, 13-6.

V. *Session parlementaire : Convocation d'une session extraordinaire.*

GOUVERNEMENT

— *Activité.* L'IMAP (cette *Chronique*, n° 5, 1978, p. 179) fait école. C'est ainsi que M. Cousté (app. RPR) suggère, dans une question écrite, son extension à l'activité *gouvernementale*. Le Premier ministre, dans sa réponse (Débats AN, p. 2349), arguant de la *spécificité* de cette dernière, émet des réserves en faisant remarquer que si les ministres *lato sensu* sont responsables de la gestion de leur département respectif, ils agissent conformément aux *orientations* du gouvernement et aux *directives* du chef de l'Etat. En un mot, selon le principe de *solidarité*. En outre, le Parlement a vocation naturelle de contrôler l'efficacité du travail effectué. Qu'il soit permis, en l'espèce, de regretter que la terminologie du régime parlementaire serve d'alibi au régime présidentieliste.

— *Composition.* Une pertinente question écrite de M. Cousté permet de déterminer depuis vingt ans l'importance de l'*origine* parlementaire des membres du Gouvernement (Débats AN, p. 3579).

Législature	Chiffre légal	Nombre de députés nommés membres du Gouver- nement	Pourcentage
I : 1958-1962	579	28	4,83
II : 1962-1967	482	29	6,01
III : 1967-1968	486	25	5,14
IV : 1968-1973	487	61	12,52
V : 1973-1978	490	69	14,08

A ce propos, il est utile de relever que le mandat de Georges Pompidou coïncide avec une plus grande présence parlementaire, ce qui s'explique, pour l'essentiel, par le passage du gaullisme plébiscitaire au gaullisme majoritaire.

Au reste, il n'est pas sans intérêt de mentionner que sur 14 Gouvernements, la moitié d'entre eux ont été dirigés par un sénateur (M. Debré, 1959) et cinq députés (G. Pompidou, 1967 ; M. Couve de Murville, 1968 ; J. Chaban-Delmas, président de l'Assemblée, 1969 ; P. Messmer, 1972 et 1973 et R. Barre, 1978).

Quant à la présence des sénateurs, elle a été jusqu'à maintenant fort discrète, pour des raisons tout à la fois conjoncturelles (crise avec l'exécutif et fait majoritaire) et institutionnelle (incompatibilité *aggravée* du fait du mandat électif le plus long du régime. V. *Parlementaires : Régime des suppléants*).

V. Président de la République.

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Composition*. En application de l'art. 2 de l'ordonnance n° 59-1 du 2-1-1959, l'AN a élu à la majorité *absolue*, sans difficultés ni exclusive, à la différence de 1973, le 17-5 (Débats AN, p. 2135), 12 juges titulaires (4 RPR, 3 UDF, 2 soc. et 3 com.). Dans ces conditions la Haute Cour est constituée au lendemain de la procédure similaire au Sénat (cette *Chronique*, n° 4, p. 816).

— *Prestation de serment*. Après lecture par le président de la séance de la formule du serment visée à l'art. 3 de l'ordonnance, les juges, à l'appel de leur nom, le 31-5 (Débats AN, p. 2293), se lèvent et, levant la main droite, répondent : « Je le jure. » La séance est suspendue à l'issue de la cérémonie. Dans cet ordre d'idée, il y a lieu de souligner le caractère *inusité* du serment en droit constitutionnel français à l'opposé des juges anglo-saxons. En dehors de l'hypothèse présente, seuls les membres du Conseil constitutionnel *nommés* y sont astreints *devant* le chef de l'Etat (art. 3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7-11-1958), ainsi que tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste (art. 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22-12-1958). Une règle coutumière voulait jusqu'à la loi d'orientation de 1968, semble-t-il, qu'un professeur élu à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris prêtât serment devant l'assemblée de ses nouveaux collègues.

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

— *Conseil constitutionnel*. Décision de *non-conformité* du 14-6, JO, p. 2396 (v. *Sénat*).

— *Proposition de loi.* En dépit de la vigilance du cc, *l'impunité a été assurée, notamment, à la loi n° 78-691 du 6-7 (JO, p. 2695) d'origine parlementaire, portant intégration dans la fonction publique de certains personnels de l'École d'ingénieurs de Mulhouse.*

IMMUNITÉS

— *La suspension de poursuites à l'égard d'un parlementaire.* Bilan de cette question à propos du cas de M. Dardel, par D. Maus, *Promotions*, revue de l'ENA, mai 1978, n° 81).

INCOMPATIBILITÉS

— *Cumul des mandats horizontaux ou locaux.* Contrairement à l'opinion avancée (cette *Chronique*, 1977, n° 2, p. 183), un jugement du TA de Paris du 12-7 (*Le Monde*, 20) affirme que l'art. L. 208 du Code électoral selon lequel « nul ne peut être membre de plusieurs Conseils généraux » est inapplicable aux *conseillers de Paris* qui n'ont pas, *expressis verbis*, la qualité de conseillers généraux selon la loi du 31-12-1975. Cette condition *spécifique* permet, de la sorte, à M. Jacques Chirac, d'être tout à la fois député, président du Conseil général de la Corrèze, conseiller régional du Limousin et maire de Paris, sans omettre sa qualité de membre du Conseil de l'Université de Paris V.

V. *Parlementaires.*

LOI

— *Conformité d'une loi ordinaire à la Constitution et à des principes de valeur constitutionnelle.* L'opposition des sénateurs au texte de loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assise, après que les députés eurent obtenu le *dernier mot* (v. CMP), a abouti à la saisine du cc. Aux trois griefs articulés, la décision du 27-7 (n° 78-97 DC, JO, p. 2949) fait bonne justice.

Le premier visait l'art. 25 du texte, en ce qu'il *légalisait* l'existence des quartiers de haute sécurité (QHS) dans certains établissements pénitentiaires, au moment même où une action contentieuse dirigée contre le décret constitutif du 23-5-1975 était pendante devant le Conseil d'Etat. « Aucune disposition de valeur constitutionnelle, rétorque à bon droit le cc, ne fait obstacle à ce qu'une loi modifie les règles en application desquelles a été pris un décret qui fait l'objet d'un recours contentieux. » Certes, le procédé n'est pas particulièrement élégant, mais il est préférable à celui qui consiste à nier l'autorité de la chose jugée (v. à propos de la *règle du service fait*, cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 179).

Le second argument dénonçait en l'art. 25, article additionnel introduit par les députés, un *cavalier législatif*, poursuivant à ce titre un objet différent de celui du texte de loi. Le cc le frappe d'*irrecevabilité* en reprenant *mutatis mutandis* le raisonnement adopté, le 20-7-1977, à propos de l'art. 40 de la Constitution (*ibid.*, p. 178). En d'autres termes, il appartenait à l'AN, en application de l'art. 98, al. 5 de son règlement, de se prononcer sur sa recevabilité préalablement à la discussion. En l'absence de contestation de sa part, le Sénat ne peut prétendre, implicitement au nom de l'autonomie de chaque assemblée, s'ériger en censeur. Au surplus, le règlement intérieur d'une chambre ne participe pas à la définition du bloc de constitutionnalité. En un mot, selon une jurisprudence constante, le cc n'accepte de procéder à la collation de la loi d'origine *parlementaire*, en vue d'un examen de conformité *interne* ou *externe*, qu'avec la Constitution ou, selon sa nouvelle terminologie, un *principe de valeur constitutionnelle*, à l'*exclusion* de la norme internationale ou d'une résolution votée par une assemblée. Un dernier aspect de la présente décision le confirme si besoin était. Le régime de détention en liaison avec l'existence des *quartiers de haute sécurité* n'est pas contraire à l'art. 6 de la Déclaration de 1789 « tous les condamnés à une même peine pouvant accéder aux mêmes régimes ». Quant à l'art. 7 de ladite Déclaration (principe de la *légalité* des infractions) il ne concerne pas l'*exécution* des peines. En définitive, la loi n° 78-788 du 28-7 (*JO*, p. 2936) a été promulguée.

V. Autorité judiciaire.

— *Conformité de la loi ordinaire à la loi organique relative aux lois de finances.* L'aide de l'Etat à l'enseignement privé agricole vient de connaître d'ultimes péripéties. Après la censure de la seconde *proposition* Guermeur (cette *Chronique*, 1978, n° 5, p. 183), le cc a été saisi, derechef, à propos d'un *projet* gouvernemental qui, pour l'essentiel en reprenait l'économie, motif pris de ce qu'il méconnaissait, d'une part, selon les députés socialistes, une disposition de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique en matière financière et, d'autre part, au dire des sénateurs socialistes et communistes, le pouvoir d'exécution des lois confié au Gouvernement. Si ceux-ci ont obtenu satisfaction (v. *Pouvoir réglementaire*), ceux-là, en revanche, ont été déboutés, malgré une argumentation pertinente qui, assurément, mériterait les honneurs de la publication au *Journal officiel*.

En effet, dans sa décision du 27-7 (n° 78-95 DC, *JO*, p. 2948), le cc a réfuté la thèse avancée, selon laquelle, *brevitatis causa*, le *projet de loi* incriminé aurait méconnu les dispositions de l'art. 1^{er}, al. 4 de l'ordonnance précitée, aux termes de laquelle « lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun *projet de loi* ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance ».

Sous ce rapport, l'instance constitutionnelle s'attache successivement à préciser la *signification* et la *condition* de la notion contestée de *projet*

de loi. Au premier cas, celle-ci fait prévaloir l'acception *générique*, au sens de « *textes législatifs* », sur la définition *spécifique* ou littérale, à laquelle on songe instinctivement, de manière à éviter que « tout ou partie du travail parlementaire » n'échappe à toute sanction jusqu'à la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative s'y rapportant. De la sorte, les prérogatives du Parlement ne sont pas affectées. En effet, au second cas, le Conseil rattache l'interdiction formulée au respect du principe qui surplombe le domaine budgétaire, selon lequel « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un *équilibre économique et financier* qu'elles définissent » (art. 1^{er}, al. 1^{er} de l'ordonnance de 1959). Cet équilibre qui obéit traditionnellement au rythme de l'*annualité*, il appartient aux assemblées de le préserver des atteintes. Il résulte de ce qui précède que le texte déferé dont l'entrée en application est fixée au 1^{er} janvier 1979, n'a pas méconnu l'équilibre établi au titre de l'année budgétaire 1978. Le moment venu, il appartiendra au Parlement de consentir les crédits destinés à faire face aux charges afférentes à son application. Quant à son échelonnement dans le temps, le Conseil estime, au vu de la *faculté* ouverte par l'art. 1^{er} *in fine* de l'ordonnance, que les *autorisations de programme* ne sont pas obligatoirement regroupées dans une loi dite *de programme*, au sens de l'art. 34 de la Constitution (v. A.-H. Mesnard, *RDP*, 1977, p. 1156). Au terme de ces tribulations, la loi n° 78-786 du 28-7 (*JO*, p. 2935) complétant les dispositions de l'art. 7 de la loi n° 60-791 du 2-8-1960, a été promulguée.

— *Projet de loi*. V. l'*ambivalence terminologique*, *supra*.

— *Propositions de loi*. A l'occasion d'une question écrite, M. Cousté (app. RPR) fait état, de manière judicieuse, de la pratique qui consiste, au moment de leur dépôt, pour le ministre concerné, à transmettre, selon des observations graduées, un document de travail de son administration au président de la commission compétente. Le Premier Ministre (*Débats AN*, p. 4099) entend conserver la souplesse de cette procédure, simple moyen d'*information* des parlementaires, tout au plus.

— *Validation législative*. Une heureuse *actualisation* de la thèse classique de M. Michel Lesage résulte des indications fournies, au titre de la V^e législature, par le Premier ministre (*Débats AN*, p. 3622) à la question écrite de M. Cousté (app. RPR) : loi de finances rectificative pour 1973 (n° 73-1128 du 21-12-1973) : validation de certains diplômes d'Etat de masseur kinésithérapeute (art. 19-II) ; loi n° 74-966 du 23-11-1974 : opérations d'un concours administratif ; loi n° 75-592 du 8-7-1975 : résultats du concours de l'agrégation de lettres de 1968 ; loi n° 76-582 du 2-7-1976 : validation de certaines décisions ou avis émis par le Comité consultatif des Universités ; loi n° 76-609 du 8-7-1976 : brevets d'Etat de moniteurs et de professeurs de ski ; loi n° 76-661 du 19-7-1976 portant modification

de l'ordonnance du 4-2-1959 portant statut général des fonctionnaires ; loi n° 77-460 du 2-5-1977 : listes de classement d'étudiants en médecine ; loi n° 77-574 du 7-6-1977 portant diverses mesures d'ordre économique et financier ; loi n° 77-685 du 30-6-1977 modifiant la loi du 31-12-1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ; loi n° 77-731 du 7-7-1977 relative à certains décrets instituant des organismes professionnels. A la réflexion, il semble que la liste ne soit pas exhaustive. Une loi a validé... certains concours d'agrégation des disciplines juridiques et économiques de 1972 à 1974, de même l'arrêté relatif au second cycle des études de l'enseignement supérieur (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 188).

OPPOSITION

— *Droit de réponse.* Dans sa réunion de presse du 14 juin, le chef de l'Etat a indiqué son intention d'introduire une pratique inspirée de celle qui fonctionne en Grande-Bretagne : lorsque le Premier ministre ou un membre du Gouvernement s'adresse au pays par les grands médias en vertu de la faculté que lui donnent les textes (notamment les communications du Gouvernement à la télévision), et que le sujet ne fait pas l'objet en même temps d'un débat au Parlement, l'opposition pourra disposer, sur les mêmes médias et à la même heure, d'un temps de réponse égal, à répartir par le Conseil d'administration entre les différentes formations : cette réponse sera ensuite suivie d'un débat paritaire sur le même sujet entre représentants de l'opposition et de la majorité ou du Gouvernement.

Avant d'être consignée dans les cahiers des charges des sociétés issues de la loi du 7-8-1974, cette procédure doit faire l'objet d'une expérience sur les trois chaînes de télévision à la rentrée, a déclaré M. Lecat, ministre de la Culture et de la Communication (*Le Monde*, 11-8) qui a précisé qu'elle serait applicable aux seules *communications* du Gouvernement et non aux interviews.

— *Entretiens avec le Président de la République.* MM. Mitterrand et Defferre, président du groupe socialiste, ont été invités à l'Elysée le 5 juillet pour s'entretenir avec le chef de l'Etat de la conférence des pays industriels prévue à Bonn. Le premier secrétaire du ps a déclaré à l'issue de cet entretien que son parti n'avait aucune objection à de telles rencontres et qu'il jugeait « cette méthode bonne, à partir du moment où il ne pourrait y avoir aucune confusion entre les décisions du chef de l'Etat, la politique de sa majorité et les objectifs du Parti socialiste » (*Le Monde*, 7-7).

En revanche, M. Ballanger, président du groupe communiste, qui a été reçu ensuite (M. Marchais étant absent), a considéré l'entrevue « comme purement formelle » (*ibid.*).

— *La mission de M. Robert Fabre.* Les radicaux de gauche n'avaient pas été conviés à l'Elysée le 5-7, mais le chef de l'Etat avait précédemment

reçu M. Maurice Faure, président d'honneur du MRC, le 20-6 et il a proposé le 4-8 à M. R. Fabre, ancien président du MRC, la mission d'étudier les problèmes du chômage, de l'emploi et de l'équilibre entre les régions. Le député de l'Aveyron a accepté en précisant que « cette mission de réflexion et de propositions » ne relevait pas de la procédure des parlementaires en mission et qu'elle lui était confiée à titre personnel (*Le Monde*, 6-8). Interrogé par M. Paul Duraffour (MRC, app. ps), le Premier ministre a indiqué que la définition de cette mission sera effectuée en liaison avec les membres du Gouvernement compétent (Débats AN, p. 4539).

PARLEMENT

— *Les assemblées parlementaires sous la V^e République*, par J. Bourdon, La Documentation française, 1978. Ancien directeur du cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement, l'auteur relance les études de *droit parlementaire*, discipline trop négligée comme l'observe son préfacier G. Dupuis. Il étudie successivement l'élection, le statut, les moyens d'action des parlementaires, l'organisation générale des travaux, l'action législative et le contrôle parlementaire. On trouvera en annexe la liste des députés et des sénateurs, ainsi que la composition des groupes, des commissions, etc.

V. *Règlement des Assemblées.*

V. *Session parlementaire.*

PARLEMENTAIRES

— *Cumul des mandats.* Dans sa réunion de presse du 14-6, le Président de la République a souhaité que le Premier ministre s'entretienne avec les leaders de l'opposition du problème du cumul des mandats avant d'élaborer un projet qui pourrait limiter ce cumul, par exemple, « à deux mandats nationaux » (ce qui laisse de côté le mandat au Parlement européen). Cette suggestion a été accueillie favorablement par M. Mitterrand (*Le Monde*, 30-6) mais repoussée par le PCF ainsi d'ailleurs que par le RPR (*ibid.*).

Le projet de règlement intérieur du PS prévoit d'ailleurs qu'au 1^{er}-7-1980 aucun élu socialiste ne pourra détenir plus de deux mandats parmi les suivants : député, sénateur, conseiller général, maire d'une commune de plus de 1 000 habitants, conseiller de Paris (*Le poing et la rose*, août 1978).

— *Régime des suppléants.* Dans cette même réunion de presse le chef de l'Etat a indiqué que la question d'une révision restait posée car le système en vigueur « nous prive de la possibilité d'utiliser, au Gouvernement, les aptitudes d'un certain nombre d'élus, et notamment d'un certain nombre de sénateurs » en raison de la durée du mandat de ceux-ci.

On sait qu'une tentative de révision de l'art. 25 n'avait pas été menée à son terme en octobre 1974, la majorité requise des trois cinquièmes risquant de ne pas être obtenue au Congrès. Une proposition de loi organique fut déclarée non conforme par le CC le 5-7-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 185).

— *Parlementaires en mission.* M. André Rossi, député de l'Aisne (UDF), a été chargé le 26 juin d'étudier les moyens de renforcer la coopération avec le Proche-Orient en matière radiophonique (*JO*, p. 2502).

— *Immunités.*

— *Incompatibilités.*

PARTIS

— *Financement.* « Je pense que le moment est venu pour le Gouvernement de proposer un mode régulier de financement des partis politiques », a déclaré le chef de l'Etat dans sa conférence de presse du 14-6, ajoutant : « Je n'ignore pas les difficultés du sujet. Quels partis ? Comment répartir les ressources ? Mais l'on peut penser à quelques formules simples. La seule façon de le faire, c'est de partir des résultats du suffrage universel, exprimé à l'occasion de l'élection à l'AN. »

Ces ressources devraient être affectées au fonctionnement administratif des partis, sous le contrôle de magistrats de la Cour des Comptes.

La suggestion de M. Giscard d'Estaing avait déjà été formulée lors de sa réunion de presse du 25-7-1974 et avait donné lieu à un Conseil restreint le 13-6-1975, mais, selon André Campana (*L'argent secret*, 1977, p. 22), les projets auraient achoppé sur la question du Parti communiste.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégalisation.* Saisi sur la base de l'art. 37, al. 2, de la Constitution, le CC a rendu une décision, le 31-5 (*JO*, p. 2249), d'où il résulte que les dispositions concernées, notamment une *ordonnance* du 26-9-1967, « en tant seulement qu'elles désignent les autorités ministérielles ou administratives chargées d'assurer au nom du Gouvernement l'application de règles ou de principes fondamentaux définis par la loi, soit des organismes appelés à leur donner un avis » ont un caractère *réglementaire*.

— *Exécution des lois.* Sur recours de sénateurs de l'opposition, le CC, dans une décision du 27-7 (n° 78-95 DC, *JO*, p. 2948, v. *Loi*) a déclaré *non conformes* à la Constitution deux alinéas d'article *séparables* de l'ensemble du texte de loi relatif à l'enseignement privé agricole. En subordonnant,

en effet, l'application de la loi à la conclusion obligatoire de conventions entre le ministre de l'Agriculture et les organisations représentatives, le pouvoir d'exécution des lois attribué au Premier ministre par l'art. 21 de la Constitution a été, sans conteste, occulté (v. J.-M. Duffau, *Pouvoir réglementaire autonome et pouvoir réglementaire dérivé*, thèse, Paris II, 1976).

En l'occurrence, l'opposition parlementaire se donne l'élégance de préserver le pouvoir réglementaire... de ses bénéficiaires. Mince gageure !

POUVOIRS PUBLICS

— *Honneurs*. Le décret n° 78-637 du 2-6 (*JO*, p. 2367) fixe les conditions dans lesquelles les honneurs sont rendus par les piquets d'honneur lors d'une prise d'arme. Un second décret du même jour, n° 78-638, détermine le cérémonial dans les forces maritimes et à bord des bâtiments de la marine nationale.

— *Séparation des pouvoirs* (v. *Loi, supra*).

PREMIER MINISTRE

— *Services*. Un décret du 2-8 (*JO*, p. 2990) crée un comité et une mission interministériels de la mer.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Durée du mandat*. Dans une interview, M. Giscard d'Estaing s'est prononcé le 14-7 en faveur du maintien du septennat, considérant la durée comme un facteur essentiel dans l'action politique telle que doit la conduire le chef de l'Etat : « Pour la France, telle que je la vois maintenant..., une durée brève pour un mandat présidentiel, ce serait lui rendre un mauvais service » (*Le Monde*, 16-7).

« Mon principe de base, c'est de gouverner avec la majorité, mais c'est de gouverner pour tous. On gouverne avec la majorité, puisque c'est elle qui apporte ses suffrages et son soutien dans les grandes décisions et dans les grands débats, mais on cherche une solution aux problèmes de la collectivité tout entière » (réunion de presse du 14-6).

— *Directives*. — Dans une lettre au Premier ministre, le chef de l'Etat a fixé les priorités de l'action gouvernementale ainsi que le calendrier des délibérations du Conseil des Ministres pour les cinq mois à venir (*Le Monde*, 19-5).

Le Président de la République a également écrit à M. Barre pour l'inviter à mettre en œuvre les décisions annoncées lors de son voyage

en Corse (*Le Monde*, 17-6) et pour l'inviter à faire préparer un plan de développement du Sud-Ouest dans le contexte de l'élargissement du Marché Commun (*Le Monde*, 21-7).

Notons à ce propos que l'on considère généralement que cette pratique des directives caractérise la présidence de M. Giscard d'Estaing (cette *Chronique*, n° 6, p. 211) mais les témoignages d'anciens collaborateurs du général de Gaulle, lors du Colloque organisé par l'Institut Charles-de-Gaulle les 26 et 27-5, conduisent à nuancer cette affirmation. M. Boitreaud a notamment rappelé que les lettres au Premier ministre constituaient un procédé privilégié dont aucun sujet, si particulier fût-il, n'était écarté ; M. Tricot a analysé la pratique des conseils restreints dans cette perspective et M. Burin des Rozières a estimé que la seule novation actuelle concernait la *publicité* donnée aux directives, ainsi que le fait qu'elles ne respectent pas toujours la *hiérarchie* gouvernementale, alors que le général de Gaulle ne les adressait qu'au seul Premier ministre.

— « *Séminaire de réflexion* ». La préparation de la loi-cadre sur les collectivités locales, déjà examinée par un Conseil restreint le 1^{er} juin, a fait l'objet d'un « séminaire » à Rambouillet auquel participaient une dizaine de membres du Gouvernement, le 27-7.

— *Secrétariat général de la présidence*. A signaler : Les hommes du Président, par Josette Alia (*Nouvel Observateur*, 3-6), et M. Giscard d'Estaing s'entoure de nouveaux collaborateurs, par P. Jarreau (*Le Monde*, 18-7).

— *Discours et déclarations du Président de la République* (du 27 janvier au 8 juin 1978), La Documentation française.

V. *Opposition*.

V. *Parlementaires*.

V. *Partis*.

QUESTION PRÉALABLE

Le président de la Commission des Finances, M. R. Vivien, ayant émis des doutes sur la recevabilité d'une question préalable portant sur le texte élaboré par une Commission mixte paritaire, M. Brocard qui présidait le 20-6 a fait état de précédents en 1964, 1974 et 1977. M. Vivien a souhaité que la conférence des présidents se saisisse du problème : l'examen du texte d'une CMP constitue-t-il une *lecture* ? (Débats AN, p. 3150).

QUESTIONS

— *Questions d'actualité au Gouvernement.* La règle coutumière selon laquelle une heure du mercredi après-midi à l'Assemblée est répartie, par moitié, entre l'opposition et la majorité s'accroît, semble-t-il, avec les débuts de la 6^e législature. Au cours de la session de printemps, le président de séance regroupe et annonce l'examen des questions par groupe, avant que les ministres n'y répondent (Débats AN, p. 2874, 2876, 3212 entre autres).

Outre l'identité d'objet (*ibid.*, p. 3213 et 3216) une question d'actualité peut être posée par plusieurs députés (p. 3213).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

L'emploi de cette procédure pour évoquer en séance des événements d'actualité a connu une illustration spectaculaire avec l'affaire du Zaïre. M. F. Mitterrand, dans un rappel au règlement le 18-5 (Débats AN, p. 1814), a fait état de dépêches annonçant l'envoi des soldats français pour s'étonner que le Gouvernement n'ait pas saisi l'AN, et demander que celle-ci soit informée sans délai. M. Ralite (PC) intervint à son tour dans ce sens en constatant le silence des deux ministres présents : M. Limouzy, secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement se borna à déclarer : « Je ne peux répondre à un rappel au règlement » (Débats AN, p. 1815). Dans un troisième rappel au règlement au début de la séance de nuit, M. Taddei observa qu'aucun accord ne liait la France au Zaïre, l'intervention militaire était assimilable à un acte de guerre, et demanda au nom du groupe socialiste une suspension de séance afin que le président de l'AN invite le Premier ministre à faire une déclaration. A la reprise, le président de séance annonça que le Gouvernement allait faire une déclaration et la séance fut à nouveau suspendue jusqu'à 22 h 55 où M. Bourges, ministre de la Défense, annonça que le Gouvernement venait répondre à la question qui lui était posée (Débats AN, p. 1820).

Le rappel au règlement a donc été utilisé, avec succès, comme le substitut au droit d'*interpellation* exclu par la Constitution (cf. *Le Monde*, 20-5).

V. *Engagement international.*

RÈGLEMENT DES ASSEMBLÉES

— *Valeur juridique.* Le CC dans une décision du 27-7 (n^o 78-97 DC, JO, p. 2949) ne lui accorde pas, en bonne logique, valeur constitutionnelle. En conséquence, sur le fondement de l'art. 61 de la Constitution, il déclare *irrecevable* la requête tendant à confronter un texte de loi à ce dernier.

D'une manière implicite, l'autonomie de chaque assemblée interdit que l'une d'entre elles ne se comporte en supérieur de l'autre. « Il appartient à *chaque* assemblée parlementaire de déterminer les modalités d'exercice » (décision du 14 juin) des contrôles de recevabilité en matière financière ou législative.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Les ouvrages classiques du Doyen Deslandres (*Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870, L'avènement de la III^e République et la Constitution de 1875*) viennent de faire l'objet d'une heureuse réimpression par les soins de la Librairie Duchemin, rue Soufflot à Paris.

Concernant le régime actuel : v. le billet de R. Escarpit, *L'âge de raison, Le Monde*, 13-5 et F. Decaumont, *Le régime présidentiel français. La présidence de Georges Pompidou*, thèse, Caen, 1978 (étude intéressante).

SÉNAT

— *Composition.* Une élection partielle s'est déroulée le 11-6 en Haute-Loire. M. A. Gouteyron (RPR) a été proclamé élu en remplacement de M. J. Proriol devenu député (cette *Chronique*, 1978, n° 6, p. 213).

S'agissant des *élus amphibies*, leur condition juridique a évolué. Leur invalidation respective par le CC (v. *Contentieux électoral*) a eu pour effet initialement de *restituer* à Mme M.-T. Goutmann (com.) et M. C. de La Malène (RPR) la qualité de sénateurs à part entière. Toutefois, la réélection à l'AN de celle-là, en l'absence de toute nouvelle contestation, lui confère le titre de député, mettant ainsi un terme à un *chassé-croisé*. En conséquence, la vacance de son siège de sénateur étant proclamée, c'est le *premier non élu* de la liste communiste de la Seine-Saint-Denis qui a assuré son remplacement.

— *Condition.* A l'occasion du traditionnel discours de clôture de session, M. A. Poher a retracé, le 29-6 (*BIF*, n° 159, p. 1), l'évolution de la seconde Chambre depuis une décennie : après les difficultés rencontrées (présence du secrétaire d'Etat « polyvalent », « la grande bataille des institutions » de 1969), la sérénité recouvrée (« la célébration du centenaire » en 1975 en présence du chef de l'Etat) et l'autorité restaurée depuis cette date en liaison avec l'effritement du fait majoritaire. A ce propos, le président souligne avec force l'utilisation de l'art. 49 *in fine* (cette *Chronique*, 1977, n° 2, p. 192) et tout particulièrement en mai 1978 (*ibid.*, 1978, n° 6, p. 212) : « Pour la première fois dans l'histoire du Sénat de la V^e République, observe-t-il, une déclaration de politique générale du Gouvernement, survenant dès la constitution de celui-ci et au début de la législature, était soumise à

l'approbation simultanée des deux assemblées... Désormais, l'art. 49 de la Constitution ne comporte plus de dispositions inutilisées. »

Deux observations méritent, à ce stade, d'être présentées. L'approbation dont il s'agit est moins simultanée que *différée*. En effet, seule la lecture du programme ou d'une déclaration de politique générale du Gouvernement se déroule de manière *concomitante* au Palais-Bourbon et au Luxembourg où la coutume veut que le garde des Sceaux se rende. Si le Gouvernement engage sa responsabilité, aux termes de l'art. 49, al. 1^{er} de la Constitution, aucun débat ne peut se dérouler au Sénat (art. 39, al. 1^{er} du règlement). Au cas contraire, un débat s'instaure et se clôt en l'absence de tout vote (art. 39, al. 3 et s.) (v. Pour connaître le Sénat, *La Documentation française*, 1975, p. 230).

Il y a lieu de considérer, par ailleurs, que l'utilisation de l'art. 49 *in fine* de la Constitution sera, selon toute vraisemblance, entourée d'une solennité particulière. De manière topique les articles 39 et 60 *bis* du règlement, modifiés le 9-5-1978 (*JO*, S., p. 734), prévoient qu'à l'avenir, *le scrutin public à la tribune*, institué par une résolution du 29-4-1976, sera obligatoire en pareille occurrence, au même titre que le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année. Accessoirement, l'obligation du *vote personnel* (art. 27 de la Constitution) se trouve être renforcée. Un dernier motif de satisfaction réside, sans conteste, dans « les responsabilités de grand Conseil des Communes de France » confié au Sénat par le Gouvernement. La réforme des collectivités locales a été inaugurée symboliquement par un large débat le 20-6, en présence du ministre de l'Intérieur qui a ainsi réservé la primeur de ses informations aux sénateurs. A cet effet, le bureau, dans sa réunion du 28 juin, a chargé son président de constituer un groupe *informel*, représentatif de toutes les tendances politiques chargé d'assurer la liaison entre les groupes et commissions d'une part, et les organismes gouvernementaux concernés d'autre part.

— *Information*. Le Sénat, à son tour, est entré dans « l'ère de la documentation automatisée », selon son président (lettre du 9-6). 21 banques de données sont interrogeables à partir du Luxembourg. Elles couvrent : la totalité des travaux parlementaires depuis le début de la VI^e législature, la jurisprudence du cc du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits ; les aspects les plus importants de la législation nationale ; le droit communautaire et les statistiques économiques et financières françaises et européennes. On le constate, la télématique appelle, tôt ou tard, une reconversion du... juriste.

— *Règlement*. Suite à une proposition de résolution (n° 153) déposée par le bureau, le Sénat a voté, le 9-5, conformément au rapport de M. P. Marcilhacy (n° 286), une modification des art. 19, 24, 42, 44, 45 et 60 *bis* de son règlement. Seule une disposition importante, il est vrai, a encouru la censure du cc le 14-6 (*JO*, p. 2396).

En l'occurrence, la seconde Chambre se proposait de modifier les

termes de l'art. 24 relatifs aux conditions d'application de l'art. 40 de la Constitution en *séance publique*. Pour l'essentiel, il s'agissait, d'une part, d'aligner la procédure applicable aux *propositions de loi* sur celle des amendements en attribuant compétence à la *Commission des Finances*, au lieu et place du bureau et, d'autre part, de renforcer la surveillance, dans le prolongement de la décision du cc du 20-7-1977 (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 178), en attribuant à tout sénateur à l'instar du député, et donc à la *minorité*, le droit d'exciper de l'*irrecevabilité* financière. Cependant, en séance plénière, M. J. Descours-Desacres, rapporteur pour avis de la Commission des Finances, n'avait pas manqué de déplorer « un motif d'insatisfaction » (S., p. 729), dès lors que cette dernière intervenant à un stade *ultérieur* de la procédure serait amenée à statuer dans la précipitation. Mais c'était sans compter avec l'irritation, nous serions tentés d'écrire l'humeur, du cc. Au risque de nous répéter, la décision du 14-6 revêt une allure d'arrêt de règlement. En termes péremptoires, elle apporte une nouvelle contribution, ô combien maximaliste, à l'édification du barrage dressé à l'art. 40 (v. P. Lalumière, in *La Constitution de la République française* sous la direction de G. Conac et F. Luchaire, *Economica*, à paraître). « Le caractère absolu » de l'irrecevabilité « fait... obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables », ou, si l'on préfère, que leur « dépôt soit annoncé en séance publique par le président du Sénat ». Bref, la haute instance exige un « examen systématique de la recevabilité » *antérieurement* à ce moment, c'est-à-dire « avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission ». Il suit de là, que la vérification de la recevabilité doit être aménagée successivement au *moment du dépôt* et en *cours de discussion*. Or, en l'espèce, un contrôle en aval ne peut tenir lieu de contrôle en amont. *L'ardente vérification* imposée aux parlementaires doit être approuvée. Cependant, elle se concilie difficilement avec le refus du *droit à l'erreur* ou à l'*inadvertance* à la veille de la promulgation du texte de loi, tel qu'il résulte de la décision du 20-7-1977 (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 178).

En conséquence, le bureau du Sénat réuni le 28-6 a décidé, à l'instar de l'Assemblée nationale, que désormais le dépôt et la mise en distribution des propositions de loi, qui, à l'évidence, contreviennent à l'art. 40 ne seraient plus admis.

En revanche, les autres modifications apportées au règlement ont été jugées conformes. On voudrait les évoquer d'un mot. Les art. 39 et 60 *bis* mentionnent désormais l'utilisation du scrutin public à la tribune en réplique à la disposition *finale* de l'art. 49 de la Constitution (cf. *supra*). D'autre part, l'art. 42 précise que si le Sénat est saisi *avant* l'AN des conclusions d'une Commission mixte paritaire, il statue d'abord sur les amendements puis, par un seul vote, sur l'ensemble du texte, comme cela se passe d'ailleurs au Palais-Bourbon. Initialement le droit commun s'appliquait au Sénat qui votait par articles, puis sur l'ensemble du texte de la CMP, ce qui amenait le Gouvernement à réclamer un vote bloqué (cf. P. Avril, Le vote bloqué, *RDP*, 1971, p. 477) ; pour éviter cet inconvé-

nient, l'art. 42 du règlement, modifié le 22-4-1971, prévoit que le Sénat se prononce par un vote unique sur l'ensemble du texte de la CMP auquel aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. Mais cette disposition, qui se justifie par la nécessité de parvenir à un texte conforme à celui voté par les députés, aboutirait à restreindre la liberté d'appréciation du Sénat à l'égard des amendements du Gouvernement dans l'hypothèse où il serait saisi *avant* l'AN ; cette éventualité ne s'est jamais produite mais la Haute Assemblée a entendu la consacrer en adoptant, dans ce cas, la même procédure qu'au Palais-Bourbon (v. *Commission mixte paritaire*).

— Enfin l'art. 45 accorde à *tout sénateur*, parallèlement au Gouvernement, à la Commission des Finances et la Commission saisie au fond, la faculté de soulever l'exception d'*irrecevabilité financière* à l'encontre d'un *amendement* ou d'un article *additionnel*. Toutefois, en raison de la *non-conformité* de l'art. 24 (*supra*), ce qui est autorisé ici est refusé là s'agissant d'une *proposition de loi*, ce qui, du point de vue de la logique peut paraître surprenant. Il faut souhaiter qu'une prochaine modification rétablisse le parallélisme. Au surplus, l'art. 45 renferme des dispositions permettant à la Commission des Finances, en cours de discussion, d'examiner avec sérénité lesdites exceptions.

SESSION PARLEMENTAIRE

— *Clôture*. Alors que les sessions de printemps et d'automne de l'année précédente avaient donné lieu à une stricte observance de l'art. 28 de la Constitution (cette *Chronique*, nos 3 et 5, p. 187 et 191), le laxisme a triomphé cette fois. En effet, l'AN a achevé ses travaux le samedi 1-7 après midi (Débats AN, p. 3803), sans la moindre difficulté. On mesure sur ce point précis la vulnérabilité de la norme suprême, *barrière de papier* selon le mot fameux de Joseph-Barthélemy, en raison de l'accord ou de l'acquiescement des pouvoirs constitués.

— *Convocation d'une session extraordinaire*. A la demande de M. F. Mitterrand, en liaison avec l'élargissement de la CEE à l'Europe méridionale, (*Le Monde*, 29-7), le Premier ministre oppose une fin de non-recevoir le 4-8 (*ibid.*, 6-7), sur le fondement de l'art. 52 de la Constitution (« le Président de la République négocie et ratifie les traités »). L'information du Parlement sera assurée, ajoute-t-il, par le jeu des questions. A cela il convient de préciser que l'opposition pourrait contraindre le Gouvernement à s'expliquer au moyen du dépôt d'une motion de censure *spontanée*, détournée à toutes fins utiles de sa finalité, et qu'en tout état de cause, en application de l'art. 53 de la Constitution, une loi sera nécessaire pour autoriser le chef de l'Etat à ratifier le futur traité. A moins que, songeant au précédent de 1972, celui-ci n'opte en faveur de la voie référendaire, ce qui, à la réflexion, paraît peu probable.

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