Chronique constitutionnelle française

(16 février 1979 - 15 mai 1979)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

ASSEMBLÉE NATIONALE

- Activité. V. BAN, numéro spécial : Statistiques, mars 1978.
- Cérémonial. La session extraordinaire du Parlement, en mars, a été le prétexte à un changement du présentez armes. Les détachements de la Garde républicaine présentent désormais le sabre et non plus le fusil au président de l'Assemblée ainsi qu'à son homologue du Sénat (Le Matin, 14-3).

BICAMÉRALISME

- V. Sénat, infra.

CODE ÉLECTORAL

- Vote par procuration. Les décisions jurisprudentielles relatives à l'exercice du vote par procuration ont amené le pouvoir réglementaire, compétent pour en préciser les modalités (cc, 2-12-1976), à préciser celles-ci par un décret n° 79380 du 10 mai (JO, p. 1130) modifiant les articles R 73 et R 75.
- 1º La jurisprudence du Conseil d'Etat (14-12-1977, Election municipale de Cristinacce, AJDA, 1978, p. 108; v. cette Chronique, 1979, nº 6, p. 215) considérait que les procurations n'avaient pas à être signées par le mandant car elles tirent leur force juridique du visa et du cachet de l'autorité devant laquelle elles ont été établies.

Pouvoirs -- 10, 1979

Cette solution, contraire aux conclusions du commissaire du Gouvernement, avait été critiquée par les commentateurs (M. Nauwelaer et L. Fabius, AJDA, 1978, p. 90).

Le nouvel article R. 75 exige que les deux volets de la procuration soient désormais signés par le mandant.

2º La jurisprudence se montrait d'autre part « peu formaliste » puisqu'elle considérait qu'une procuration pouvait ne pas mentionner le nom de l'officier de police judiciaire devant lequel elle a été donnée (CE, 21-12-1977, Election municipale de Pietroso), ce que déploraient les deux commentateurs précités (ibid.).

Le nouvel article R. 75 précise que l'autorité devant laquelle la procuration est dressée indique sur les volets et le talon ses nom et qualité.

3º Le fait que les procurations d'électeurs établis hors de France n'avaient pas été transmises directement par les autorités eonsulaires mais acheminées par la valise diplomatique aux services centraux du ministère des affaires étrangères et réexpédiées par ceux-ci aux maires des communes intéressées avait été contesté lors des dernières élections législatives. Le cc n'avait pas jugé cette pratique de nature à entacher d'irrégularité les votes émis par les bénéficiaires de ces procurations (cc 14-6-1978, 75002 Paris; v. cette Chronique, 1978, n° 6, p. 171).

Sur ce point, le nouvel article R. 75 confirme la jurisprudence en prévoyant explicitement ce mode d'acheminement.

4e Enfin, l'article R. 73 est complété: les attestations, justifications, demandes et certificats prévus pour l'établissement des procurations doivent être conservés par les autorités devant lesquelles celles-ci ont été établies en France pendant une durée de six mois après l'expiration du délai de validité de la procuration.

— V. Elections.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

- L'ordre du jour de la session extraordinaire du 14-3 visait la constitution de deux commissions d'enquête qui a été effectivement décidée : sur les conditions de l'information publique le 15-3 (Débats AN, p. 1663) et sur la situation de l'emploi et le chômage le 16-3 (*ibid.*, p. 1806).
- Le garde des Sceaux ayant indiqué que l'objet d'un sousamendement étendant les investigations de la première de ces

commissions aux concentrations d'entreprises de presse recoupait des poursuites judiciaires en cours (affaire Hersant), l'art. 141 du règlement fut opposé et le sous-amendement écarté (ibid., p. 1662).

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

— Le Sénat ayant rejeté le 3-5 le texte proposé par le CMP sur l'Assemblée territoriale et le Conseil de Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, l'AN a été invitée à statuer définitivement en application de l'art. 45, al. 4, le 10-5 (Débats AN, p. 3707). C'est la troisième fois depuis 1974 que le « dernier mot » revient aux députés.

COMMISSIONS

- Commission spéciale. A la demande de tous les groupes, la constitution d'une commission spéciale a été décidée le 10-5 pour l'examen du projet de la loi d'orientation agricole (Débats AN, p. 3705).
- Auditions. La commission de la production a procédé, au cours d'une réunion élargie à l'ensemble des députés, à une série d'auditions sur les problèmes de la sécurité nucléaire, les 19 et 20-4 (Bulletin AN, n° 31, p. 30).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- Bibliographie. F. Goguel, Le Conseil constitutionnel, RDP, 1979, p. 5; F. Luchaire, Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction?, ibid., p. 27; contentieux constitutionnel: L. Hamon, notes sous 5-7-1977 (suppléance parlementaire), D, 1979, 121, et 12-1-1977 (ordonnances) ibid., p. 181; L. Philip, La jurisprudence financière du Conseil constitutionnel. Les saisines du printemps 1978, RDP, 1979, p. 465; contentieux électoral: Cl. Deves, note sous 17-5-1978 (éligibilité des militaires du contingent), JCP, 1979, II, 19050.
- Conditions des membres. Pour la première fois, semble-t-il, un membre en exercice, M. François Goguel en l'occurrence, traite du Conseil dans un article publié dans une revue juridique (cf. supra)

sans se départir, à aucun moment, de l'obligation de discrétion. En fait, le Conseil s'emploie pour l'essentiel, par divers moyens appropriés, à ce que l'on parle de lui.

— Décisions :

Nº 79-106 L, 22-2. JO, p. 458: Délégalisation. V. Pouvoir réglementaire. Nº 79-10 FNR, 26-4. JO, p. 972: Irrecevabilité de l'art. 41 de la Constitution.

CONSEIL DES MINISTRES

— Composition. L'ensemble des membres du Gouvernement ont été conviés au conseil du 18-4 (Le Monde, 20-4) au cours duquel le chef de l'Etat a préfacé, en quelque sorte, son intervention télévisée du soir même. A ce propos, il n'est pas sans intérêt de rappeler qu'aucun texte à l'heure présente ne fixe la composition de cette instance. Dans ces conditions, l'appréciation du Président est déterminante. En novembre 1976, M. Bourassa, Premier ministre du Québec, aura l'insigne honneur d'y siéger.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— Bibliographie. B. Jaubert et V. Graeve, Le contentieux né de la loi du 18 juillet 1977 relative au vote des Français établis à l'étranger devant les tribunaux d'instance, JCP, 1979, I, 2933 et J.-J. Bienvenu et P. Saint-Marcoux, note sous Cass. civ., 18-7-1977 et Conseil d'Etat, 14-12-1977, Coindon et autres (inscription sur les listes électorales), ibid., II, 19077.

DROIT COMMUNAUTAIRE

— Bibliographie. D. Carreau, Droit communautaire et droits nationaux : concurrence ou primauté? La contribution de l'arrêt Simmenthal, Rev. trim. de droit européen, 1978, 15; P. Delvolvé, note sous Conseil d'Etat, 22-12-1978, Syndicat viticole des Hauts Graves de Bordeaux, D, 1979, 125 et P. Pacteau, note CE, 22-12-1978, Cohn-Bendit, ibid., p. 155; D. Ruzie, note sous CC, 29-12-1978 (Système monétaire européen), Clunet, 1979, nº 1, p. 791.

ÉLECTIONS

— Elections cantonales. 1847 cantons en métropole et outre-mer ont été renouvelés les 18 et 25 mars (Le Monde, 20, 27 et 30-3). Au-delà d'une forte participation (65,4 % au premier tour), plusieurs confirmations s'imposent : la progression du ps (+ 154 sièges), l'implantation de l'udf, la stylisation du jeu politique, en dépit des tensions internes à chaque famille politique. Tandis que la majorité perdait 6 présidences de conseils généraux, et que 33 sénateurs y étaient élus ou réélus, les 7 membres du Gouvernement en lice obtenaient un mandat.

D'un point de vue latéral, il y a lieu de relever que l'arrêté du 22-2-1979 (JO, p. 476) retire des pièccs d'identité susceptibles d'être présentées par les électeurs au moment du vote, la carte orange, à la demande du Conseil constitutionnel, précise le Bulletin d'information du ministère de l'intérieur (n° 156, 8-3). Lapsus calami ou ignorance du chroniqueur? La question mérite d'être posée.

ÉLECTION EUROPÉENNE

— Le décret nº 79160 du 28-2-1979 portant application de la loi nº 77729 du 7-7-1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés (JO, p. 491) en précise les dispositions. Cette élection est régie par le code électoral, à l'exception de ses modalités particulières : liste nationale publiée au JO, contrôle de la Commission nationale (nomination des membres par décret du 4-5), JO, p. 1067), recensement des votes par département, modalités particulières du vote des Français établis hors de France.

A noter: la démarche des présidents des groupes socialistes auprès du Premier ministre pour « moraliser » la campagne électorale à la radiotélévision et la réponse de M. Barre déclinant sa compétence (Le Monde, 4 et 5-5), ainsi que la relance de la controverse (ibid., 19-5).

ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

— Système monétaire européen. Les accords créant le SME doivent-ils être soumis à l'approbation du Parlement? A défaut le Gouvernement pouvait-il faire procéder au dépôt, par la Banque de France, de 20 % de ses réserves en or et devises au Fonds européen

de coopération monétaire? La double question posée au Gouvernement le 11-4 par M. Couve de Murville (Débats AN, p. 2531, a été posée à nouveau le 17 par un rappel au règlement de M. Debré, que la brève réponse du Premier ministre n'avait pas satisfait (*ibid.*, p. 2643), suivi le 24 d'une déclaration sans débat de M. Barre (*ibid.*, p. 2977); l'affaire devait enfin être évoquée le 3-5 à l'occasion de la déclaration du ministre des affaires étrangères (interventions de MM. Couve de Murville, *ibid.*, p. 3380 et J.-P. Cot, p. 3387, et la réponse de M. François-Poncet, p. 3413).

Se fondant notamment sur la décision du CC du 29-12-1978 (cette Chronique, nº 9, p. 199), la thèse gouvernementale est que la résolution du Conseil européen prévoyant l'institution du SME est « une déclaration de caractère politique » ne présentant pas le caractère d'un engagement international soumis à ratification. Certes, le conseil des ministres des communautés a adopté trois textes mettant en œuvre cette résolution, mais il l'a fait en application des dispositions du traité de Rome et le système établi n'est encore qu'à l'état d' « ébauche » : lorsqu'il aboutira à la création définitive d'un Fonds monétaire européen, et notamment s'il implique une modification du régime d'émission de la monnaie en France, le Parlement sera alors saisi.

Quant à l'opération réalisée par la Banque de France, il s'agit d'un simple crédit croisé renouvelable n'entraînant aucune dépossession et conforme à la loi du 3-1-1973 sur la Banque. Celle-ci avait d'ailleurs procédé dans le passé à des opérations analogues.

Tout « en prenant note » que « le Gouvernement persiste à penser qu'il n'y a pas matière à autorisation parlementaire », M. Couve de Murville a déploré que ces précisions n'aient pas été portées plus tôt à la connaissance de l'Assemblée (ibid., p. 3380); le président de la commission des affaires étrangères avait d'ailleurs indiqué le 24, en réponse au Premier ministre, qu'il ne disposait pas « de toutes les connaissances, de tous les dossiers ni même de tous les collaborateurs qui seraient nécessaires pour pouvoir traiter au fond et en détail de mesures qui sont... d'un caractère technique assez poussé » (ibid., p. 2979). M. J.-P. Cot devait relever cette observation qui pose « un problème politique, particulièrement grave, d'information du Parlement », et critiquer l'abus qui caractérise la manière dont le sme a été mis en place : abus concernant l'interprétation des « pouvoirs implicites » prévus par l'art. 235 du traité de Rome, et abus concernant la loi du 3-1-1973 sur la Banque de France qui n'autorise que des opérations courantes.

— Bibliographie. A. Brouillet, Le Parlement et la politique étrangère, Le Monde diplomatique, mai 1979.

V. Droit communautaire.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

- L'exception d'irrecevabilité opposée à un texte contraire à la Constitution a été soulevée à plusieurs reprises depuis le début de la session :
- le 4-4 par M. Quilés (PS) contre le projet sur les économies d'énergie (Débats AN, p. 2230);
- le 17-4 par M. Juquin (PC) contre le projet sur la publicité et les enseignes (*ibid.*, p. 2649);
- le 18-4 par M. Pidjot (NI) contre le projet sur l'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie (*ibid.*, p. 2703);
- le 26-4 par M. Ralite (PC) contre la proposition sur le droit de grève à la radiodiffusion-télévision française (ibid., p. 3161).

Les quatre fois, l'exception a été rejetée, mais il est à noter qu'elle tend à se combiner avec une question préalable, voire avec une motion de renvoi en commission, l'opposition recourant à toutes les ressources de la procédure contre les projets qu'elle combat : M. Limouzy évoquait à ce propos « la triangulation habituelle » (ibid., p. 3150). Dans un rappel au règlement, M. Seguin (RPR) s'est élevé contre des procédures qui « sont utilisées pour user, voire abuser du temps de parole », d'autant qu'elles présentent un caractère contradictoire : l'irrecevabilité écarte le projet alors que le renvoi n'en remet pas en cause l'opportunité, or le même groupe (PC) y a simultanément eu recours (ibid., p. 3158).

La combinaison de l'irrecevabilité et de la question préalable s'inscrit d'autre part dans la rivalité entre les groupes socialiste et communiste. Ce dernier ayant posé la question préalable sur les économies d'énergie, les socialistes ont opposé l'irrecevabilité qui a permis à leur orateur d'ouvrir la discussion le 4-4. En revanche, le groupe communiste a devancé les socialistes le 26-4 en opposant l'irrecevabilité sur la grève à la télévision, et ceux-ci se sont alors rabattus sur la question préalable, tandis qu'un orateur communiste défendait le renvoi en commission après la discussion générale et avant l'examen de l'article unique de la proposition.

COUVERNEMENT

- V. Responsabilité.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— Inviolabilité. Dans un rappel au règlement à l'Assemblée, M. Claude Wargnies (PC) a dénoncé le comportement des forces de l'ordre à son égard, ainsi que d'autres élus communistes : « J'ai été violemment agressé, bousculé, malmené » (Débats AN, p. 1656).

IRRECEVABILITÉS RÉGLEMENTAIRES

— Application de l'article 41. Décision du CC. A l'occasion de l'examen, par les députés, du projet de loi relatif aux économies d'énergie, le Gouvernement a soulevé, le 17-4 (Débats, p. 2645) l'exception d'irrecevabilité de l'art. 41 de la Constitution à l'encontre de deux amendements destinés à favoriser l'information parlementaire, présentés respectivement par MM. Labbé (RPR) et Andrieux (PC). Le président de l'AN ne partageant pas cette opinion a saisi le cc. La décision nº 79-10 FNR du 26-4 (JO, p. 972), venant après celle du 20-7-1977 relative à l'irrecevabilité financière de l'art. 40 (cette Chronique, nº 3, p. 177) contribue à l'interprétation officielle de la Constitution et accuse, de ce point de vue, les contrastes entre les irrecevabilités. A ce titre, elle mérite l'attention. Mettant en parallèle les termes des art. 41, 37 et 61, le cc en tire la conséquence que, sur le fondement du premier, il ne peut statuer que sur la seule question de savoir si la proposition ou l'amendement est du domaine de la loi ou a un caractère réglementaire; qu'il ne saurait donc, à aucun titre, se prononcer sur la conformité de ces textes à la Constitution, contrôle qui ne peut intervenir qu'en application de l'art. 61.

En d'autres termes, la Haute Instance exerce, selon les phases de la procédure législative, un contrôle modulé: un contrôle minimum sur la base de l'art. 41 par référence au domaine de la loi, dans la dimension de l'art. 34, ce qui est en retrait par rapport à la formulation de la décision du 2-7-1965 (Les grandes décisions, p. 335) qui l'étend aux autres articles de la Constitution appelant l'intervention du législateur, et un contrôle maximum, en application de l'art. 61, au regard de la Constitution, mieux du principe de constitutionnalité

qui inclut notamment le préambule si riche en perspectives, comme on le sait. Bref, le cc se reconnaît une sorte de compétence liée afin de mieux savourer, le moment venu, une compétence largement discrétionnaire. En l'espèce, dans les limites strictes de la saisine, la Haute Instance estime que les amendements incriminés se rattachant aux conditions de fonctionnement des assemblées parlementaires n'ont pas, de toute évidence, le caractère réglementaire au sens de l'art. 37, al. 1. Il résulte de ce qui précède que ces derniers ne sont pas irrecevables au sens de l'art. 41, de telle sorte que, ne se prononçant pas de manière affirmative, le cc invite ou incite, si l'on préfère, les autorités investies du pouvoir de saisine à se placer désormais dans le cadre privilégié de l'art. 61. On comparerait volontiers ce sommet de la constitutionnalité, flanqué de promontoires, en l'occurrence les art. 41 et 37, al. 2, au site grandiose du Kilimandjaro.

— Application de l'art. 41 au Sénat. Mme Pelletier, ministre de la Condition féminine, a opposé, le 4-4, l'irrecevabilité à un article additionnel de M. Lederman (PC) pris en la forme d'une injonction au Gouvernement (cette Chronique, n° 9, p. 194) tendant à assurer une publicité au texte portant réforme des régimes matrimoniaux (Débats, p. 594).

V. aussi l'allusion du secrétaire d'Etat aux Anciens Combattants à l'art. 41, en réponse à une suggestion de M. M. Niles (PC) relative à la commémoration du 8 mai (Débats, AN p. 2219).

LIBERTÉS PUBLIQUES

Bibliographie. A. Holleaux, Un colloque sur l'informatique et les libertés (Fontevreault, 2-3), Les journaux judiciaires associés, 9-4 et Le Monde, 6-3; Les problèmes juridiques de la presse, Administration, déc. 1978, p. 24 et s., et concernant l'expulsion: Conseil d'Etat, 22-12. Cohn-Bendit, D, 1979, 155, concl. B. Genevois et note B. Pacteau et D. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau, AJDA, 1979, n° 3, p. 27.

— Droit de mener une vie familiale normale. Par un arrêt d'assemblée, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés et autres, rendu le 8-12 (AJDA, 1979, n° 3, p. 38 et 54), le Conseil d'Etat se référant au préambule de la Constitution de 1946 selon lequel la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement a dégagé le principe général de droit précité et l'a

appliqué, au-delà des citoyens, aux travailleurs étrangers. Pour ceux-ci ce droit comporte la faculté de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs.

— Régime juridique des manifestations. Suite aux incidents de la place de l'Opéra à Paris, le 23-3, le ministre de l'intérieur agissant sur ordre du Président de la République (Conseil des ministres, 29-3, Le Monde, 31-3) a adressé le 5-4, une circulaire aux préfets (BIMI, n° 161, 12-4) rappelant que les manifestations demeurent soumises au régime de la déclaration préalable (art. 3 du décret-loi du 23-10-1935). Peut-on parler d'ailleurs d'une véritable liberté publique de manifester ? Tout au plus s'agit-il d'une pratique qui peut se réclamer ou se rattacher à une règle coutumière. V. Ph. Boucher, Vocabulaire, Le Monde, 31-3.

— Extradition. D. Ruzié, note CE, 7-7-1978, Croissant, Clunet, 1979, nº 1, p. 90.

LOI

- Décret d'application. Au Conseil des ministres du 21-2 (Le Monde, 23-2), les ministres ont fait le point de la préparation des décrets d'application des lois votées au cours de la dernière session parlementaire. Sur un total de 52, 5 étaient publiés à cette date. Les autres font l'objet d'une double concertation ministérielle, d'une part, et avec les partenaires sociaux d'autre part. Au plan parlementaire, on le mentionne pour mémoire, le Sénat, au moyen de ses commissions et des questions écrites ou orales, surveille attentivement leur état d'ayancement.
- Domaine d'application. Dans deux arrêts d'assemblée du 24-11-1978, Syndicat national du personnel de l'énergie atomique (CFDT) et Schwartz et autres (AJDA, 1979, nº 3, p. 34 et 42), le Conseil d'Etat a été amené à préciser l'étendue de l'art. 34 de la Constitution en matière d'établissement et d'entreprise publics, et de manière plus précise la notion de transfert de propriété du secteur public au secteur privé. A ce titre, une prise de participation, fût-elle minoritaire, en constitue un exemple, à telle enseigne que des commentateurs avisés (ibid., p. 36) se demandent si le Conseil d'Etat n'est pas allé au-delà des termes mêmes de l'art. 34. V. au surplus: Pouvoir réglementaire.

— Initiative. La statistique des lois selon leur origine, publiée en réponse à une question écrite de M. Maujouan du Gasset (cette Chronique, n° 9, p. 199), comporte une inexactitude à propos des lois d'origine gouvernementale promulguées pendant la 5e législature. Le total n'est pas de 488 mais de 486; le décompte paru au JO incluait en effet les deux projets de loi constitutionnelle votés par le Parlement en 1973 et 1974 mais non ratifiés par référendum ou par le Congrès, et donc non promulgués.

MOTION DE CENSURE

— C'est un mécanisme très fort pour empêcher les « forces de division et d'instabilité de nuire à la France » a déclaré le chef de l'Etat, qui a rappelé que la seule motion adoptée (en 1962) avait été votée par une partie de la majorité, « qui s'est d'ailleurs électoralement suicidée puisque sur les 109 députés indépendants (qui l'ont votée) il y en a eu 82 qui ont été battus ».

La motion de censure est « le mécanisme institutionnel par lequel on rompt le pacte majoritaire d'une part, mais par lequel, surtout, on conclut le pacte majoritaire nouveau, puisque (...) il faut que ceux qui la votent se mettent d'accord sur un texte, et cela n'a pas été inventé par hasard mais pour les obliger à faire apparaître la majorité de remplacement. S'il y avait une motion de censure votée à l'heure actuelle (...) cela voudrait dire que les députés élus en mars 1978, dans le pacte majoritaire auquel j'avais convié à la fois le RPR et l'UDF, iront, par leur vote, proposer un autre pacte majoritaire avec le Parti communiste et le Parti socialiste qu'ils ont combattu en mars 1978 » (Le Monde, 20-4).

OPPOSITION

— Les dirigeants des partis d'opposition ont été invités par le chef de l'Etat qui souhaitait les informer de ses entretiens avec M. Brejnev.

M. Mitterrand, premier secrétaire du PS, accompagné de M. Jospin, secrétaire national chargé des relations internationales s'est rendu à l'Elysée (Le Monde, 5-5), mais M. Marchais, secrétaire général du PC, a refusé une invitation « qui ne vise qu'à donner le change » (ibid., 29-4). Sur les rencontres précédentes, v. cette Chronique, n° 6, p. 207 et n° 7, p. 177.

Commentant cette entrevue, le Président de la République a déclaré : « L'opposition fait partie de la vie nationale, et nous ne serions pas dans un régime démocratique s'il n'y avait pas d'opposition » (Le Monde, 6-5).

— V. Partis politiques.

PARLEMENTAIRES

— Cumul des mandats. Dans sa lettre aux présidents des groupes (v. Partis, financements), le Premier ministre estime préférable la limitation du cumul des mandats à une limitation du cumul des fonctions de parlementaire, maire, président de conseil général. Cette limitation s'appliquerait à tous les mandats conférés par le suffrage universel : il ne serait plus possible d'en détenir plus de deux, mais l'incompatibilité concernant le mandat de conseiller municipal ne viserait que les communes de plus de 9 000 habitants (Le Monde, 5-5). V. cette Chronique, nº 7, p. 178.

PARTIS POLITIQUES

— Rôle constitutionnel. A l'occasion de la demande de session extraordinaire le Président de la République a exposé à plusieurs reprises sa conception du rôle des partis, dans sa déclaration télévisée du 7-3, dans sa lettre au président de l'AN (v. Session extraordinaire) et dans une interview à France-soir (22-3).

Deux niveaux doivent, selon lui, être distingués :

- celui des institutions, où il ne connaît que l'expression parlementaire des partis, c'est-à-dire les groupes. C'est pourquoi il reçoit les présidents des groupes de la majorité dont l'entente est nécessaire au bon fonctionnement des institutions : un « déjeuner de travail » a réuni à l'Elysée, « autour du Premier ministre », les présidents des groupes de la majorité à l'AN et au Sénat pour préparer la session (Le Monde, 29-3);
- celui des partis dont le rôle concerne l'expression du suffrage universel; l'élection de l'Assemblée européenne, le 10-6, en sera une manifestation et dans cette perspective il recevra le 20-3 M. Chirac, président du RPR, et M. Lecanuet, président de l'UDF (v. Le Monde, 22-4).

Bien que cette distinction se fonde sur les termes de l'art. 4 de la Constitution (« les partis et groupements politiques eoncourent à l'expression du suffrage »), plus restrictifs que les dispositions analogues de la Loi fondamentale de la RFA (ils « concourent à la formation de la volonté politique du peuple », art. 21), et surtout de la Constitution italienne (les citoyens s'associent en partis « pour concourir... à déterminer la politique nationale », art. 49), elle a été contestée notamment par M. Mitterrand (Débats AN, 1979, p. 1549) et par la Lettre de la Nation (v. Le Monde, 14-3).

— Partis et groupes. La distinction a été appliquée à nouveau après le voyage présidentiel en urss. Le chef de l'Etat ayant « souhaité informer personnellement » les formations politiques des résultats de ses entretiens avec M. Brejnev, les présidents des groupes parlementaires de la majorité ont été conviés à l'Elysée le 3-5, tandis que pour l'opposition, c'étaient les dirigeants des partis qui ont été invités le même jour (Le Monde, 29-4).

On remarquera que la distinction a écarté M. Chirac, président du RPR, mais que M. Lecanuet, président de l'UDF, a été reçu le même jour au titre de la commission des affaires étrangères qu'il préside, en compagnie de son homologue de l'Assemblée, M. Couve de Murville.

- Financement. Chargé par le chef de l'Etat de préparer des propositions à ce sujet (cette Chronique, nº 7, p. 179), le Premier ministre a exposé ses conclusions dans une lettre aux présidents des groupes : participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des formations ayant au moins 15 élus (effectif minimum d'un groupe au Sénat), dont l'utilisation serait contrôlée par une commission indépendante composée de magistrats. Un projet devrait venir en discussion à l'automne (Le Monde, 5-5).
 - V. Gouvernement.
 - V. Parlementaires.
 - V. Opposition.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— Délégalisation. Par une décision nº 79-106 L du 22-2 (JO, p. 458) le cc s'est prononcé sur la nature juridique d'une disposition du code du travail qui subordonne l'attribution d'allocations spéciales

Pouvoirs Pouvoirs

en faveur de certains travailleurs à une condition d'âge. En application du critère mise en cause-mise en œuvre (v. L. Favoreu et L. Philip, Le Conseil constitutionnel, 1978, p. 110), la Haute Instance range au nombre des principes fondamentaux du droit du travail qui ressortissent à la compétence du législateur, l'existence même d'allocations spéciales ainsi que la nature des conditions exigées pour leur attribution. En revanche, le pouvoir réglementaire est compétent pour en préciser les éléments et notamment ceux relatifs à l'âge du bénéficiaire. L'art. L. 322-4 a donc été déclassé.

- Protection. V. Irrecevabilité réglementaire.

PREMIER MINISTRE

- « C'est le Premier ministre qui est au contact direct de la majorité parlementaire. C'est lui qui conduit le Gouvernement dans ses relations avec le Parlement » a rappelé M. Giscard d'Estaing en précisant que le Président de la République « n'est pas en prise directe sur la majorité ». Ainsi, la préparation de la session va réunir à l'Elysée, « autour du Premier ministre » les présidents des groupes de la majorité (interview à France-Soir, 22-3).
- Selon M. Barre, le Président de la République est « celui qui veille sur le pont » tandis que le Premier ministre « rame ». Il a ajouté que « les fonctions de Premier ministre ne sont pas éternelles mais temporaires... Il est relevé par le Président de la République quand celui-ci estime qu'il a accompli se tâche » (interview télévisée du 5-3).
- Le Premier ministre ayant annoncé qu'il soutenait l'une des listes de la majorité à l'élection européenne, la liste de Mme Veil, cette attitude a été contestée non seulement par l'opposition mais aussi par M. Chirac qui dirige l'autre liste de la majorité et qui y voit un manquement à la solidarité majoritaire. Le chef de l'Etat a justifié la position de M. Barre en assurant qu'il ne s'agissait pas de listes qui se combattent puisque c'est une élection à la proportionnelle : aux élections législatives, le Premier ministre « n'est pas intervenu dans les compétitions à l'intérieur de la majorité... Mais lorsque les listes n'ont aucune raison de se combattre, il est tout à fait naturel que le Premier ministre soutienne celle des listes qui lui paraît la plus proche des idées qu'il a personnellement sur l'Europe » (entretien télévisé du 18-4). Interrogé à son tour, M. Barre a évoqué les critiques adressées par les dirigeants des trois autres listes à la politique du Gouvernement : « Je ne peux pas, comme chef du

Gouvernement, prendre l'attitude de l'idiot du village qui n'entend rien, ne comprend rien » (Le Monde, 9-5).

— V. Président de la République.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

- Le chef de l'Etat a annoncé son intention de s'adresser tous les deux mois aux télespectateurs; la première émission de la série « Une heure avec le Président de la République » a été diffusée le 18-4 sur Antenne 2. Il y a notamment affirmé : Le Président de la République ne se mêle pas du tohu-bohu pour écarter toute spéculation sur la future élection présidentielle ; il a justifié le septennat, à cette occasion et confirmé l'abandon du projet de réduction de la durée du mandat présidentiel. D'autre part, à propos de l'élection européenne, il a annoncé « le Président de la République n'a pas à recommander telle ou telle liste dans la compétition européenne, puisqu'il s'agit avant tout (...) de choisir des représentants qui iront siéger à l'Assemblée des Communautés... et ce n'est pas le rôle du Président de la République d'indiquer quels doivent être ces représentants » (Le Monde, 15-5). Il a confirmé ce propos dans son discours d'Hoerdt le 15-5 : « Je n'ai pas à intervenir pour vous conseiller dans ce choix. »
- « Lorsque je quitterai l'exercice de la fonction présidentielle, j'entends laisser les institutions dans le même état où je les ai trouvées » a déclaré M. Giscard d'Estaing à l'émission « Forum », déplorant d'autre part « le caractère de personnalisation excessive » du débat politique français: « Je ne demande à personne d'être giscardien » (Le Monde, 5-5).
- Chef des armées. Le Président de la République a déclaré que si la décision appropriée à la sécurité des Français... « conduisait à appuyer sur le bouton de la force nucléaire, je le ferais » (i bid., 24-3).
- Directives. Le chef de l'Etat a adressé une lettre au Premier ministre pour fixer les objectifs de l'action gouvernementale ainsi que le programme de travail du prochain semestre (ibid., 27-4).
 - V. Libertés publiques.
 - V. Motion de censure.
 - V. Opposition.
 - V. Partis politiques.
 - V. Premier ministre.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— La session extraordinaire a été émaillée de rappels au règlement que le président de l'AN a qualifiés de « bidon » (Débats AN, p. 1656). A l'ouverture de la session ordinaire il a refusé la parole à M. Defferre, le bureau de l'Assemblée n'étant pas encore installé, puis il la lui accorda ensuite (le président du groupe socialiste souhaitait l'envoi d'une mission pour étudier l'accident nucléaire de Pennsylvanie), ainsi qu'à M. Porcu (PC) qui traita du « droit constitutionnel de manifester » : « Il n'y a pas l'ombre d'une ombre de rappel au règlement dans ce que vous venez de dire! », s'écria M. Chaban-Delmas qui indiqua que de tels procédés l'amèneraient à retirer immédiatement la parole aux orateurs (Débats AN, p. 2166).

- La procédure de déclaration sans débat (adoptée le 24-4 par le Gouvernement pour ses explications sur le système monétaire européen : v. Engagements internationaux) ne permettant qu'à un seul député de répondre au Gouvernement, MM. Ballanger (PC) et Fabius (PS) ont eu recours au rappel au règlement pour intervenir avant l'orateur inscrit, M. Couve de Murville (RPR); le député socialiste demanda une suspension de séancc, appuyée d'une demande de scrutin public présentée par M. Defferre (PS) qui précisa que « ceux qui voteront « pour » dans le scrutin public se prononceront contre le Gouvernement et que ceux qui voteront « contre » approuveront la politique du Gouvernement ». La demande fut rejetée par 284 voix contre 200 (ibid., p. 2979). Il est à noter que M. Ballanger avait précédemment usé de cette procédure (cette Chronique, n° 9, p. 205).
- A la suite des protestations de l'opposition contre l'inscription de la proposition de M. Vivien (sur le droit de grève à la télévision) à l'ordre du jour, et bien qu'il eût rappelé que le Gouvernement n'a pas l'habitude de répondre aux rappels au règlement, M. Limouzy, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement est intervenu le 26-4 (Débats AN, p. 3150).
 - V. Exception d'irrecevabilité.

RENVOI EN COMMISSION

- Le Sénat a décidé de renvoyer en commission, le 12-4, le projet relatif aux droits patrimoniaux attachés à l'exploitation du récit d'un crime par son auteur, un texte de circonstance (affaire Mesrine) peu satisfaisant selon les orateurs.
 - V. Exception d'irrecevabilité.

ve république

- Bibliographie. Sous la direction de F. Luchaire et de G. Conac, La Constitution de la République française, Economica, 1979, t. I, (ouvrage capital); J. Bothorel, La République mondaine, Grasset, 1979; D.-G. Lavroff, Le système politique français. La Ve République, Dalloz, 2e éd., 1979. En outre, l'Université de Paris I et le CNRS ont organisé un colloque relatif à la IVe République (Le Monde, 22-24-2). Enfin, la tradition républicaine, évoquée par le chef de l'Etat à l'occasion de la demande de convocation du Parlement en session extraordinaire (infra), a été étudiée par M. Duverger (4-5-3) et M. Gounelle (Ouest-France, 7-3). V. également D. Decherf, L'institution de la monarchie dans l'esprit de la Ve République, LGDJ, 1979.
- Evolution du régime de la Ve République. La session extraordinaire du Parlement a permis à M. François Mitterrand, le 14-3
 (JO, p. 1549) d'interroger l'esprit de la Constitution : « Esprit où
 es-tu ? Est-ce l'esprit de la Constitution qui veut l'effacement du
 Gouvernement derrière l'autorité du véritable exécutif, qui se
 trouve à l'Elysée. Est-ce l'esprit de la Constitution qui réduit le
 Parlement au rôle d'un témoin impuissant... Il me semble que...
 M. Giscard d'Estaing a poussé plus loin que ses prédecesseurs le
 double effacement du Gouvernement et du Parlement et la négation
 des partis, le déni des textes... Quel est précisément le rôle du
 Président de la République ? A notre sens, ce n'est pas celui que
 remplit M. Giscard d'Estaing, qui tend à instaurer un régime de
 présidentialisme, une forme floue dans les textes, mais claire dans
 les situations. »
- La concentration du pouvoir au niveau du cabinet du Président a été soulignée également par M. J. Chirac dans une interview au Figaro Magazine (21-4).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— Dépôt de motions de censure (art. 49, al. 2). Au cours de la session extraordinaire du Parlement, l'opposition a déposé simultanément, le 14-3, deux motions de censure. En l'absence de dispositions réglementaires sur la concomitance des dépôts, le président de l'Assemblée a tiré au sort (et pourquoi pas?) en présence des intéressés, l'ordre respectif de lecture (Débats AN, p. 1544).

A l'issue d'une discussion commune, elles n'étaient pas adoptées le 16 (ibid., p. 1811).

— Interprétation concernant la motion de censure. V. Président de la République.

SÉNAT

- Activité. BIR, numéro spécial, février : L'activité du Sénat au cours de l'année 1978.
- Condition. La convocation du Parlement en session extraordinaire illustre, sous cet aspect, le bicaméralisme inégalitaire et
 variable au surplus de la Ve République. De ce point de vue,
 l'art. 29, al. 1er, de la Constitution réserve en dehors du Premier
 ministre, aux seuls députés, l'initiative de ladite convocation. Les
 sénateurs disposent, tout au plus, à l'image du groupe communiste,
 de la possibilité de s'y associer (Le Matin, 5-3). Qui plus est, l'ordre
 du jour arrêté par l'Assemblée reposant sur l'examen de deux
 propositions de résolution, mesure d'ordre intérieur, accuse le trait.
 La Haute Assemblée observe M. Caillavet, siégera à vide, l'arme au
 pied (Le Monde, 14-3). De son côté, M. Carous dénoncera l'obligation
 faite à ses membres de jouer les muets du sérail (ibid., 16-3).

Cela précisé, il n'est pas sans intérêt de rappeler que le Sénat, en cas de dissolution de l'Assemblée, a la possibilité de siéger seul et symboliser, de la sorte, le Parlement. Le précédent du 6 juin 1968 plaide en ce sens. V. Pour connaître le Sénat, 1975, p. 107, n. 2. Au final, la seconde chambre, en incluant les cas de figure de l'art. 45 de la Constitution n'est pas sans faire songer à un ludion politique.

SESSION EXTRAORDINAIRE

— Ouverte par un décret du 12-3 (JO, p. 567) convoquant le Parlement le 14, la première session extraordinaire réunie à la demande de la majorité des députés depuis le début de la Ve République a été close par un décret du 16-3 (JO, p. 615). L'événement a surtout retenu l'attention pour sa signification politique : l'initiative de la demande, prise par une formation de la majorité (le RPR) et soutenue par l'opposition, s'inscrit en effet dans la contestation de l'autorité présidentielle qui se poursuit depuis la démission de

M. Chirac du Gouvernement en 1976. Sur le plan constitutionnel, deux points méritent d'être retenus:

1) Les pouvoirs du chef de l'Etat. A l'annonce de l'initiative du président du RPR, le porte-parole de l'Elysée avait fait allusion à une « tradition républicaine constante » en vertu de laquelle il n'y a pas de réunion du Parlement pendant la campagne pour les élections cantonales ou municipales. Or la campagne pour les élections cantonales s'ouvre le 5-3 (Le Monde, 3-3; sur cette « tradition républicaine », M. Duverger, ibid., 4-3). Mais, saisi le 8-3 par le président de l'AN de 315 demandes, M. Giscard d'Estaing a décidé de signer le décret de convocation. Toutefois, dans la réponse au président de l'AN (ibid., du 8-3), le chef de l'Etat estime nécessaire de faire connaître son sentiment : il s'agit « d'un acte important de la vie constitutionnelle qui s'accomplit pour la première fois », il est chargé de « veiller au fonctionnement régulier de pouvoirs publics ».

Si la lettre de l'art. 29 « paraît respecté », le Président de la République considère qu'il n'en va pas de même de l'esprit. Le droit de demander la réunion d'une session extraordinaire est en effet « un droit qui doit être exercé personnellement par chaque député, qui ne peut donc être ni délégué ni exercé par d'autres. Or (...) le processus de convocation du Parlement a été déclenché à l'initiative d'un parti sans que le groupe parlementaire exprimant la même tendance ait été réuni pour en (...) décider. (Le chef de l'Etat fait allusion au fait que l'initiative de la demande a été prise par le président du RPR dans une lettre aux présidents des groupes publiés le 28-3 et que le président du groupe RPR qui tenait ses journées d'études à la Guadeloupe ne lui en avait pas fait part lors de l'entretien qu'il lui avait accordé le même jour : v. Le Monde, 2 et 3-3.) Des circonstances comparables ont conduit le général de Gaulle... à formuler un jugement critique dans la lettre qu'il vous a adressée le 18-3-1960 », conclut M. Giscard d'Estaing.

Il ressort de ce texte que le Président de la République paraît admettre implicitement la thèse de la compétence liée que son prédécesseur avait écartée en 1960 (puisqu'il avait refusé la convocation), mais il ne répudie pas totalement ce précédent, puisque lui-même l'invoque : changement et continuité ?

La seconde observation concerne les inconvénients d'une réunion du Parlement pendant la campagne électorale, qui ne comporte pas de précédents sous la Ve République, et un seul sous la IVe (le 15-4-1958), d'autant que 209 parlementaires dont 125 députés sont candidats.

2) L'ordre du jour. L'art. 29 prévoit que la demande de réunion porte sur un ordre du jour déterminé, qui est fixé par le décret de convocation, et que la session prend fin lorsqu'il est épuisé. Cette disposition s'est combinée avec les art. 49 et 51 relatifs à la responsabilité du Gouvernement : deux motions de censure ont en effet été déposées dès l'ouverture de la session par les groupes communiste et socialiste, dont le vote ne pouvait avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt (art. 49, al. 2). La conférence des présidents décida que la discussion concernant les deux motions ouvrirait la session, rejetant ainsi au second plan la création de deux commissions d'enquête qui avait motivé la demande du RPR : cette décision fut prise grâce à l'abstention de l'udf qui plaçait ainsi dans l'embarras l'autre groupe de la majorité, puisque l'initiative de celui-ci aboutissait à servir l'opposition (Le Monde, 16-3 : « Quand on lance un boomerang... »).

- V. Commission d'enquête.
- V. Partis politiques.
- V. Responsabilité du Gouvernement.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.