

Chronique constitutionnelle française

(16 novembre 1978 - 15 février 1979)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie.* Casamayor, *La justice*, Gallimard, 1978 ; Syndicat de la magistrature, *Des juges qui croquent la justice*, Maspero, 1978 ; J. Chazal, *Les magistrats*, Grasset, 1978 ; A. Peyrefitte (ministre de la Justice en exercice : *Si j'étais prince ou législateur, je ne perdrais pas mon temps à dire ce qu'il faut faire ; je le ferais ou je me tairais*, la formule de Jean-Jacques Rousseau, exhumée naguère par M. Pierre Lavigne, n'a pas perdu de sa sagacité) : Pour une justice moderne, *Le Monde*, 9/13-1, et Les Français et la justice, Les Dossiers de l'écran, *Antenne 2*, 30-1, *ibid.*, 1^{er}-2 ; J.-D. Bredin, Réponse au garde des Sceaux, *ibid.*, 30-1 ; D. Coujard et M. Marcus, A qui profite la justice ?, *ibid.*, 30/31-1. On lira, au surplus, P. Marcilhacy, Le mal de justice, *ibid.*, 3-1, et le texte de la « harangue » de M. Oswald Baudot, *ibid.*, 31-1.

— *Conseil supérieur de la magistrature.* En application de l'art. 65 de la Constitution et de l'ordonnance n° 58-1271 du 22-12-1958, portant loi organique (art. 1^{er}), le chef de l'Etat a nommé (décret du 3-2, *JO*, p. 327) les membres dudit Conseil pour un mandat de quatre ans. On relèvera que, pour la première fois, deux femmes ont été appelées à y siéger (*Le Monde*, 7-2). Dans cet ordre d'idée, à ce jour, le Conseil constitutionnel, au même titre, du reste, que la Cour suprême des Etats-Unis, y demeure réfractaire. A l'opposé, Mme Suzanne Challe a été nommée *président* de la Cour d'appel de Nîmes (décret du 19-12, *ibid.*, p. 4232).

— *Statut de la magistrature.* Une loi organique n° 79-43 du 18-1 (*JO*, p. 162), après déclaration de conformité par le CC (décision n° 78-103 DC du 17-1, *ibid.*, p. 174), modifie l'ordonnance n° 58-1270 du 22-12-1958, portant LO (responsabilité personnelle du magistrat qui se rattache au service public de la justice ne peut être engagée que sur l'*action récursoire* de l'Etat, suppression de toute condition de durée dans la nationalité française pour l'accès à l'auditorat, entre autres).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Conseillers généraux.* En réponse à une question écrite de M. Michel Aurillac (RPR), le ministre de l'intérieur (AN, JO, p. 609) dresse la répartition des 3 667 conseillers, par catégorie socioprofessionnelle. Par ordre d'importance, figurent les agriculteurs (446), les médecins (364), les retraités (256) et les maîtres et directeurs d'école (228).

COMMISSIONS

— *Commission spéciale.* Aucune opposition n'ayant été formulée à la demande présentée par 36 députés, une commission spéciale a été constituée à l'AN le 21-11 pour l'examen de deux projets de loi adoptés par le Sénat (fiscalité directe locale et dotation de fonctionnement aux collectivités locales), en vertu de l'art. 31, al. 3 du règlement (AN, 1978, p. 8092).

— *Groupes d'études.* Dans l'important rapport d'information présenté au nom du groupe d'études « Commerce extérieur » constitué par les commissions des affaires économiques, des affaires étrangères et des affaires sociales du Sénat (Doc. S, 1^{re} session ordinaire 1978-1979, n° 31), M. Edgard Pisani observe que les commissions d'enquête et de contrôle ont pour objet précis la mise en cause de l'action gouvernementale et administrative mais qu'elles ne répondent pas aux besoins d'information, de synthèse et de prospective nécessaires pour éclairer l'action du Parlement. Il souhaitait à ce propos la définition d'une procédure nouvelle associant les commissions permanentes et transposant en quelque note la notion d' « administration de mission » sur le plan parlementaire.

Le Sénat a créé le 29-11 un autre groupe d'études, consacré aux *problèmes de la presse*, dont les 18 membres ont été désignés par les commissions des finances, des affaires culturelles et des lois.

— *Missions d'information.* La commission des lois a décidé la création d'une mission d'information sur les *sectes* installées sur le territoire français (14-12) et la commission de la production celle d'une mission sur la *sidérurgie* (21-12).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— Le Sénat a décidé, le 13-12, la constitution d'une commission d'enquête sur le financement des programmes de télévision (S, 1978, p. 4690).

— Sur la proposition de M. Labbé (RPR), l'AN a décidé, le 10-12, la création d'une commission de contrôle sur la gestion de la Sécurité sociale, malgré les protestations de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui avait déjà élaboré un rapport à ce propos et refusait qu'une commission de contrôle « vienne la concurrencer sur son propre terrain » (AN, 1978, p. 9733).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie* : M. Debène, Le Conseil constitutionnel et « les principes particulièrement nécessaires à notre temps », *AJDA*, 1978, p. 531 ; L. Philip, Le contentieux électoral, *RDP*, 1978, p. 1573 ; notes, sous 23-11-1977, J. Rivero, *AJDA*, 1978, p. 565, 20-7-1977 (art. 40) ; L. Hamon, *D*, 1979, p. 1.

— *Condition des membres*. Suite à la condamnation du « parti de l'étranger », en matière communautaire, par M. Jacques Chirac, le 6-12 (*Le Monde*, 8-12), *Le Matin* (Trois barons du gaullisme prépareraient une riposte à Chirac, 19-12) a mis en cause M. Roger Frey. Dans un communiqué du même jour, celui-ci déclare, dans l'esprit du décret n° 59-1292 du 13-11-1959 sur les obligations des membres du Conseil, qu'il ne saurait en raison même des fonctions qu'il exerce « participer à une quelconque opération politique que ce soit » (*ibid.*, 20-12). Dont acte.

— *Décisions* :

- 22-11-1978 (n° 78-98 DC). *JO*, p. 3928 : Exécution des peines privatives de liberté.
- 29-12-1978 (n° 78-99 DC). *JO*, p. 4413 : Loi de finances pour 1979, V. *Loi de finances*.
- 29-12-1978 (n° 78-100 DC). *JO*, p. 4414 : Loi de finances rectificative pour 1978, V. *Loi de finances*.
- 17-1-1979 (n° 78-101 DC). *JO*, p. 173 : Conseils de prud'hommes. V. *Suffrage*, 17-1-1979 (n° 78-102 DC). *JO*, p. 173 : Initiative de la loi. V. *Premier ministre*.
- 17-1-1979 (n° 78-103 DC). *Ibid.* : Conformité d'une loi organique. V. *Autorité judiciaire*.
- 29-12-1978 (n° 78-105 L). *JO*, p. 11 : Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

Sous ce rapport M. Loïc Philip a rappelé en bonne logique que, d'un point de vue *terminologique*, le Conseil rend des *décisions*, en application des art. 54 et 61 de la Constitution, et non point des *avis*, en dehors de l'hypothèse visée à l'art. 16 (*Le Monde*, 7/15-12 et 19-1).

De ce point de vue, qu'il nous soit permis de suggérer au Premier ministre de modifier la présentation *matérielle* du sommaire du *JO* (*Lois et décrets*) de manière à respecter l'autorité formelle qui, selon les termes de l'art. 62, al. 2, de la Constitution, s'attache aux décisions du Conseil. Placer ces dernières... après les décrets, arrêtés et circulaires, est malaisé à concevoir à tout le moins.

— *Conformité à la Constitution*. Sur recours des députés socialistes, le CC a reconnu la validité du texte de loi relatif à l'exécution des peines privatives de liberté. La décision du 22-11 (n° 78-98 DC, *JO*, p. 3928) est riche d'enseignements. D'un point de vue formel, on notera qu'un effort est accompli concernant les moyens soulevés qui sont exposés de *manière dis-*

tincte. Certes, rien ne saurait remplacer la publication *in extenso* de la lettre de saisine. Mais un premier pas est toujours bon à saluer et à encourager.

Sur le fond, le CC examine, au regard de la notion d'*individualisation* des peines, la portée du régime des permissions de sortie. Soulignant l'*autonomie* classique en droit pénal entre le prononcé de la peine et ses modalités d'exécution, ce dernier, reprenant une formule que l'on croyait dépassée, considère que « les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République qui régissent les condamnations » ne s'étendent pas aux décisions relatives aux modalités d'exécution. Au plan de l'appréciation, la formule n'est pas pleinement convaincante ; l'accessoire ne suit-il pas le principal, dans une matière aussi essentielle que celle du droit pénal ? Au plan de la rédaction, l'allusion à l'*éthique* républicaine est manifestement insuffisante. Le Conseil prête le flanc à la critique en donnant le sentiment, à la limite, de se référer à une clause de style. Une allusion au principe de l'*individualisation des peines* ne saurait remplacer une consécration *expressis verbis* (v. *Libertés publiques*).

Il s'ensuit que « la période de sûreté », qui consiste à priver certains condamnés de diverses modalités d'exécution de la peine, ne saurait être assimilée à une peine et, par voie de corollaire, subordonnée au respect du principe à valeur constitutionnelle précité.

Il en va de même des « mesures d'administration judiciaire » et des décisions juridictionnelles qui s'y rapportent. V. D. de Renzis, L'exécution des peines privatives de liberté, *La vie judiciaire*, 5-2-1979, p. 1. En conséquence la loi n° 78-1097 du 22-11 (*JO*, p. 3926) a été promulguée.

— *Délégation. V. Pouvoir réglementaire.*

— *Conformité à la Constitution : adaptation du VII^e Plan (injonction).* Saisi par le Premier ministre de la loi portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, le CC a déclaré non conforme le 3^e al. de l'article unique faisant obligation au Gouvernement de présenter lors de la prochaine réunion du Parlement des mesures visant à remédier à la crise de la natalité française : cette disposition constitue en effet une injonction qui ne trouve de base juridique ni dans l'art. 34 ni dans aucune disposition de la Constitution, et elle est en contradiction avec le droit d'initiative des lois conféré au Premier ministre par l'art. 39 (décision du 17-1-1979).

La disposition inériminée résultait d'un amendement RPR que le ministre de l'économie avait déclaré ne pouvoir accepter (Débats AN, 1978, p. 8514) mais qui avait été néanmoins voté. Au Sénat, le ministre l'avait déclaré inconstitutionnel car constituant une injonction ; cependant le président de séance lui avait rappelé qu'une jurisprudence constante interdit au Gouvernement d'opposer dans une assemblée l'inconstitutionnalité d'un texte alors qu'il ne l'a pas opposée dans l'autre » (Débats S, 1978, p. 4723). L'incident confirme d'une part les considérations d'opportunité qui incitent le Gouvernement à ne pas invoquer l'art. 41 en séance, mais également l'importance de l'injonction comme motif d'irrecevabilité dans la détermination de la compétence législative (v. J. Foyer, L'application des

art. 34 et 37 par l'AN, *Le domaine de la loi et du règlement*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1978, p. 111 et 114).

Le Gouvernement a donc laissé la procédure suivre son cours, avant de saisir le CC dont la décision s'inscrit dans la jurisprudence définie dans des circonstances analogues à propos de l'indemnisation des rapatriés (décision n° 66-FNR du 21-12-1966, *Rec.*, p. 37).

V. Loi.

— *Conformité à la Constitution : Conseils de prud'hommes (vote plural)*. Saisi par les députés socialistes et communistes, le CC a déclaré que le vote plural introduit au bénéfice des employeurs occupant plus de 50 salariés pour l'élection des conseillers prud'hommes était « contraire au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'à la règle de l'égalité du suffrage » (décision du 17-1-1979). On notera la légère différence entre cette formulation et celle de la décision du 23-7-1975 (juge unique) qui mentionne « le principe d'égalité devant la justice qui est inclus dans le principe d'égalité devant la loi » : la règle de l'égalité du suffrage ne découlerait donc pas du principe de l'égalité devant la loi proclamé par l'art. 6 de la Déclaration et repris par l'art. 2 de la Constitution, mais elle constituerait une norme autonome et distincte dès lors qu'elle a été expressivement édictée par l'art. 3 de la Constitution.

On remarquera d'autre part que le CC a jugé ces dispositions applicables « s'agissant de la désignation des membres d'une juridiction », sans développer ce point : les jugements en sont rendus au nom du peuple français. Mais l'art. 3 de la Constitution réserve l'électorat aux nationaux français majeurs, alors que la loi du 18-1-1979 ouvre le droit de vote non seulement aux salariés âgés de 16 ans mais également aux travailleurs étrangers. Au cours du débat, M. Foyer avait invoqué cette dernière disposition pour considérer que l'on n'était pas lié par l'art. 3 et écarter les objections présentées par M. Joxe à l'encontre du vote plural (*Débats AN*, 1978, p. 5632). Le CC a donc fait une application libérale mais sélective de l'art. 3, considérant qu'il n'y avait pas lieu « de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi ».

ÉLECTIONS

— *Bibliographie*. Les élections législatives de mars 1978, *RFSP*, 1978, p. 977 et s. ; M. de Villiers, Les élections du vingtième anniversaire, *Revue administrative*, 1978, p. 133 ; L. Philip, Le contentieux électoral, *RDP*, 1978, p. 1573 ; Actes du Colloque de Paris (Palais du Luxembourg, sept. 1977) ; Vers les élections européennes, *Etudes et perspectives européennes*, 1978 ; D. Sidjanski, *Europe élections, de la démocratie européenne*, 1979 (ouvrage de référence), et R. Chiroux, Les partis politiques et l'élection du Parlement européen, *Revue politique et parlementaire*, n° 876, p. 3.

— *Financement*. A propos des élections communautaires (v. *Ordre du jour et Sondages*).

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Adoption.* Préfacé par un article remarqué de M. Pierre Lalumière (L'harmonisation de la TVA dans la CEE et les pouvoirs du Parlement français, *Le Monde*, 28-11), l'AN a repoussé, le 30-11 (*JO*, p. 8567), à l'appel de M. Jean Foyer (RPR) pour la première fois, sous la V^e République, semble-t-il, en application de l'art. 91, al. 4 de son règlement intérieur, un projet de loi portant adaptation de la législation relative à la TVA à la sixième directive du Conseil des Communautés européennes du 17-5-1977 (v. La TVA dans la Communauté économique européenne, *Lamy fiscal*, 1976, t. I, p. 317). A l'opposé, on le sait, du règlement communautaire, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les Etats membres (cette *Chronique*, n^o 5, p. 187), la directive lie l'Etat destinataire quant au résultat à atteindre, tout en lui laissant le choix de la forme et des moyens. En fait, l'opposition entre l'obligation de résultat et la liberté de comportement n'est pas aussi marquée dans la réalité, lorsqu'il n'existe qu'un nombre limité de moyens appropriés à la disposition des autorités nationales. En pareille occurrence, « il n'est pas possible de prescrire le résultat sans imposer en même temps le moyen » (P.-H. Teitgen, *Cours de droit institutionnel communautaire*, Paris I, 1977-1978, p. 171).

En dehors de considérations partisans, la dénonciation par M. Jean Foyer (*ibid.*, p. 8572) du détournement de procédure opéré et de « l'Europe des bureaux », tel Alain, est symbolique de la volonté des députés de mettre un terme au processus de dessaisissement (v. *Le Monde*, 2-12). Cependant, le principe des ressources communautaires *propres*, approuvé par la loi du 8-7-1970, limite la réaction à un baroud d'honneur, pour l'essentiel. Du reste, à l'occasion de la discussion d'un projet de loi de finances rectificative (*infra*), le Premier ministre, à l'aide d'une lettre rectificative, parvenait à ses fins. Après la déclaration de conformité du cc, la loi n^o 78-1240 du 29-12-1978 (art. 24 à 49, *JO*, p. 4387) était promulguée.

Une dernière considération s'impose. Dans un arrêt *Cohn-Bendit*, du 22-12-1978, le Conseil d'Etat a estimé qu'une directive communautaire ne produit pas d'effets directs en droit interne, à l'inverse de la solution dégagée par la Cour de Justice des Communautés (*Le Monde*, 28-12). Mais il est vrai que la Haute Juridiction est, pour le moins, réservée à l'égard de cette dernière (v. Cl.-A. Colliard, Le juge administratif français et le droit communautaire, *Mél. Waline*, 1974, t. I, p. 187 et s.).

GOUVERNEMENT

— *Composition.* — Le troisième gouvernement Raymond Barre a été remanié pour la seconde fois (cette *Chronique*, n^o 8, p. 199). Tel jadis M. Michel Jobert, en avril 1973, M. Jean François-Poncet, secrétaire général de la présidence de la République, a été nommé, par un décret du 29-11 (*JO*, p. 3983), ministre des affaires étrangères, en remplacement de M. Louis de Guiringaud (*Le Monde*, 29-11 et 12-12). M. Jacques Wahl prend la relève à l'Elysée (*ibid.*, 1^{er}-12).

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Condition.* Suite à une question écrite de M. Edouard Frédéric-Dupont (UDF) le ministre de la justice (AN, p. 774) rappelle que la Haute Cour, chargée depuis 1791 d'apprécier une action politique, est une juridiction extraordinaire. En conséquence, aucune décision n'a été soumise à révision, selon les termes de l'art. 622 du Code de procédure pénale, en dehors de l'histoire.

IMMUNITÉS

— *Inviolabilité.* Deux rappels au règlement ont été présentés les 20 et 21-12 par MM. Bapt et Chenard (PS) pour protester contre les conditions dans lesquelles M. Claude Evin, député de Loire-Atlantique (PS) avait été molesté par les forces de police à l'intérieur de l'hôtel de ville de Saint-Nazaire, alors que, ceint de son écharpe de député, il tentait d'aplanir le différend opposant patron et salariés des Chantiers de l'Atlantique. M. Chenard soulignait que son collègue ne se trouvait nullement en flagrant délit et qu'il bénéficiait de la protection absolue qu'assure aux membres du Parlement l'art. 26 de la Constitution (AN, 1978, p. 9768 et 9801).

D'autre part, la gendarmerie de Quimperlé a dressé procès-verbal contre les élus locaux, dont M. Le Pensec, député (PS) du Finistère, qui conduisaient la manifestation au cours de laquelle le rapide Quimper-Toulouse a été bloqué dans cette gare, pour « entrave à la circulation des trains et pénétration dans les dépendances de la SNCF sans autorisation » (*Le Monde*, 7-2). L'immunité de l'art. 26 ne joue qu'en matière criminelle ou correctionnelle et ne protège donc pas les parlementaires contre les *contraventions* ; elle ne s'applique d'autre part qu'en période de session, la protection hors session étant limitée aux *arrestations*.

— *Irresponsabilité.* A l'occasion de l'examen des crédits de la justice par le Sénat, MM. Marcilhacy et Ciccolini ont fait allusion aux affaires du *Canard Enchaîné* et de Broglie ; ils ont porté des appréciations qui, selon le garde des Sceaux, « si elles n'émanaient pas de parlementaires, pourraient tomber sous le coup de l'art. 226 du Code pénal, puisque celui-ci est destiné à assurer le respect des juridictions » (S, 1978, p. 4136).

L'irresponsabilité ne couvrant que les actes se rattachant à l'exercice du mandat (cette *Chronique*, n° 8, p. 203), M. Gaston Defferre a été condamné pour injures proférées à l'occasion d'une émission de télévision, à l'égard d'un journaliste (*Le Monde*, 16-11).

LETTRE RECTIFICATIVE

— V. *Loi de finances rectificative.*

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau, *Chr. Jurisprudence*, *AJDA*, 1978, p. 559 ; CE, 7-7-1978, *Croissant* ; *ibid.*, 1979, p. 26,

28-4-1978, *Dame Weisgal, épouse Losay* (v. *Parti politique*) ; Ph. Ardant, note sous Cass., 19-5-1978, *Dame R... c. Association pour l'éducation populaire Sainte-Y...* (liberté du mariage et institution religieuse), *D*, 1978, p. 546 ; J. Rivero, note sous cc, 23-11-1977, *AJDA*, 1978, p. 565 ; D. Ruzié, note sous CE, 21-1-1977, *ministre de l'Intérieur c. Dridi*, *Clunet*, 1978, p. 71 ; Cl. Mauriac, *L'ange foudroyé*, *Le Monde*, 10/11-12 (30^e anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme), et H. Blin, A. Chavanne et R. Drago, *Droit de la presse*, 2^e éd., 1978.

— *Expulsion d'étrangers. Le bulletin d'information du ministère de l'Intérieur* (27-11-1978, n° 141) fournit d'utiles indications. Au 1^{er}-1-1979, le nombre des étrangers était de 4 236 994. Il se répartit comme suit : Portugais, 20,8 % ; Algériens, 19,6 ; Italiens, 12,5 ; Espagnols, 11,5 ; Marocains, 8,9 ; Tunisiens, 4,2 et divers, 22,5.

Le nombre des expulsions prononcées a été de 1 347 en 1973 ; 1 249 en 1974 ; 1 638 en 1975 ; 1 948 en 1976 ; et de 1 921 en 1977.

— *V. Pétition.*

— *Principe fondamental reconnu par les lois de la République.* Du rapprochement entre la lettre de saisine des députés socialistes et la décision du CC rendue le 22-11-1978 (v. *supra*), il résulte implicitement que la notion d'*individualisation des peines* est promue au rang des principes à valeur constitutionnelle (cette *Chronique*, 1978, n° 5, p. 185).

LOI

— *Décrets d'application.* Dans une réponse à M. Edouard Frédéric-Dupont (UDF), le Premier ministre (AN, p. 9321) souligne que l'élaboration desdits décrets constitue l'une des priorités gouvernementales (cette *Chronique*, n° 2, p. 184). Aucune sélection n'est opérée selon l'*origine* de la loi, ce qui n'a pas toujours été perçu de la sorte. En outre, les retards s'expliquent par des obstacles techniques (études, consultations obligatoires).

— *Décret de promulgation. V. Président de la République.*

— *Délégalisation. V. Pouvoir réglementaire.*

— *Egalité devant la loi. V. Suffrage.*

— *Initiative de la loi. V. Conseil constitutionnel.*

— *Proposition de loi.* M. Maujoüan du Gasset (UDF) interroge, dans une question écrite, le Gouvernement à propos des textes d'initiative parlementaire. La réponse au *JO* (p. 9877) fait apparaître les chiffres globaux suivants, par législature. Il y a lieu d'ajouter que la surcharge de l'ordre du jour prioritaire réduit la possibilité d'examiner les propositions. De sorte que, si l'initiative de la loi appartient *concurrentement* au Premier ministre

et aux parlementaires (art. 39 de la Constitution), elle revêt à l'égard de ceux-ci, pour une part, un caractère « illusoire », selon les termes du président Poher (discours de clôture, 20-12-1978, *BIR*, n° 171, p. III).

Textes de loi	1 ^{re} lég.	2 ^e lég.	3 ^e lég.	4 ^e lég.	5 ^e lég.
Propositions de loi déposées à l'AN	594	641	419	1 071	1 320
Propositions de loi déposées au Sénat	121	85	42	187	320
Loi d'origine AN ⁽¹⁾	13	42	13	69	51
Loi d'origine s	7	12	5	8	25
Total des lois d'origine parl.	20	54	18	77	76
Total des lois d'origine gouv.	271	382	69	407	488

(¹) Un certain nombre de propositions de loi étant groupées dans un même rapport ou jointes à un projet de loi, le nombre total de propositions de loi prises en considération s'établit comme suit : 36 (1^{re} législature), 64 (2^e), 18 (3^e), 111 (4^e) et 123 (5^e).

LOI DE FINANCES

— *Conformité à la Constitution de la loi de finances de l'année.* Les députés communistes ont déféré au CC l'article relatif au compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change », motif pris de ce qu'il serait de nature, en cours d'exercice, à retracer les opérations afférentes au système monétaire européen (SME). La décision du 29-12 (n° 78-99 DC, *JO*, p. 4413) écarte le moyen sur le fondement de la théorie de l'*inexistence*, promue ainsi à la destinée constitutionnelle.

Créé par une résolution du Conseil européen le 5-12-1978, le SME se présente, tout au plus, comme une « déclaration de caractère politique » dépourvue à l'heure actuelle de toute valeur normative en l'absence de la mise en œuvre des procédures communautaires et nationales.

Mais, *par avance*, selon la démarche de l'*arrêt de règlement*, à condition que ces dernières aient été régulièrement respectées, la Haute Instance justifie dans une démarche *dissuasive*, la validité du compte spécial, « simple procédure de rattachement budgétaire », en arguant de l'*identité* entre les opérations actuelles « à caractère imprévisible et aléatoire » (opérations du fonds de stabilisation des changes) et celles qui résulteront, le moment venu, de l'application du SME.

Dans un autre ordre d'idée, l'art. 37 de la loi de finances pour 1979

(n° 78-1239, *JO*, p. 4344) crée à compter du 1^{er}-1-1979 le budget annexe des *Journaux officiels*.

— *Conformité à la Constitution de la loi de finances rectificative*. Sur recours distinct des députés de l'opposition, le cc, le 29-12 (décision n° 78-100, *JO*, p. 4414), s'est prononcé sur la régularité de deux articles de la 3^e loi de finances rectificative pour 1978.

Au premier cas, il s'agissait de l'art. 16 relatif à la prise de participation de l'Etat dans le capital de la Société des avions Marcel-Dassault-Bréguet-Aviation. Renvoyant dos à dos les requérants socialistes et, fait topique, le Gouvernement, concernant leur argumentation, la Haute Instance interprète *restrictivement* la dérogation apportée, en l'espèce, à la règle de l'universalité budgétaire. De façon très orthodoxe, celle-ci estime que le texte « a pour objet et aura seul effet d'autoriser, non une cession de créances de l'Etat, non plus qu'une dation en paiement de créances de l'Etat, mais l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses », en application de l'art. 18 *in fine* de l'ordonnance du 2-1-1959. « L'affectation est exceptionnelle » rappelle à toutes fins utiles le Conseil. En conséquence, elle ne peut résulter que d'une initiative gouvernementale dans le cadre d'une loi de finances. En outre, les opérations autorisées devront chaque année être soumises au Parlement. On ne peut se défaire ici d'un étrange sentiment, celui d'un avertissement, qui, pour être discret, n'en est pas moins ferme à l'égard de l'Exécutif.

Au second cas, les députés communistes contestaient la procédure imaginée par le Gouvernement, sous forme d'une *lettre rectificative*, afin de s'opposer à l'*exception d'irrecevabilité* opposée au projet de loi portant adaptation de la législation relative à la tva à la sixième directive du Conseil des Communautés européennes (*supra*). Du reste, conformément à une pratique qui garantit, à bien des égards, la possibilité de saisine du cc par les parlementaires contre toute promulgation précipitée, M. Louis Odru avait, de nouveau, soulevé l'exception à l'égard du projet de loi de finances (*JO*, AN, p. 8895).

Le recours invoquait de manière plus précise, l'art. 42 de l'ordonnance du 2-1-1959 qui, prolongeant l'art. 40 de la Constitution, s'oppose en principe à l'examen d'articles additionnels et d'amendements à un projet de loi de finances (v. P.-M. Gaudemet, *Finances publiques*, 1974, t. I, p. 288 et s., et cette *Chronique*, n° 1, p. 220). Bref, se posait la nature juridique de la lettre rectificative : amendement camouflé ou projet de loi innomé ? Implicitement, le Conseil se prononce en faveur de la dernière solution, et repousse le grief articulé, en constatant que ladite lettre a été déposée à l'Assemblée, le 5-12 (Doc., n° 749), soit un jour *avant* l'ouverture du débat (*JO*, p. 8888, précision capitale omise en l'espèce) et soumise, en conséquence, par voie d'*assimilation*, à la procédure législative de l'art. 42 de la Constitution (renvoi à une commission, établissement d'un rapport). On notera, au passage que l'art. 39 de la Constitution n'est pas visé. *A contrario*, si la lettre est présentée *en cours de débat*, elle constitue à l'évidence un amendement.

Tout en adhérant à la démarche du Conseil on regrettera qu'il n'ait pas saisi ce prétexte pour clarifier une *pratique* qui, jusqu'à ce jour, avait échappé à sa vigilance, en d'autres termes, à l'autorité de la *chose interprétée*.

LOI ORGANIQUE

— *Conformité à la Constitution* : Décision du CC du 17-1 (n° 78-103 DC) (v. *Autorité judiciaire*).

MAJORITÉ

— *Le président du RPR écrit au Premier ministre*. A la suite de « l'appel de Cochin » lancé le 6-12 par M. Chirac, la « trêve » à laquelle les parlementaires RPR avaient été conviés le 10-10 paraissait remise en cause ; toutefois M. Chirac écrivit parallèlement au président du groupe à l'AN, qu'il appartenait « naturellement » à celui-ci de se déterminer mais que la position arrêtée en octobre demeurait à ses yeux valables. Dans une lettre adressée le 19-12 au Premier ministre, le président du RPR, tout en confirmant les « réserves » que lui inspire la politique économique et sociale, précise que son parti « ne prendra pas l'initiative de mettre en cause l'existence du Gouvernement » sur la politique européenne, la nation devant se prononcer expressément à l'occasion des élections du 10-6-1979.

— V. *Exception d'irrecevabilité*.

ORDRE DU JOUR

— *Ordre du jour complémentaire*. L'AN a inscrit à son ordre du jour et adopté, le 11-12 (*JO*, p. 9174 et 9191), les conclusions du rapport issu des propositions de loi de MM. Claude Lahhé (RPR) et Robert Ballanger (C) interdisant toute participation communautaire en vue des élections au Parlement européen (cette *Chronique*, n° 8, p. 196). Cependant le Sénat n'ayant pas cru devoir y donner suite, M. Guy Ducoloné (C) a reproché, dans une question au Gouvernement... de ne pas utiliser le pouvoir que ce dernier tient de la Constitution (*JO*, p. 9365). M. Jacques Limouzy, secrétaire d'Etat, a rappelé, au-delà d'arguments d'opportunité, que ce dernier ne saurait méconnaître « la considération » qu'il doit au Sénat aussi bien qu'à l'AN (*ibid.*, p. 9366). Ultérieurement, à la faveur de la session extraordinaire, le 4-1, les préopinants demeureront sur leur position (*Ibid.*, p. 2). Somme toute, cet incident souligne, si besoin était, derechef la *rentrée* politique du Sénat, aux côtés du Gouvernement dans l'esprit des constituants de 1958 (cette *Chronique*, n° 2, p. 192). D'une manière ponctuelle, la campagne de « sensibilisation » en vue du scrutin communautaire a commencé le 15-1 pour s'achever le 31-3. Sur une affiche de Folon : un homme volant (goéland ?) et un slogan : « l'espoir » (*Le Monde*, 16-1).

— *Ordre du jour prioritaire.* En réponse à la question écrite de M. Georges Lemoine (PS) le Premier ministre (AN, p. 589) rappelle que le Gouvernement, en application des art. 48 de la Constitution et 89 du règlement intérieur, peut demander, de manière *discrétionnaire*, une modification de l'ordre du jour, par adjonction, interversion ou retrait d'un ou plusieurs textes *prioritaires*. V., au surplus, *proposition de loi*.

PARLEMENTAIRES

— *Parlementaires en mission.* M. Jean Proriol, député (UDF), a été chargé d'une mission temporaire auprès du ministre de l'agriculture (JO, 15-11, p. 385).

PARTIS POLITIQUES

— *Art. 4 de la Constitution.* Les dispositions selon lesquelles les partis et groupements politiques doivent « respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie » ne sauraient permettre de refuser la nationalité française aux adhérents de partis jugés peu respectueux de la démocratie, dès lors que ces partis ont une existence légale ; les seules autorités compétentes pour veiller au respect de ces dispositions sont les tribunaux judiciaires en vertu de la loi de 1901 ou l'administration en vertu de la loi du 10-1-1936 (cf. cc, 3-7-1959) a rappelé M. Genevois : « Aussi longtemps qu'un groupement politique a une existence licite, il ne saurait être question d'admettre que le fait d'y adhérer ou de militer en son sein est constitutif d'une indignité. » (Concl. sur CE, Ass., 28-4-1978, dame Weisgal ép. Losay, conforme, *AJDA*, 1979, 27).

— V. *Président de la République, rôle.*

POUVOIRS PUBLICS

— *Insignes.* Suite à la question écrite de M. Louis Besson (PS) le ministre de l'intérieur (AN, p. 894) précise qu'aux termes du décret validé n° 2619 du 20-8-1942, l'apposition de cocardes ou insignes aux couleurs nationales est interdite sur tout véhicule à l'exception de ceux utilisés par les représentants de l'Etat (membres du Gouvernement et du corps préfectoral). Au surplus, les parlementaires portent des insignes lorsqu'ils sont en mission ou dans le cadre d'une cérémonie publique (v. J. Bourdon, *Les assemblées parlementaires sous la V^e République*, la Documentation française, 1978, p. 27).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation*. Une décision du CC du 29-12 (n° 78-105 L, JO, p. 11) a reconnu le caractère réglementaire des dispositions de l'art. L 524-8 du Code du travail (loi n° 73-4 du 2-1-1973) concernant l'indemnisation par l'Etat des médiateurs et autres personnes appelées à intervenir en vue d'un règlement amiable d'un conflit du travail, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe fondamental de l'art. 34 ne sont concernés.

PÉTITION

— *Inscription*. Suivant l'exemple de la commission des lois de l'AN (rapports Massot, nos 469 et 470), celle du Sénat a décidé, le 25-11-1978, de soumettre au plenum une pétition (v. Jean Gicquel, *Manuel de droit constitutionnel* d'André Hauriou, 6^e éd., 1975, p. 1054).

PREMIER MINISTRE

— « *Le poste le plus exposé* ». Citant le général de Gaulle, M. Raymond Barre a indiqué dans sa conférence de presse du 28-11 qu'il faut que « le Premier ministre dure et endure. Par principe et par nécessité, le moment vient où il doit être relevé de ses fonctions » ... « Ce qui est indispensable, a-t-il ajouté, c'est l'homogénéité de l'exécutif. Il faut qu'il y ait entre le Président de la République et le Premier ministre un accord intellectuel d'ensemble... S'il n'y a pas une convergence sur les objectifs à poursuivre, l'attelage ne peut pas tenir longtemps. Car le Premier ministre n'est pas purement et simplement un exécutant... Je suis convaincu que dans la Ve République, un Premier ministre ne peut pas et n'a pas le droit de jouer une partie qui soit partisane ou personnelle. Dans nos institutions, ce poste est le plus exposé. C'est pour cela qu'il demande le plus d'abnégation » (*Le Matin*, 29-11).

— V. *Loi initiative*.

— V. *Majorité*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Rôle*. M. Giscard d'Estaing a eu l'occasion, lors de sa conférence de presse à la Maison de Radio-France, le 21-11, de confirmer l'orthodoxie de ses propos antérieurs concernant la position présidentielle au regard de la durée et des partis.

Sur l'importance de la durée, le chef de l'Etat a bien répudié le projet initial d'une réduction du septennat (cette *Chronique*, n° 7, p. 180) : son rôle, a-t-il affirmé, « est de se préoccuper de la durée et de ce qu'il adviendra de la France. Le Président de la République est celui qui veille sur le pont du navire ».

Interrogé sur les dissensions de la majorité, il a déclaré : « Il y a deux grandes formations représentées à l'AN, et je les juge, comme Président de la République, au travers du rôle qu'elles jouent dans les institutions — c'est-à-dire au Parlement — par leurs votes. J'observe que, depuis les élections, ces deux formations ont voté régulièrement, d'abord le soutien au Gouvernement de M. Raymond Barre, et ensuite l'adoption des grands thèmes qui ont été proposés, jusqu'à, il y a quelques jours, le budget... Le Président de la République ne s'occupe pas des déclarations des partis. Il s'occupe de la vie institutionnelle de la France. »

— « *Garant de l'unité nationale* ». La formule, employée à l'occasion des vœux aux DOM-TOM (*Le Monde*, 2-1) complète celle de la conférence de presse du 17-1-1977 : « Garant des institutions et protecteur des libertés des Français » (cf. Jacques Robert, L'Elysée et les libertés, *Le Monde*, 19-7-1977).

— *Politique extérieure*. Le nouveau ministre des affaires étrangères, M. Jean François-Poncet, a exposé les conditions dans lesquelles était conduite la politique extérieure : « Depuis les débuts de la V^e République ces règles sont parfaitement claires. Elles résultent de la Constitution et de sa pratique. C'est le chef de l'Etat qui exerce la responsabilité suprême ; c'est lui qui fixe les objectifs et définit les orientations... Le ministère des affaires étrangères et le ministre occupent d'abord auprès du chef de l'Etat une fonction d'information et de proposition, ainsi qu'une fonction essentielle d'exécution et d'orchestration des décisions qui ont été prises. Ils ont aussi un rôle à jouer sous l'autorité du Premier ministre pour coordonner l'action des autres ministères qui ont développé un rôle international » (*Le Monde*, 12-12).

La VIII^e conférence de presse du chef de l'Etat, qui a eu lieu le 15-2 était consacrée à la situation internationale. Il y a notamment rappelé qu'il était « responsable de la politique étrangère »... « Je la conduis avec le Gouvernement et les instances compétentes. »

— *Décrets*. A noter : 8 décrets de promulgation datés de « Conacry, ambassade de France », le 21-12-1978 » (*JO*, p. 4247) et de Libreville (*JO*, p. 4339).

— *Directives*. Le chef de l'Etat a écrit au ministre de la culture et de la communication au sujet de la rénovation du Grand Palais (*Le Monde*, 24-11) et il a adressé au ministre des transports un « message » lui demandant de « faire toute la lumière » sur l'explosion du pétrolier *Bételgeuse* (*Le Monde*, 11-1). Il a d'autre part confié une mission d'étude sur la révolution bio-industrielle à trois personnalités scientifiques (*Le Monde*, 30-11) et chargé M. René Lenoir d'une mission de réflexion sur l'information économique et sociale (*Bulletin Quotidien*, 29-1).

— V. *Gouvernement*.

— *Discours et déclarations.* La Documentation française a interrompu leur publication systématique au n° 5 de 1978 (8-6) ; certaines déclarations présidentielles sont cependant publiées par le Service d'Information et de Diffusion (Premier ministre), 19, rue Constantine, 75700 Paris.

PROPOSITION DE LOI

— *Dépôt et adoption définitive. V. Loi.*

QUESTIONS ÉCRITES

— *Refus de répondre.* Le ministre de la justice a opposé une fin de non-recevoir (AN, p. 8592 et 8791) à deux questions écrites de M. Emmanuel Aubert (RPR) et de Mme Edwige Avice (PS) au motif que l'art. 139 du règlement de l'AN interdit de répondre à propos d'une affaire judiciaire pendante, mettant en cause une personne aisément identifiable ou *a fortiori* nommément désignée.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— La pratique du rappel au règlement comme procédure de substitution déjà soulignée dans nos deux précédentes *Chroniques* continue de s'enrichir. Le 19-12, M. Ballanger (PC) a « interpellé » le Gouvernement sur la panne qui venait de priver la France d'électricité et a demandé au nom du groupe qu'il préside une suspension de séance pour permettre au ministre de l'industrie de venir s'expliquer, avec un *scrutin public* sur cette demande. Le ministre du travail présent indiqua que son collègue de l'industrie lui répondrait le lendemain à l'occasion des questions au Gouvernement. La demande de suspension fut repoussée au scrutin (AN, 1978, p. 9676).

— La question des *réponses* du Gouvernement aux rappels au règlement, mentionnée également dans notre précédente *Chronique*, a connu une nouvelle péripétie le 14-1 à propos des protestations soulevées par l'organisation de la session extraordinaire, et du refus d'inscrire la proposition RPR-PC sur le financement des élections européennes à l'ordre du jour du Sénat. Le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement a pris la parole en précisant qu'il le faisait pour démontrer que le Gouvernement... ne devait pas répondre aux questions posées qui concernaient en effet les rapports entre les deux assemblées (AN, 1979, p. 2).

— *Bibliographie.* Maurice Chenevoy, Les rappels au règlement, *Annales de l'Université de Clermont*, 1977, p. 287.

— V. *Immunités.*

— V. *Ordre du jour.*

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* J.-F. Kahn, *Ainsi Parlait la France*, J.-Cl. Simoën, 1978 ; Actes du Colloque de Nice, *La IV^e République. Bilan de trente ans après la promulgation de la Constitution du 27 octobre 1946*, LGDJ, 1978 et G. Devaux, Plaidoyer pour une défunte, *Le Monde*, 7/8-1. A ce propos, on ne cesse depuis quelque temps de commémorer (à la manière britannique ?) le vingtième anniversaire de la V^e République : 13 mai, 4 octobre et 8 janvier. Mais à dire vrai ce régime d'attente est né ultérieurement sous son aspect *présidentieliste* en novembre 1962 (élection populaire du chef de l'Etat et apparition du fait majoritaire). Du reste, le général de Gaulle devait saluer dans son message à l'AN, le 11-12 suivant, l'avènement de la *République nouvelle* qui mettait un terme à la période transitoire ouverte en 1958.

— V. au surplus, l'impressionnant travail de D. Maus, *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française/CNRS, 1978, et G. Bacot, Un régime présidentiel par intermittence, *Revue administrative*, 1978, p. 14.

— *Evolution de la V^e République.* Le régime actuel a perdu, pour une part importante, la cohérence présidentieliste de naguère (v. *Manuel* d'André Hauriou, mise à jour, 1978, p. 52) pour emprunter un aspect de régime parlementaire *rationalisé*, dès lors que le Président ne dispose plus à l'Assemblée d'une majorité disciplinée. Du reste, le terme de « trêve », en dehors de brèves escarmouches, imaginé par le RPR est topique, à cet égard (v. Cl. Weill, De la trêve à la guérilla, *Le Matin*, 23-12). Pour sa part, M. Jacques Chirac, le 23-1 (*Le Monde*, 25-1) retient l'épithète *parlementaire* pour qualifier le régime. Le changement, mieux le revirement, opéré par celui-ci par rapport à 1974, s'impose à l'attention.

SÉNAT

— *Bibliographie.* La 7^e éd. du règlement intérieur a été publiée en décembre 1978. V. au surplus, A. Guichard, *Le Sénat pourquoi faire ?*, *Le Monde*, 20-12.

— *Condition.* Le renouveau d'intérêt porté par l'exécutif à la seconde chambre (cette *Chronique*, n^o 7, p. 183) doit s'accompagner désormais d'égards. Pour l'avoir oublié au cours de la session d'automne (abus de la procédure d'*urgence* notamment, v. *infra*), le Gouvernement a été admonesté, le 20-12, par le président Alain Poher : « Le Sénat entend rester une chambre de réflexion et... il ne sera jamais, Monsieur le Premier ministre, une chambre d'enregistrement » (*BIR*, n^o 171, p. III). Sous cet aspect, le Sénat devait prolonger, le surlendemain (*Le Monde*, 24/25-12) la durée de la session extraordinaire.

— V. *Session extraordinaire.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Ordre du jour.* Un décret du 14-12 a convoqué le Parlement en session extraordinaire le 21-12 pour discuter le projet de loi relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi. Les députés ont adopté ce texte le 21, mais la conférence des présidents du Sénat, mécontente des conditions de travail imposées par le Gouvernement, a décidé d'en renvoyer l'examen après les fêtes, le Gouvernement s'inclinant devant cette décision. Convoquée le 4 pour examiner les propositions de la CMP, l'AN a tenu une réunion de pure forme, car le Sénat n'avait pas achevé la discussion du projet, et ce n'est que le 5 que le texte a été définitivement adopté. D'une interprétation *a contrario* de l'art. 29, al. 2 de la Constitution, il résulte que, réunie à la demande du Premier ministre, la session n'est limitée par aucun délai.

— V. Du bon usage des sessions et des intersessions, par J. Foyer, *Le Figaro*, 8-1-1979.

— V. *Rappel au règlement.*

SONDAGES

— La loi du 19-7-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 187) a connu sa première application en dehors de la période électorale à l'occasion de la publication dans *Le Monde* du 1^{er}-1 d'un article sur « Le meilleur candidat socialiste pour 1981 ». Saisie par M. Hernu, député ps du Rhône proche de M. Mitterrand qui n'était pas avantagé par les enquêtes citées par l'étude, la Commission des sondages a publié un important communiqué le 15-12 (*Le Monde* du 20) dans lequel elle résume ses conclusions :

- certaines règles de forme prescrites par la loi n'ont pas été observées ;
- les enquêtes ont été conduites conformément aux usages de la profession ;
- les résultats doivent être interprétés avec les précautions requises.

M. Hernu l'interrogeant sur « les limites d'interprétation des résultats publiés », la Commission a été amenée à présenter un véritable *mode d'emploi* des sondages, précisant les écarts significatifs compte tenu de l'effectif de l'échantillon, et indiquant que les comparaisons faites avec d'autres enquêtes publiées à la même époque n'étaient pas valables en raison de la différence des questions posées.

— *Elections européennes.* La Commission européenne a décidé de ne pas publier le sondage réalisé à l'automne sur les intentions de vote des électeurs des Neuf pour la désignation au suffrage universel de l'Assemblée européenne (*Le Monde*, 27-1). Cette initiative attire l'attention sur un délicat problème d'application de la loi du 19-7-1977 dont le champ couvre les élections européennes et dont les prescriptions régissent par conséquent les enquêtes réalisées à cette occasion en France : comment appliquer ces dispositions à un sondage présentant les intentions de vote globales des électeurs des Neuf en faveur des principaux partis ?

URGENCE

— *Utilisation.* Le recours quasi systématique par le Gouvernement à la procédure de l'art. 45, al. 2 de la Constitution, au cours de la session d'automne a suscité de nombreuses critiques, dont celle remarquée de M. Alain Poher. Dans son discours de clôture, le 20-12, il a dénoncé cette tendance qui « supprime le dialogue et ne permet pas à l'une des deux assemblées de connaître vraiment la pensée de l'autre. Or, il s'agit bien souvent du Sénat dont la réflexion demeure ignorée par l'Assemblée nationale puisque la convocation d'une commission mixte paritaire supprime la navette » (*BIR*, n° 171, p. III). L'emploi généralisé de la procédure, « loin d'apparaître comme un palliatif à l'encombrement du travail parlementaire, conduit à dénaturer celui-ci ». De fait, la réflexion de la seconde chambre ne bénéficie « qu'à sept de nos collègues de l'Assemblée nationale, sept privilégiés » (*ibid.*, p. IV). Dans sa réponse le Premier ministre rappelle, à la manière d'un avertissement, en un temps où l'esprit du parlementarisme rationalisé rôde à nouveau, qu'il aurait été loisible au Gouvernement de recourir à la procédure des *ordonnances*, comme dans le passé (*ibid.*, p. VII). Toutefois à l'occasion de l'installation du nouveau vice-président du CE, le 5-1, celui-ci s'est engagé à limiter, à l'avenir, le nombre de textes soumis à la procédure d'urgence (*Le Monde*, 7/8-1).

VOTE BLOQUÉ

— Outre les deux scrutins uniques demandés à l'AN les 19 et 25-10 (cette *Chronique*, n° 8, p. 208), la procédure de l'art. 44, al. 3, a été appliquée trois fois : le 17-11 sur l'ensemble de la loi de finances, le 8-12 sur l'art. unique du texte concernant la durée hebdomadaire du travail, et le 5-1 sur le texte amendé proposé par la Commission mixte paritaire concernant les travailleurs privés d'emploi. Au Sénat, il y a eu deux votes bloqués sur la loi de finances le 23-11 (bouilleurs de cru comme à l'AN), et le 10-12 deuxième délibération, pour revenir sur certaines dispositions adoptées par les sénateurs, qui s'y sont refusés.

La rédaction a été achevée le 20 février 1979.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.