Chronique constitutionnelle française

16 mai 1979 - 15 août 1979

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie.* V. P. Arpaillange, Une zone de turbulence judiciaire, *Le Monde*, 4/5-7.

CODE ÉLECTORAL

— *Eligibilité.* La suppléance parlementaire, dont on vante moins les mérites que le byzantinisme, a été précisée sur le point particulier de l'éligibilité par la loi 79-633 du 26-7 complétant l'art. LO 296 du code électoral (p. 1950), après déclaration de conformité du CC (décision n° 79-106 DC du 25-7, p. 1954).

On sait, en effet, qu'en application de l'art. 2 de l'ordonnance 58-1099 du 17-11-1958 portant loi organique, le suppléant ou le remplaçant d'un parlementaire nommé membre du Gouvernement est frappé d'un cas d'inéligibilité, en ce sens qu'il ne peut pas faire acte de candidature contre celui-ci lors de l'élection *suivante* ; ce qui d'emblée lui a valu le nom de *garde-place*. Concernant les députés, l'interdiction s'impose, compte tenu du mode de scrutin adopté depuis 1958. En revanche, le régime électoral *multiforme* des sénateurs pose un problème intéressant. Deux cas de figure méritent d'être distingués. Dans les départements élisant 5 sénateurs et plus, la représentation proportionnelle implique nécessairement que le remplaçant figure sur la même liste puisqu'il en est le *premier non-élu*. En sens opposé, *quid* des autres départements désignant *moins* de 5 sénateurs ? Si un seul siège est à pourvoir, aucune difficulté. Mais celle-ci surgit, lorsque les électeurs sont appelés à désigner entre 2 et 4 sénateurs. Dans ce cas, le scrutin est laissé à la *diligence* des candidats qui ont la possibilité, soit de se présenter isolément, soit groupés sur une liste, sachant que le décompte des suffrages s'établit par *candidat*.

Sous ce rapport, une interprétation littérale, mais brutale du point

de vue de sa portée, interdisait au suppléant de figurer sur la *même liste* que le titulaire initial, alors que l'entente régnait entre eux. A l'approche du renouvellement de la série A du Sénat (sept. 1980), ee dernier a voté une proposition de M. Etienne Dailly (GD) qui donne une *interprêtation raisonnable* de l'interdiction formulée à l'art. LO 296 du code électoral. Conformément à la tradition parlementaire, l'Assemblée nationale s'est ralliée à cette position.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Application de la loi aux collectivités ultra-marines.* V. *Loi.*

— *Conseil général.* En réponse à la question écrite de M. Joseph-Henri Maujoüan du Gasset (UDF), le ministre de l'intérieur indique (AN, p. 4172) que dans 21 conseils régionaux métropolitains, en dehors de l'Ile-de-France, les conseils généraux concernés ont désigné 439 membres. 118 d'entre eux ne sont pas conseillers généraux et 84, sur ce nombre, sont maires de leur commune.

— *Département.* Confirmant ses choix initiaux, le chef de l'Etat a affirmé à Thann, le 14-5, que le département constitue *le bon niveau pour l'exercice du pouvoir local.* La région, dans ces conditions, demeurera une Cendrillon.

— *Election à la présidence du conseil général.* A la suite des élections cantonales de mars dernier, l'opposition et la majorité se sont retrouvées à égalité au moment de la désignation du président de l'assemblée dans quelques départements (Corrèze, Somme entre autres). En cas de *partage* au troisième tour, la règle veut que l'élection soit acquise *au bénéfice de l'âge.* Cette disposition, destinée à éviter un blocage de l'institution, a été introduite par la loi du 23-7-1870 (art. 1er). Mais elle n'a pas été reprise *expressis verbis* par le texte actuel du 10-8-1871 (art. 25). Toutefois, elle a survécu de manière *coutumière* jusqu'à présent, les règlements intérieurs des conseils généraux la reprenant à leur compte. En revanche, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 30-3-1966, *Conseil général du Loiret* (*Rec.*, p. 248), a fait prévaloir l'interprétation *stricte* de l'art. 25 de la loi de 1871, en exigeant le respect de la règle de la majorité *absolue*, sans aucune limitation du nombre de tours de scrutin. L'opposition, se prévalant de cette jurisprudence, a donc contesté devant le juge administratif l'application de la règle du bénéfice de l'âge qui la défavorisait (v. F. Luchaire, Deux décisions contradictoires, *Le Monde*, 28-6). Sur ces entrefaites, à l'initiative de MM. Charretier (UDF) et Foyer (RPR), la loi 79-482 du 22-6 (p. 1503) est venue *légaliser* la règle du bénéfice de l'âge au troisième tour de scrutin. A ce propos, deux remarques méritent d'être présentées. Devant la commission des lois de l'AN, M. Alain Richard (S) a proposé, en vain, un amendement tendant à remplacer la règle du bénéfice de l'âge par les

trois critères successifs suivants : le plus petit nombre de mandats détenus puis la plus récente élection et enfin le plus jeune âge (v. rapport Raynal, n° 1072, p. 8). Par ailleurs, l'art. 2 de la loi dispose : la présente loi a *un caractère interprétatif.* La formule entend, de la sorte, consacrer l'usage séculaire et conforter *le droit commun électoral.* Mais, à bien des égards, elle emporte une signification différente : loi interprétative signifie en clair, compte tenu du contentieux pendant, loi *rétroactive* à la différence par exemple de la modification apportée à la suppléance parlementaire (v. *Code électoral*). Epiméthée inspirerait-il désormais le législateur ? La question peut être posée.

— *Territoire d'outre-mer.* La Nouvelle-Calédonie a été à l'origine de différentes décisions. Tout d'abord, après déclaration de conformité du CC, la loi 79-407 du 24-5 (p. 1210) modifie les règles d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement *(infra)* et définit les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat. Ensuite, les décrets 79-522 et 79-523 du 2-7 (p. 1599) annulent des délibérations de l'assemblée territoriale : au premier cas, pour méconnaissance de la règle selon laquelle la réduction des recettes budgétaires doit être compensée ; au second cas, la répartition des compétences entre le législateur et ladite assemblée ne peut porter atteinte, en application de l'art. 74 de la Constitution, à l'étendue des compétences de celui-ci en matière fiscale et pénale. — V. *Conseil constitutionnel. Conformité* (organisation de la Nouvelle-Calédonie).

COMMISSIONS

— *Commissions spéciales.* La multiplication des commissions spéciales observée dans nos précédentes *Chroniques* a entraîné une réaction du président de la commission des Lois. M. Jean Foyer suggère la suppression de l'art. 32 du règlement de l'AN aux termes duquel la constitution d'une telle commission est de droit lorsque deux commissions permanentes ont demandé à se saisir pour avis d'un texte renvoyé à une autre commission permanente (proposition de résolution n° 1123 ; v. aussi, dans le même sens, celle de M. Delalande, n° 1110). Il constate que la création d'un trop grand nombre de commissions spéciales entraîne un véritable blocage, leur travail ne pouvant s'effectuer qu'au détriment de celui des commissions permanentes ; l'opportunité de la solution lui apparaît d'autre part souvent douteuse car il est très rare que trois commissions s'avèrent compétentes pour la totalité des dispositions d'un même texte.

— *Commission des finances* (AN). Un rapport d'information (AN, n° 1262) demandé à la Cour des comptes, en vertu de l'art. 10 de la loi du 22-6-1967, sur le fonctionnement du fonds national de garantie contre les calamités agricoles, a pour la première fois été rendu public par décision de la commission (*Le Monde*, 13-7).

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

— Au total, quatre CMP ont été constituées pendant la session mais il est à remarquer que l'AN a été appelée à statuer définitivement à deux reprises, en particulier sur le projet relatif à l'indemnité des représentants à l'assemblée des communautés européennes. Le Sénat a en effet rejeté le texte de la CMP pour « manifester son opposition de principe au dépôt par le Gouvernement de deux amendements qui dénaturent les conclusions de la CMP alors que ces conclusions avaient été adoptées à l'unanimité » (Débats AN, p. 5916). Bien que la commission des lois de l'AN ait approuvé l'attitude sénatoriale, le Gouvernement a fait rétablir son texte en seconde lecture et, après un nouveau rejet par le Sénat, a demandé à l'AN de statuer définitivement selon l'art. 45, al. 4. L'accord conclu dans le cadre de la concertation entre les deux groupes de la majorité, évoqué par M. Chinaud au nom de l'UDF, a permis ainsi au gouvernement de l'emporter. L'autre dernier mot concernait la Nouvelle-Calédonie (v. précédente *Chronique*).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* R. Chiroux et P. Montgroux, Le CC (1er oct. 1977 - 1er oct. 1978), *Annales de Clermont*, 1978, p. 283 ; L. Hamon, 20 ans de jurisprudence du Conseil constitutionnel, *Le Monde*, 30-6 ; L. Philip, La jurisprudence financière du CC, *RDP*, 1979, p. 465.

— *Décisions :*

79-104 DC, 23-5 (p. 1217) : Election à l'assemblée territoriale et au conseil de gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. V. ci-après.

79-107 DC, 12-7 (p. 1824). Ouvrages reliant les voies nationales ou départementales. V. ci-après.

79-105 DC, 25-7 (p. 1953). Continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de grève. V. *Libertés publiques.*

79-106 DC, 25-7 (p. 1954). Conformité d'une loi *organique* modifiant le régime de la suppléance parlementaire. V. *Code électoral.*

79-107 L, 30-5 (p. 1278). Régime juridique de l'établissement public de l'ANVAR. V. *Pouvoir réglementaire.*

79-108 L, 25-7 (p. 1954). Régime juridique de l'établissement public de l'ANPE. V. *Pouvoir réglementaire.*

79-11 FNR, 23-5 (p. 1218). Proposition de loi tendant à ajouter le 8 mai à la liste des jours fériés. V. *Irrecevabilité* (art. 41).

— *Conformité à la Constitution.* Décision n° 79-104 DC du 23-5 (*JO*, p. 1217). Le texte de la loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire de Nouvelle-

Calédonie a été déféré au CC par des députés (PS) et par des sénateurs (PS, GD et RI). Les députés contestaient la règle des 5 % pour le remboursement des frais de propagande (v. *Partis politiques*) et le défaut de consultation de l'assemblée territoriale prévue par l'art. 74 de la Constitution. Sur ce dernier point, le CC a estimé que cette disposition devait être entendue en tenant compte des règles constitutionnelles relatives à la procédure législative : « En l'absence d'une disposition formelle de l'art. 74, ce dernier ne saurait être interprété, sous peine de porter atteinte aux prérogatives du Parlement, comme faisant obligation de soumettre, au cours d'un débat parlementaire, le texte d'un amendement à l'avis de l'assemblée territoriale intéressée. » Le CC a donc fait prévaloir les règles concernant la procédure législative sur l'obligation de l'art. 74, ce qui présente l'inconvénient de rendre celle-ci sans effet lorsque la modification de dispositions relatives à l'organisation d'un territoire résulte d'un amendement (l'art. 8-II de la loi incriminée remplace l'art. 6 de la loi 76-1222 du 28-12-1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie).

Les sénateurs soutenaient pour leur part que le fait que la loi incriminée prononce la dissolution de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement est contraire à la séparation des pouvoirs dans la mesure où cette dissolution aurait dû être décidée par décret en conseil des ministres. Leur argumentation a également été écartée, le CC faisant valoir que, si l'art. 8-I a pour effet, en précisant la date et les modalités d'entrée en vigueur de la réforme, de mettre fin au mandat des membres de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement, ces dispositions ne sauraient être regardées comme prononçant la *dissolution* de ces deux institutions, mais comme une mesure *d'abréviation* du mandat de leurs membres, dont la durée est fixée par la loi : « En tirant les conséquences d'une entrée en application immédiate du nouveau régime électoral le législateur n'a donc fait qu'user des pouvoirs qui lui appartiennent de fixer les conditions de mise en vigueur des règles qu'il édicte. » Cette distinction entre la dissolution, acte de l'exécutif, et l'abréviation du mandat, acte législatif, évoque la suggestion de raccourcissement volontaire du mandat de l'AN présentée par M. Debré à la fin de 1977, dans laquelle O. Duhamel voyait une possible entrave aux prérogatives présidentielles de l'art. 12 (cette *Chronique*, n° 5, p. 179).

— *Conformité à la Constitution.* Décision n° 79-107 DC du 12-7 (*JO*, p. 1824). Saisi par les députés socialistes du texte de la loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales entre elles en ce qu'elle autorise l'institution de redevances qui porterait « atteinte à deux principes fondamentaux de notre droit constitutionnel qui sont la liberté d'aller et venir et l'égalité des citoyens devant la loi et devant les charges publiques » (le texte de la requête est cité entre guillemets par la décision), le CC a rejeté les deux moyens invoqués. D'une part, la liberté d'aller et venir, *principe de valeur constitutionnelle*, ne saurait selon lui faire obstacle à la redevance et, notamment, la loi du 30-7-1880 qui décide qu'il ne sera plus

construit de pont à péage n'a pas pour effet de transformer en *principe fondamental reconnu par les lois de la République*, au sens du préambule de 1946, le principe de la gratuité de la circulation sur les voies publiques. Le CC, qui incorpore à sa guise la législation antérieure à 1946 dans ces principes, n'a pas voulu en étendre la liste à cette occasion. D'autre part, il précise que la notion d'égalité, qui implique des solutions semblables à des situations semblables, n'interdit pas que des situations différentes puissent faire l'objet de solutions différentes : en l'espèce, la loi qui prévoit des tarifs différents ou la gratuité selon les catégories d'usagers, et notamment de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans les départements concernés, a déterminé les critères qui ne sont pas contraires aux principes invoqués.

— V. *Irrecevabilité* (art. 41).

— V. *Partis politiques*.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Pouvoir consultatif*. A l'occasion de l'examen par l'AN du projet de loi relatif aux options du VIII^e^ Plan, en application de l'art. 97 de son règlement, Mme Marcelle Devaud, après avoir été introduite selon le cérémonial d'usage, a présenté le rapport de l'assemblée du Palais d'Iéna (p. 4924). La même scène se déroulera au Sénat. On rappellera pour mémoire que chaque année le Premier président de la Cour des comptes a l'insigne honneur de pénétrer également dans l'hémicycle pour y déposer symboliquement le rapport.

CONSEIL DES MINISTRES

— « La France doit consacrer ses forces à s'adapter au nouvel état du monde. Le Gouvernement doit définir clairement et dans un langage simple cette politique de « faire face », a déclaré le chef de l'Etat au terme du conseil des ministres du 11-7. Il a ajouté : « *Le conseil des ministres ne doit pas être le lieu d'arbitrages et de conflits des hautes administrations, mais la réunion qui donne son impulsion à la politique de la France et qui en surveille l'exécution. Les travaux et l'ordre du jour du conseil des ministres seront aménagés pour souligner ce caractère.* » Sclon le porte-parole de l'Elysée le chef de l'Etat rappelait ainsi aux ministres leur rôle politique et une modification des méthodes de travail du Gouvernement pourrait intervenir de telle manière que les arbitrages soient plus fréquemment rendus avant la réunion du conseil, celui-ci se consacrant davantage à la définition d'objectifs généraux (*Le Monde*, 13-7).

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* J.-Cl. Maestre, Remarques sur les procédures utilisées pour réviser la Constitution en vingt ans de Ve République, *Mélanges Kayser*, 1979, p. 213.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Ch. Heller, Le contentieux des élections universitaires : contribution à une théorie générale du droit électoral, *ADJA*, juillet-août 1979, p. 3.

— *Candidatures féminines.* A l'occasion des élections communautaires, une place importante a été réservée aux femmes sur les listes, tant et si bien que 17 d'entre elles ont été élues le 10-6. Les démissions de deux ministres et celle de F. Mitterrand ont porté ce chiffre à 19. Mme Simone Veil sera élue à la présidence de l'Assemblée le 17-7.

V. déclarations de Mme M. Pelletier, *Le Monde*, 17/18-7, et Cl. Weill, Des femmes au pouvoir, *Le Matin*, 27-7.

Sous cet aspect, on peut dresser à l'aide des indications fournies par le *BIMI* (nº 175, 19-7) le tableau suivant :

Assemblée	Nombre de mandats	%
Parlement européen	19	23,4
Assemblée nationale	20	3,7
Sénat	7	1,3
Conseils généraux	120	4,11
Conseils municipaux	38 859	8,4

Ajoutons, que 1 061 femmes ont été élues maires et que la catégorie socio-professionnelle la plus représentée aux conseils municipaux est celle des *sans profession* (12 910), suivie de celle des employées du secteur privé (4 255) et des exploitants agricoles (3 349). *Ibid.*, p. 3. Au surplus v. cette *Chronique*, nº 5, p. 184.

— V. *Code électoral.*

— V. *Collectivités territoriales.*

— V. *Elections européennes ou communautaires.*

ÉLECTIONS EUROPÉENNES OU COMMUNAUTAIRES

— *Bibliographie.* J. Georgel, G.-H. Hand et Ch. Sasse, *Les régimes électoraux dans la communauté européenne*, Cujas, 1979 : un ouvrage de référence désormais indispensable.

— *Candidatures.* Le Conseil d'Etat a jugé que c'est à bon droit que le ministre de l'intérieur a refusé le dépôt de la liste du Rassemblement des usagers des services publics en l'absence du récépissé attestant le versement du cautionnement exigé par la loi, bien que la rédaction du décret n° 79-60 du 28-2-1979 sur lequel s'appuyait le refus ministériel semblât plus rigoureuse à cet égard que les dispositions de la loi n° 77-729 du 7-7-1977 dont ce texte porte applieation (*Le Monde*, 30-5).

— *Résultats.* La commission nationale de recensement a proelamé le 20-6 les résultats du scrutin du 10-6 :

Inscrits	35 180 531	
Votants	21 356 960	
Abst.	13 823 571	(39,29 %)
Blancs et nuls	1 025 520	
Suffr. exprimés	20 331 440	

	Voix	%
Extrême gauche (A. Laguiller)	623 663	3,06
PCF (G. Marchais)	4 153 710	20,42
PS et MRG (F. Mitterrand)	4 763 026	23,42
RPR (J. Chirac)	3 301 980	16,24
UDF (S. Veil)	5 666 984	27,87
Ecologistes (S. Fernex)	891 863	4,38
Emploi, égalité, Europe (J.-J. Servan-Schreiber)	373 259	1,83
Défense interprofessionnelle (Ph. Malaud)	290 555	1,42
Euro-droite (J.-L. Tixier-Vignancour)	265 911	1,30
Région-Europe (J.-E. Hallier) (1)	337	
PSU (1)	332	

— *Contentieux.* La proclamation des résultats le 20-6 (au lieu du jeudi suivant le scrutin, c'est-à-dire le 14, comme le prévoit la loi) résulte d'une difficulté d'interprétation qui a amené la commission nationale de recensement à procéder à une vérification générale des votes. Certaines commissions locales ont en effet admis la validité de *circulaires* portant la liste

(1) N'avaient pas déposé de bulletin de vote dans les bureaux.

des candidats, utilisées par de nombreux électeurs à la place des *bulletins* de vote, comme expression du suffrage tandis que d'autres les considéraient comme des votes nuls. Se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'élections municipales, la commission a adopté la première interprétation, ce qui a entraîné l'attribution d'un élu supplémentaire à la liste de Mme Veil au détriment de la liste socialiste, provoquant, outre une vive polémique et un recours devant le Conseil d'Etat, la démission de M. Mitterrand, tête de liste du PS, de son mandat de représentant à l'Assemblée européenne (v. notamment *Le Monde*, des 22, 23, 24 et 26-6).

— *Les critiques de la réglementation.* A un de ses interlocuteurs qui lui faisait observer au cours de l'émission « Une heure avec ... » que les petites listes avaient recueilli 12 % des suffrages et n'avaient cependant aucun élu, le chef de l'Etat a rappelé que la loi du 7-7-1977 avait été adoptée à l'unanimité. « La difficulté, a-t-il ajouté, c'est qu'il faut mettre une limite. Avec cette limite relativement élevée il y a eu quand même 11 listes en compétition. Imaginez qu'il n'y ait pas de limite dans l'accès à la candidature : nous risquions d'avoir 30, 40, 50 listes, et il devenait impossible pour l'électeur d'effectuer son choix. » A propos du temps d'antenne, M. Giscard d'Estaing a indiqué que les petites listes avaient disposé au total de 20 % de ce temps alors que « les grandes listes », qui avaient généralement dépassé les 20 % des suffrages chacune, n'ont eu que 20 % de ce même temps. Enfin, la limite de 5 % pour obtenir un siège se justifie aux yeux du chef de l'Etat par la nécessité de ne pas disperser la représentation française ; la liste française la plus nombreuse, celle de Mme Veil, ne vient qu'au cinquième rang : « Est-ce l'intérêt de la France d'envoyer des députés en ordre dispersé face aux 60 Britanniques, aux 43 chrétiens démocrates allemands et aux 34 socialistes allemands ? » (*Le Monde*, 21-6).

A la suite des controverses sur le temps de parole accordé aux différentes listes (en dehors de la campagne officielle réglementée), TF1 et Antenne 2 ont publié le bilan des émissions en durée : le PS y apparaît comme le principal bénéficiaire sur TF1, et le RPR sur Antenne 2 (*Le Monde*, 6-7).

— *Indemnité des représentants à l'Assemblée des Communautés Européennes.* L'examen de la loi n° 79-563 du 6-7 a donné lieu, selon M. Couve de Murville, à un « débat sordide » à propos du régime fiscal des rémunérations des représentants français (Débats AN, p. 5916). Le Gouvernement s'est en effet opposé à l'application à ceux-ci du régime exceptionnel dont bénéficient les parlementaires, faisant valoir que l'exonération des neuf vingtièmes de leur indemnité mensuelle de l'impôt sur le revenu se justifie par les frais propres à leur fonction, alors que les représentants à Strasbourg, n'ayant pas de circonscription dont ils doivent s'occuper, ne subissent pas ces charges.

La loi n° 79-563 prévoit que le régime d'indemnités des représentants français qui ne sont ni député ni sénateur *(il n'y a donc pas de cumul)* est

identique à celui qui s'applique aux parlementaires, mais que ces indemnités sont soumises à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires. Ils sont de même affiliés au régime général de sécurité sociale pour l'assurance vieillesse. Les indemnités sont versées par l'AN ou par le Sénat, aux choix des intéressés.

— V. *Commission mixte paritaire.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Autorisation d'approbation.* La loi 79-549 du 5-7 (p. 1628) autorise l'approbation de l'accord franco-espagnol du 9-6-1978 modifiant la desserte routière de l'enclave espagnole de Llivia dans les Pyrénées-Orientales. On sait que, en vertu du traité de 1659, son accès depuis Puigcerda (1,5 km) doit demeurer libre.

— *Primauté du traité sur la norme nationale.* Sur la proposition de M. Jean Foyer (RPR) la commission des lois de l'AN a opposé, le 16 mai (*Le Monde*, 18-5), une exception d'irrecevabilité contre la proposition de loi de M. Joël Le Tac (RPR) tendant à réglementer la prostitution, au motif que la France ayant ratifié en 1960 la convention des Nations Unies sur la répression de la traite des personnes humaines, cette dernière en vertu de l'art. 55 de la Constitution a *une autorité supérieure à celle des lois.*

GOUVERNEMENT

— *Composition.* Trois membres du Gouvernement candidats aux élections communautaires sur la liste *Union pour la France en Europe*, ont été élus le 10-6 et ont démissionné en raison de la règle de *l'incompatibilité.* Les démissions de MM. Jean-François Deniau et Pierre Mehaignerie ont été refusées, tandis que celle de Mme Simone Veil, tête de liste, a été acceptée. Elle sera élue, du reste, le mois suivant à la présidence de l'Assemblée européenne. Sous cet aspect, sa démission à l'issue du conseil des ministres le 4-7 (après un hommage remarqué du chef de l'Etat, qui n'est pas sans faire songer *mutatis mutandis* à celui rendu à l'activité législative de M. René Pleven, garde des Sceaux par Georges Pompidou, en 1970) a été à l'origine du troisième remaniement du Gouvernement Raymond Barre (cette *Chronique*, nos 8 et 9, p. 199 et 196). Un décret du même jour (*JO*, p. 1614) nomme à sa place M. Jacques Barrot, ministre de la santé et de la sécurité sociale, désormais flanqué d'un secrétaire d'Etat, M. Jean Farge (haut fonctionnaire). M. Maurice Charretier, député UDF du Vaucluse accède au ministère du commerce et de l'industrie en remplacement de M. J. Barrot. On remarque à ce propos qu'à la différence des autres manifestations *nationales* du pouvoir de suffrage, le Gouvernement n'a pas démissionné à l'issue des élections communautaires afin d'éviter tout rapprochement avec une consultation interne.

— *Ministre compétent.* V. *Questions orales.*

— *Représentation.* Le décret 79-433 du 1-6 (p. 1310) explicité par une circulaire du Premier ministre du 8-6 (p. 1406) détermine l'organisation des services de l'Etat à l'étranger autour de l'ambassadeur, dans le but d'en renforcer l'efficacité. *L'unité de la représentation* française est affirmée avec force par l'art. 1er du décret : *L'ambassadeur est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité. Il est chargé, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, de la mise en œuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France. Il représente le Président de la République, le Gouvernement et chacun des ministres...* L'art. 4 ajoute : *Seul l'ambassadeur peut recevoir délégation des ministres dans le pays où il est accrédité.*

— *Transports aériens (GLAM).* Signe des temps, M. Vincent Ansquer (RPR) interroge dans une question écrite le ministre de la défense sur l'activité du groupe de liaison aérien interministériel. La réponse (p. 6204) fait apparaître au titre de l'année 1977 que le ministère de la défense arrive normalement en tête, suivi de ceux des affaires étrangères et de l'intérieur, avec respectivement 163, 45 et 71 missions correspondant à 515, 264 et 227 heures de vol. Pour sa part, le ministère des universités a été le plus économe avec trois missions totalisant quatre heures. Les chiffres de l'année 1978 confirment la tendance. Toutefois, les postes et télécommunications avec trois missions correspondant à sept heures donnent le bon exemple. Les dépenses exposées font l'objet d'un remboursement par chaque ministère sur la base d'une tarification. Concernant les déplacements du *Président de la République* (v. cette rubrique).

— V. *Conseil des ministres.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Indemnité.* Faute d'obtenir une augmentation de cette dernière. à l'instar de leurs homologues britanniques, par exemple, les parlementaires disposeront *d'avantages en nature* supplémentaires si l'on ose dire, Le bureau de l'Assemblée a décidé la création à compter du 1er janvier suivant *d'un second* poste de collaborateur et une amélioration de l'assistance au secrétariat (v. en ce sens le discours de clôture de M. Jacques Chaban-Delmas) (Doc. no 1201, p. 3).

— *Inviolabilité.* L'émission *Radio-Riposte*, diffusée par le parti socialiste le 28-6 dénonçant la mainmise du pouvoir sur les moyens d'information, a suscité une vive réaction des forces de police à Paris, dignes des *dragonnades* selon le mot de M. Jacques Fauvet (v. *Le Monde*, 30-6 et 1er/2-7) à l'inverse de la seconde émission, diffusée à Montpellier, le 30-7 à l'occasion de l'anniversaire de la mort de Jean Jaurès (*ibid.*, 2 et 4-8). Les forces de l'ordre se sont présentés à l'annexe du siège, cité Malesherbes, et ont pénétré de force à l'intérieur, après avoir bousculé un sénateur (M. Bernard

Parmantier) et deux députés (MM. Laurent Fabius et Paul Quilès) ceints de leur écharpe et qui s'étaient fait reconnaître au commissaire de police. Dans un rappel au règlement (AN, p. 5876), M. Quilès a dénoncé l'atteinte à l'immunité visée à l'art. 26 de la Constitution dans un cas qui ne pouvait être confondu avec celui du flagrant délit.

— V. au surplus : *Libertés publiques*, *Parlement* et *Parti politique*.

— La chambre criminelle de la Cour de Cassation a rendu un arrêt cassant celui de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 24-3-1978 à propos d'un procès pour complicité en diffamation publique intenté par M. Gaston Defferre (S) contre M. Jacques Chirac (RPR) à l'occasion d'un article de presse (*Le Monde*, 22-6). Cité directement devant le tribunal correctionnel de Marseille le 12-4-1977, celui-ci avait soulevé l'exception de nullité de la poursuite intentée en cours de session parlementaire. Les premiers juges confirmaient le 2-6-1977 cette interprétation en l'absence de la levée de l'immunité parlementaire. Assigné une seconde fois, le 12-7-1977, au cours de *l'intersession* M. J. Chirac invoque cette fois la prescription acquise, prescription de trois mois en matière de presse. La cour d'Aix adopta la démarche inverse au motif que la première citation n'était pas la seule en cause et que le directeur du journal et l'auteur de l'article avaient été valablement cités. C'est cette interprétation que la Cour de Cassation est venue à nouveau contredire : *L'inviolabilité parlementaire... a un caractère personnel... Si la prescription de l'action publique peut être suspendue à son égard par une demande de mainlevée de cette immunité, elle ne saurait être interrompue par des actes de poursuite valablement accomplis à l'égard d'autres participants à l'infraction.* La cour de Lyon a été désignée pour statuer à nouveau sur l'affaire.

IRRECEVABILITÉS

— *Art. 40.* Dans deux rappels au règlement successifs, MM. Defferre et Dubedout (PS) ont protesté contre l'application de l'art. 40 de la Constitution à deux amendements de la commission spéciale et à un amendement socialiste au projet portant aménagement de la fiscalité directe locale, lesquels tendaient à prévoir une *simulation* (Débats AN, p. 3856 et 3857). Ils ont évoqué le précédent d'un amendement analogue, présenté en juin 1975 par A. Boulloche au projet sur la taxe professionnelle, auquel l'art. 40 n'avait pas été opposé. M. Dubedout regrettant que le président de l'AN se soit incliné devant la décision du président de la commission des finances, favorable à l'irrecevabilité, M. A. Vivien est alors intervenu pour contester le précédent, ni le président de l'AN ni celui de la commission n'étant plus les mêmes qu'en 1975, et affirmer qu'il ne jouait pas le rôle de « tampon » entre le Gouvernement et le groupe RPR hostile à l'adoption immédiate du projet (Débats AN, p. 3858). L'hypothèse d'un scénario dans lequel l'art. 40 intervenait opportunément se trouva cependant confirmée

par la suite du débat, lorsque le rapporteur de la commission spéciale ayant indiqué que celle-ci ne pouvait proposer au Parlement de voter le projet sans l'assurance d'une simulation satisfaisante, le ministre du budget formula de nouvelles propositions ; celles-ci justifiant aux yeux du président de la commission spéciale un délai d'examen supplémentaire, le ministre du budget se déclara alors d'accord pour retirer le projet de l'ordre du jour et le président de séance donna aussitôt lecture d'une lettre du secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement qui modifiait le programme de travail de l'AN pour tenir compte du retrait du projet... (Débats AN, p. 3938). Sur ce retrait, v. les observations de M. P. Sudreau, *Le Monde*, 23-5.

— *Art. 41.* Le 8 mai, jour férié, peut être regardé comme « un serpent de mer que nous rencontrons de temps en temps dans les eaux de la vie politique », observait M. Jean Foyer, lors du colloque d'Aix-en-Provence (p. 90). La présente session en apporte une ample vérification. Non seulement les propositions se sont maintenues (v. entre autres, rapport Garcin, AN, n° 793) mais, de façon inattendue, le CC a rendu une décision 79-11 FNR le 23-5 (p. 1218) qui, à bien des égards, relève de la pétition de principe. On rappellera que la loi du 20-3-1953 proclamant le 8 mai jour férié a été déclassée et abrogée par le décret du 11-4-1959, conformément aux dispositions des art. 34 et 37 de la Constitution. Sous cet aspect, le Gouvernement a soulevé l'exception d'irrecevabilité de l'art. 41, une première fois en avril 1975, à l'encontre d'une proposition de loi de MM. Corrèze, Rolland (UDR) et Tourné (C), et, par la suite, de façon systématique, imité par la commission des lois de l'AN (v. *Actes du colloque*, p. 102), chaque fois que le rétablissement en a été demandé. Cependant l'ingéniosité parlementaire a permis *provisoirement* de contourner l'obstacle. Sur rapport de M. Touzet, la commission sénatoriale des affaires sociales a adopté les dispositions de trois propositions tendant à compléter l'article L 222-1 du code du travail qui énumère les jours légalement fériés ; le Premier ministre ayant derechef soulevé l'exception de l'art. 41, le président du Sénat a saisi le juge constitutionnel. Ce dernier a estimé que ladite proposition met *en cause un principe fondamental du droit du travail dès lors qu'elle a pour effet de modifier les obligations relatives aux conditions de travail et de rémunération* et, dès lors, ressortit au domaine de la loi. Toutefois, la progression ultérieure du texte ressemble d'ores et déjà à la sortie de Buzenval, car le Gouvernement à l'affût dispose de l'irrecevabilité financière de l'art. 40 utilisée du reste au Sénat dès le 27-6, pour réduire à néant la portée de la décision précitée. *Le 8 mai jour férié* ou tomber de Charybde en Scylla, telle pourrait être la conclusion, provisoire, d'une divagation parlementaire.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J. Frayssinet et P. Kayser, La loi du 6-1-1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et le décret du 17-7-1978,

RDP, 1979, p. 629, et F. Julien-Laferrière, L'évolution récente du droit français de l'extradition, *ibid.*, p. 793.

— *Aller et venir.* V. *CC 79-107 DC.*

— *Droit de grève à la télévision. Décision 79-105 DC du 25-7 (p. 1953).* Une phrase aussi célèbre qu'ambiguë du préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de 1958, relative au droit de grève, a reçu à propos du service public de la radio et de la télévision, une interprétation officielle du CC sur recours des députés et sénateurs socialistes. Un mouvement de grève prolongé en février, consécutif au conflit à la SFP *(Société francaise de Production)* et surtout inopiné le dimanche 18-3, à TDF *(Télédiffusion de France)* est à l'origine d'une proposition de loi de M. Robert-André Vivien (RPR) et de plus de 200 députés de la majorité, modifiant l'art. 26 de la loi nº 74-696 du 7-8-1974, et destinée à *réglementer* l'exercice du droit de grève de manière à assurer la continuité du service public gravement perturbée. L'économie du texte se ramène aux deux points suivants : réglementation du droit de grève pour le personnel chargé de la *diffusion*, dont les modalités seront fixées par un décret en Conseil d'Etat, et possibilité pour les présidents des sociétés et de TDF de requérir les catégories de personnels indispensables à cet effet, d'une part ; concernant le personnel de *programmation*, d'autre part, une faculté analogue est ouverte aux présidents de sociétés de manière à assurer le *service normal.* Les débats parlementaires, au cours desquels l'opposition déclenche une bataille de procédure (exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission, et amendement de suppression : AN, p. 3158) puis de fond, recevant le concours momentané du Sénat, se concentrent en fait sur la notion nouvelle de *service normal.* Il apparaît, à travers les déclarations du représentant du Gouvernement et de ceux de la majorité, que cette pièce centrale du nouveau texte est destinée à remplacer le principe du *service minimum* introduit par la loi 72-553 du 3-7-1972 (art. 11) et conservé par celle du 7-8-1974 (art. 26) (v. rapport Perrut, nº 990, p. 10). En d'autres termes, le *service minimum* ne doit plus être fixé *ne varietur*, mais modulé en fonction du personnel disponible en cas de grève. A la perspective de la portion congrue, celle du fonctionnement *maximal*, en clair *normal*, est donc la finalité poursuivie par les auteurs de la proposition. Dans un raccourci qui, sans aucun doute, devait influencer le juge constitutionnel M. Robert André Vivien affirme avec netteté : *Si nous proposons de supprimer le service minimum, c'est parce que nous voulons que ce soit un service maximum. La continuité du service public implique que les programmes soient maintenus dans leur intégralité. Cela étant, les travailleurs de la radio et de la télévision pourront faire grève dans un cadre normal* (p. 5663). Bref, le *service normal* ainsi entendu vide le droit de grève de son contenu et constitue le point fort de l'argumentation juridique de l'opposition.

Sous ce rapport, le CC en bonne logique se livre à un double examen,

celui de l'interprétation de la formule visée du préambule de 1946 avant de songer à son application au cas d'espèce.

Dans le droit fil de la jurisprudenee *Dehaene* dégagée par le Conseil d'Etat en 1950, le juge constitutionnel procède à l'identification, puis à la confrontation des normes juridiques en présence. L'identification le place dans une position inédite, à bien des aspects. De manière attendue, le droit de grève reconnu et étendu en 1946 s'analyse en un *principe de valeur constitutionnelle.* Mais, coneernant le service public, une seconde *loi de Rolland,* après celle de l'égalité, à moins que l'on ne préfère, selon une terminologie plus courante, évoquer un *principe général de droit,* interfère ici. Il s'agit du *principe de continuité du service public,* à qui le CC attribue également la qualité de *principe de valeur constitutionnelle,* ce qui représente assurément une *construction* jurisprudentielle en l'absence de toute référence explicite du préambule de 1946. Cependant, la continuité du service public, ombre portée de la *continuité du pouvoir exécutif* et par voie de conséquence de celle de l'Etat, ne peut être qu'accueillie favorablement dans le domaine constitutionnel, comme le prônait jadis le doyen Maurice Hauriou. Au final, le texte de loi déféré oppose deux dispositions de *même* valeur, tant et si bien que la confrontation ne peut se concevoir en termes de domination de l'une par rapport à l'autre, mais de eonciliation entre elles. Pour étendu qu'il soit, en effet, le droit de grève n'est pas absolu. La loi peut en restreindre la portée, au nom de la *sauvegarde de l'intérêt général* à laquelle il est de nature à porter atteinte.

En conséquence, selon une démarche classique, la Haute Instance ajoute : *En ce qui concerne les services publics la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public.* Dans une hypothèse *exceptionnelle* le CC envisage même l'interdiction du droit de grève aux agents dont la *présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays.* Ce faisant, se trouvent *validées* d'un certain point de vue, les lois prises sous les IV^e^ et V^e^ Républiques privant dudit droit certaines catégories d'agents publics (membres des CRS, de la police nationale ou chargés des transmissions au ministère de l'intérieur).

Au vu des principes précités, le CC déclare conformes d'abord, les dispositions du texte de loi (§ 1^er^) qui se bornent *à réglementer* les conditions relatives au préavis de grève (interdiction entre autres du *préavis glissant,* c'est-à-dire qu'une même organisation syndicale ne pourra plus déposer une nouveau préavis *avant* l'expiration du délai prévu par un précédent) ; ensuite, celles du § 2 concernant les limitations apportées à la grève du personnel du service public *de diffusion.* A ce propos, trois observations s'imposent. D'un point de vue technique, tout d'abord, le législateur en délimite les contours et renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'en préciser les modalités, en application estime la Haute Instance, de la répartition des compétences opérée par les art. 21, 34 et 37

de la Constitution entre la loi et le règlement. D'un point de vue pratique, ensuite, on peut penser que le droit de grève tendra vers sa plus simple expression pour les personnels *strictement indispensables*, selon les termes de la loi, à l'exécution du service public. D'un point de vue terminologique enfin, parmi les modalités envisagées figure la *réquisition* prononcée par les présidents des sociétés concernées ; le CC se livre à cet égard à une interprétation, au terme de laquelle le mot est retenu dans une acception *courante* et non technique au sens du droit de réquisition de l'ordonnance de 1959, eu égard aux débats parlementaires et aux déclarations du ministre de la culture et de la communication. Ce fâcheux *dédoublement* autorisé par le Conseil ouvre la porte au laxisme. Il est regrettable que ce dernier n'ait pas saisi cette occasion de dénoncer ou de déplorer l'*impressionnisme juridique.*

En revanche, le § 3 du texte de loi est déclaré *non conforme* à la Constitution ou, plus précisément, deux membres de phrase, détachables au demeurant, relatifs à la notion de *service normal* imposé au personnel de programmation, dès lors qu'il aboutit *à faire obstacle à l'exercice du droit de grève dans des cas où son interdiction n'apparaît pas justifiée au regard des principes de valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés.* En conséquence, *le service minimum* demeure, ce qui constitue une sauvegarde de la liberté publique et une vive satisfaction pour les auteurs de la requête (v. G. Fillioud, *Le Monde*, 28-7, et Cl. Weill, *Le Matin*, 28-7). Le CC rejette donc la loi Vivien. Gravement amputé, le texte est devenu la loi 79-634 du 26-7 (p. 1950).

En résumé, le juge constitutionnel demeure fidèle à sa préoccupation constante depuis 1971 de protéger les libertés, tout en les conciliant avec les exigences de l'intérêt général. En l'espèce, la démarche était d'autant plus intéressante que les normes en conflit possédaient une même autorité juridique. La réglementation *partielle* du droit de grève opérée ne saurait pour autant remplacer la réglementation *générale* annoncée par le constituant. Un cadre est désormais tracé, souhaitons que le législateur agisse avec sérénité et non plus selon l'humeur de l'opportunité.

— V. *Immunités parlementaires.*

— V. *Partis politiques.*

LOI

— *Bibliographie.* F. Luchaire, Les sources des compétences législatives et réglementaires, *AJDA*, juin 1979, p. 3 (l'*AJDA* est désormais paginée par livraison mensuelle et non plus par année) ; M.-H. Fabre, La loi, expression de la souveraineté, RDP, 1979, p. 341.

— *Application dans les circonscriptions ultra-marines.* Une délégation de la commission des lois de l'AN s'est rendue en février dernier aux Antilles

et en Guyane afin d'y examiner les conditions d'application des lois. Son rapport (n° 1178) fait état de graves déficiences et de défaillances des pouvoirs publics, en dépit du principe de l'*assimilation législative* posé par la loi du 19-3-1946 érigeant les quatre vieilles colonies en départements d'outre-mer. Cette égalité n'est pas entrée dans les faits à plusieurs égards, notamment dans le domaine des prestations sociales. Quant aux mesures d'adaptation prévues à l'art. 73 de la Constitution pour tenir compte de situations particulières et demain, sans aucun doute, favoriser une évolution, elles sont demeurées sans portée. Elles supposent, en effet, un décret en Conseil d'Etat, sans que les parlementaires puissent s'y substituer, en raison de l'irrecevabilité tirée de l'art. 40 de la Constitution. De leur côté, les conseils généraux intéressés n'ont pas fait usage, pour des raisons d'opportunité politique, du pouvoir consultatif dont ils disposent en vertu du décret du 26-4-1960. Au total, les parlementaires observent que le principe de *spécialité législative* demeure pour une part importante et qu'il est difficile, dans ces conditions, de connaître l'état du droit applicable outre-mer.

— *Contrôle de conformité à la Constitution de lois ordinaires.* V. *Conseil constitutionnel* et *Libertés publiques* ; des lois organiques, v. *Code électoral.*

— *Domaine de la loi et du règlement.* Le caractère relatif et mobile de la distinction opérée par les art. 34 et 37 trouve une nouvelle illustration dans la décision du conseil des ministres de créer par *décret* une société de gestion des participations aéronautiques (*Le Monde*, 13-7) après que les commissions de la défense nationale et des finances de l'AN eurent repoussé *le projet de loi* qui tendait au même objet : gérer les participations de l'Etat chez Bréguet-Dassault et dans la SNIAS. Sous réserve de probables recours contentieux qui permettront de déterminer si la future société constitue en soi une catégorie d'établissement public au sens de l'art. 34 (v. la réaction de M. Vivien, président de la commission des finances, *Le Monde*, 14-7), il se confirme que le *choix* de la voie législative ou réglementaire ressortit largement à des considérations d'opportunité ainsi que l'avait montré le colloque d'Aix-en-Provence en 1977.

— V. *Pouvoir réglementaire.*

OPPOSITION

— *Droit de réponse.* La seconde application du droit de réponse inauguré en septembre 1978 (cette *Chronique*, n° 8, p. 202) a eu lieu le 20-6 à Antenne 2 après les déclarations de M. Giraud sur l'énergie.

— *Rapports avec le chef de l'Etat.* M. Marchais ayant écrit au chef de l'Etat à la veille de son voyage à Athènes pour lui reprocher d'aller « signer le traité d'adhésion de la Grèce au Marché commun... sans la moindre consultation des citoyens français et de leurs élus », M. Giscard d'Estaing a répondu au secrétaire général du PCF que « la méconnaissance

que traduit cette lettre des règles constitutionnelles qui fixent la responsabilité des institutions de la Républiquc en matière d'accords internationaux me surprend », précisant qu'il se rendait à Athènes comme président en exercice du Conseil européen et que le Parlement serait appelé à se prononccr avant que le Président de la République ne ratifie l'accord d'adhésion (*Le Monde*, 30-5).

— V. *Immunités parlementaires.*

— V. *Partis politiques.*

ORDRE DU JOUR

— *L'organisation de l'ordre du jour.* La question dc la peine de mort a provoqué plusieurs incidents sous la forme de rappels au règlement. D'abord, en raison de la non-inscription du rapport de M. Seguin, ensuite à propos du débat sur l'échelle des peines criminelles (v. *Rappel au règlement*) M. P. Bas (RPR), auteur de la première proposition de suppression de la peine de mort rapportée par M. Seguin, a mis en cause, le 20-6, la conférence des présidents qui avait refusé l'inscription de ce rapport, et plus précisément les présidents des deux groupes de la majorité qui pouvaient ainsi « en aecord avec le Gouvernement, indéfiniment bloquer toute inscription des propositions abolitionnistes alors même que l'AN serait devenue abolitionniste ». M. Bas a ajouté que les présidents de ces deux groupes, personnellement hostiles à l'aholition, utilisaient le mandat des députés de leurs groupes, délégué à des fins politiques, pour les faire voter contre leur conscience. Condamnant cet « abus de procédure » et rappelant que la commission des lois avait adopté le rapport de M. Seguin par 13 voix contre 2, il a conclu : « La souveraineté de l'AN doit désormais s'cxercer conformément à l'esprit de la Constitution » avant d'annoncer qu'il ne participerait pas « au simulaere de débat sur l'échelle des peines criminelles » (Débats AN, p. 5343).

— *Retrait de l'ordre du jour.* Plusieurs textes contestés ont finalement été retirés de l'ordre du jour prioritaire. C'est le cas du projet portant aménagement de la fiscalité directe locale qui suscitait l'hostilité du RPR (v. *Irrecevabilité de l'art. 40*), du projet relatif aux conditions de séjour et de travail des étrangers en France (projet Boulin-Stoleru, n° 1130) retiré le 28-6 (Débats AN, p. 5787), du projet modifiant l'ordonnance du 2-11-1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers (projet Bonnet, n° 1195) que le Sénat avait écarté le 26-6 en votant la question préalable et qu'après son adoption en seconde lecture par l'AN le ministre renonça à faire revenir en séance, la commission des lois du Sénat ayant prolongé l'examen de ce tcxte jusqu'à la clôture de la session (v. *Le Monde*, 3-6, « Le script de la comédie »).

PARLEMENT

— *Condition des membres.* Aux élections communautaires du 10-6, 18 députés et 6 sénateurs ont été élus. Le principe de la compatibilité retenu renforce le *cumul* des mandats ou, si l'on préfère *le frégolisme* dans des conditions particulièrement discutables (v. M. Reydellet, Le cumul des mandats, *RDP*, 1979, p. 693).

— *Information.* La progression de la *quasi-législation* communautaire pour utiliser la terminologie de la Cour de justice de Luxembourg, au moyen notamment des *directives* (cette *Chronique*, n° 9, p. 196) d'une part, et l'émancipation depuis le 10-6 dernier du Parlement européen par rapport aux Parlements nationaux, d'autre part, sont à l'origine de la loi 79-564 du 6-7 (p. 1643) issue d'une proposition de M. Jean Foyer (RPR) modifiant l'ordonnance 58-1100 du 17-11-1958 et portant création de *délégations parlementaires pour les communautés européennes* sur le modèle de celle en matière de radiotélévision (loi du 7-8-1974).

En l'occurrence, l'économie du texte est *modeste* compte tenu des *interdits constitutionnels* à respecter. Il ne pouvait s'agir, en effet, de créer des commissions permanentes sans méconnaître l'art. 43 de la Constitution ; de même il ne pouvait être question de mettre en tutelle l'activité de l'exécutif en les dotant de pouvoir d'*orientation ou d'instruction* sans tomber sous le coup des *propositions de résolutions*, condamnées par le CC dans sa décision du 26-6-1959 (*Les grandes décisions*, p. 35). Sous le bénéfice de ces observations, un art. 6 *bis* est inséré dans le texte de 1958 : une délégation comprenant 18 membres, élus à la proportionnelle des groupes, est instituée dans chaque assemblée. Sa durée est liée au rythme de renouvellement de chacune d'entre elles. Par ailleurs, les parlementaires français élus à Strasbourg ne peuvent pas faire partie desdites délégations, ce qui, au passage, relève d'une logique à tout le moins curieuse. Quant à leur rôle, il consiste à *informer* leur assemblée respective des activités communautaires. *Le Gouvernement leur communique dès réception tout document nécessaire établi par les différentes institutions des communautés européennes, de même que les projets de directives et règlements et autres actes communautaires portant sur des matières qui sont du domaine de la loi en vertu de la Constitution, avant leur examen pour adoption par le Conseil des communautés européennes.*

Enfin, les délégations *traitent les informations, communications... et soumettent leurs conclusions aux commissions parlementaires compétentes.* L'assemblée reçoit, pour sa part, un rapport semestriel d'information. On le constate, ces délégations parlementaires françaises, pâles reflets de leurs homologues étrangers, notamment danois ou allemand (v. rapport Krieg, AN, n° 985, p. 7) joueront le rôle *d'une boîte à lettres* ou tout au plus d'un *bureau d'informations.* Dans un excellent raccourci M. Maurice Couve de Murville (RPR) traduit le sentiment commun : la délégation est

chargée en quelque sorte de recevoir les papiers et les répartir entre les commissions compétentes... Il s'agit de procéder à une sorte de dispatching (AN, p. 4504).

— *Président de séance.* Lors du rappel au règlement de M. Paul Quilès, relatif à l'affaire de *Radio-Riposte*, M. Jacques-Antoine GAU (S) qui présidait la séance de l'Assemblée, s'est départi de la neutralité inhérente à sa fonction en déelarant : *Les faits que vous venez de rapporter sont en effet d'une particulière gravité, puisqu'ils touchent aux libertés publiques. Que la police ait pénétré de force dans les locaux d'un parti politique constitue sans doute une atteinte à la démocratie. Qu'elle en ait expulsé par la force des parlementaires ceints de leur écharpe est sans doute intolérable.* Et de eonclure : *Je transmettrai à M. le Président de l'AN votre légitime protestation.* Le représentant du Gouvernement M. Jean-Paul Mourot a dénoncé le commentaire qui *n'avait pas sa place ici*, tandis que Pierre-Charles Krieg (RPR) rappelait le principe selon lequel *le président n'a pas de parti quand il préside* (p. 5876).

— V. *Immunités parlementaires* et *Partis politiques.*

— *Travail parlementaire.* Dans son discours de clôture, à l'AN le 27-6 (nº 1201), M. Jacques Chaban-Delmas a annoneé, entre autres, diverses mesures destinées à améliorer le déroulement des activités parlementaires. Sauf en cas d'urgence, aspect fâcheux on le déplore à nouveau ici, le Gouvernement déposera ses projets, au moins un mois avant leur inscription, de manière que les rapports des commissions puissent être distribués quatre jours avant leur discussion en séance. Par ailleurs, il fera connaître ses intentions en début et en cours de session pour les trois semaines à venir. En outre, une réunion mensuelle sera organisée par les commissions pour l'examen des *propositions de loi* choisies par leur bureau, dont elles sont saisies. Un jour par mois pourrait être réservé à leur examen en séance publique.

Par ailleurs, s'agissant des déerets d'application des lois, une nouvelle procédure scra mise en œuvre. Dans le premier mois de la session, les commissions permanentes et leurs rapporteurs adresseront leurs problèmes à la conférenee des présidents. Les délibérations de cette dernière, qui feront l'objet d'une publicité, seront transmises au gouvernement.

Enfin, le président de l'AN a annoncé en dehors d'avantages matériels (aménagement d'un parc de stationnement en sous-sol de la cour d'honneur et d'un silo à livres) que le support informatique serait renforcé.

PARTIS POLITIQUES

— *Bibliographie.* F. Borella, *Les partis politiques dans l'Europe des Neuf*, Le Seuil, 1979.

— *Activité.* La diffusion de *Radio-Riposte* par le PS le 28-6 constitue à l'évidence une violation du *monopole* de la radiotélévision, renforcée par la loi du 28-7-1978 (cette *Chronique*, n° 7, p. 165). Si, en l'espèce, la règle *nemo auditur* ne peut être ignorée, en revanche, la réaction gouvernementale a été disproportionnée par rapport au désordre créé, et cela d'autant plus, que le pouvoir avait fait preuve naguère, à propos de *Radio Fil Bleu* qui émettait au large de Montpelhier, d'une certaine complaisance. Dans son rappel au règlement, M. Paul Quilès a souligné la méconnaissance de l'art. 4 de la Constitution qui accorde, selon lui, *l'immunité* aux partis politiques et rappelé le précédent créé : pour la première fois dans l'histoire républicaine, le siège d'un parti a été violé, en dehors d'une période de trouble ou de dissolution de ce dernier (AN, p. 5876).

— *Règle des 5 % et art. 4.* La règle classique exigeant qu'un candidat ou une liste ait obtenu 5 % des suffrages exprimés pour que ses frais de propagande lui soient remboursés et son cautionnement restitué a été brusquement contestée à l'occasion de son application au scrutin européen du 10-6, les représentants des « petites listes » y voyant, non sans raison dans l'espèce, une manière de *suffrage censitaire.* Il n'est donc pas surprenant que les députés socialistes aient saisi l'occasion offerte par la loi sur l'élection de l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie qui reproduit cette disposition pour porter l'affaire devant le CC. Ils estimaient dans leur requête qu'une telle restriction est contraire à l'art. 4 de la Constitution en ce qu'elle porte atteinte au principe selon lequel les partis, qui se forment librement, concourent à l'expression du suffrage. La saisine ne pouvait évidemment avoir pour effet de remettre en cause la législation en vigueur, et notamment le code électoral, mais elle permettrait au CC de préciser la portée de l'art. 4 et donc, *de lege ferenda*, d'éclairer le législateur pour l'avenir. A-t-il jugé la sollicitation indiscrète ? Il s'est borné à écarter le moyen en déclarant que l'art. 4 « ne fait pas obstacle » à ce que la loi subordonne la restitution d'un cautionnement et le remboursement des frais de propagande à l'obtention d'un nombre minimum de suffrages. Cette discrétion, pour être compréhensible (il ne faudrait pas jeter rétrospectivement le doute sur la constitutionnalité d'une législation depuis longtemps en vigueur), n'en contraste pas moins avec la vigueur que le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a témoignée dans la condamnation de dispositions similaires (v. M. Fromont, *RDP*, 1969, p. 902 et *RDP*, 1978, p. 427). De toutes les contraintes qui pèsent sur l'exercice du droit de suffrage, la servitude financière apparaît de nos jours la plus intolérable. Il suffit que les moyens de communication privilégient déjà les puissants sans que l'Etat n'aggrave délibérément le dénuement des faibles, et l'argument tiré de la protection des finances publiques serait en l'espèce dérisoire.

— V. *Conseil constitutionnel* (décision n° 79-104 DC).

— V. *Elections.*

— V. *Président de la République.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégalisation.* A propos de la notion de *catégorie d'établissement public,* ligne-frontière entre la loi et le règlement, le CC a rendu successivement deux décisions qui apportent une utile contribution à sa jurisprudence. L'une est relative à l'ANVAR (Agence Nationale de Valorisation de la Recherche) : 79-107 L, du 30-5 (p. 1278) ; l'autre à l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) : 79-108 L, du 25-7 (p. 1954). Du rapprochement entre celles-ci, il apparaît que le juge constitutionnel affine le critère de *l'appartenance* à une catégorie, en ne retenant désormais que *deux éléments constitutifs* : l'exercice de l'activité, d'un point de vue territorial, sous la même tutelle administrative d'une part, et une spécialité analogue d'autre part (deuxième espèce). En revanche, *l'identité* d'activité qui figurait au titre de la première espèce disparaît peu de temps après, au vu de l'attitude du juge administratif, parce que *les règles constitutives d'un établissement public ne comportent pas nécessairement l'indication de ce caractère qui peut, au surplus, être modifié par un acte réglementaire.* En application de ce critère, l'ANVAR au même titre que l'ANPE ne constituent pas des établissements publics particuliers. En conséquence, *les dispositions instituant et régissant chacun des établissements qui peuvent être rangés dans la même catégorie ressortissent à la compétence réglementaire* (décision du 25-7). *La création* d'une catégorie *nouvelle* relève en sens opposé, en vertu de l'art. 34 de la Constitution, de la loi. Dans les cas visés l'art. 2 de la loi 67-7 du 3-1-1967 créant l'ANVAR a été déclassé, de même que les art. L. 330-1 à L 330-9 du Code du travail concernant l'ANPE. A ce propos, la réforme actuelle de cette dernière, suite au rapport Farge, est à l'origine de la saisine du Premier ministre (v. *Le Monde,* 3-7).

— *Publication des décrets.* Dans une question écrite, M. Pierre-Bernard Couste (app. RPR) s'étonne du retard constaté entre la signature d'un décret et sa publication au *Journal officiel.* Dans sa réponse (p. 6385), le Premier ministre rappelle la procédure suivie à cet effet au sein de l'administration : urgence, volume des textes en instance, vérification et correction des épreuves.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Rapports avec les partis.* Dans la seconde émission « Une heure avec le Président de la République », le 19-6, M. Giscard d'Estaing a déclaré qu'il se placerait du point de vue de sa fonction pour répondre à une question sur les conséquences du recul du RPR à l'élection européenne : « La caractéristique du RPR c'est d'avoir été associé depuis l'origine à la mise en place et ensuite à la défense, lorsqu'elles étaient menacées, des institutions de la Ve République... Le trait dominant pour le RPR c'est son attachement, son identification aux institutions de la Ve République.

C'est pourquoi, a-t-il ajouté, je souhaite que le RPR reprenne ce rôle de soutien de nos institutions, car s'il le fait, d'une part il fera apparaître dans notre vie nationale son utilité et, d'autre part, je pense qu'il retrouvera une grande partie de son audience. »

— *Candidature.* Interrogé à la fin de la même émission sur sa candidature à la prochaine élection présidentielle, le chef de l'Etat a déclaré qu'il ne répondrait plus à cette question avant 1981 en expliquant pourquoi elle ne devait pas être posée avant cette date. D'abord parce que c'est inutile : « Je ne crois pas qu'il soit bon pour la France d'avoir des campagnes électorales trop longues », se référant notamment au précédent du général de Gaulle qui a annoncé le 4-11-1965 sa décision de se présenter à une élection qui avait lieu le 5-12 suivant, le Premier ministre de l'époque n'étant même pas au courant de cette décision jusque-là. Ensuite parce que cela serait nuisible : « A partir du jour où le Président de la République annonce sa candidature, il n'est plus Président de la République, il devient candidat, à ses propres yeux et aux yeux de l'opinion », ce qui entraîne une certaine suspicion sur ses décisions.

— *Controverses.* La participation de M. Giscard d'Estaing à l'émission littéraire « Apostrophes » consacrée à Maupassant le 27-7 a provoqué une polémique (v. notamment Pétition à un chef d'Etat qui ne peut s'empêcher de parler, par P. Boutang, *Le Monde*, 28-7).

— *Crédits de l'Elysée.* A la suite de l'ouverture des crédits au chapitre « Frais de représentation, de déplacement et de voyage du Président de la République », la presse s'est interrogée sur les mystères comptables de l'Elysée (v. notamment *Le Monde*, 27-7 et 2-8, et *Le Canard Enchaîné*, 1-8 et 8-8).

— V. *Conseil des ministres*, *Elections européennes*, *Opposition.*

— *Bibliographie.* Ouvrage collectif présenté par G. Pilleul, « *L'entourage* » *et de Gaulle*, Actes du Colloque des 26/27-5-1978, Plon, 1979.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Réponse au « Journal officiel ».* Une heureuse amélioration vient d'être apportée qui facilite la lecture et surtout le dépouillement des réponses des ministres aux questions écrites. Désormais, il existe dans l'édition *Débats parlementaires*, un sommaire qui indique la répartition par ministère (v. AN, p. 5941). Une autre amélioration matérielle mais plus encore *formelle* voudrait, comme nous l'avons déjà indiqué, que les décisions du CC figurassent en première ligne, *avant* les lois, en application de l'art. 62 *in fine* de la Constitution, et non point, comme aujourd'hui, en dernière place juste avant la rubrique *informations.*

QUESTIONS ORALES

— *Réponse du ministre compétent.* Périodiquement des parlementaires s'étonnent ou s'offusquent de l'absence du ministre, au moment où la réponse est apportée à la question qui lui avait été adressée. Dans un rappel au règlement à l'AN le 18-5, M. Jean Fontaine (NI) s'est vu opposer à bon droit le principe de la *solidarité gouvernementale* par le président de séance, M. Jean Brocard (UDF) : *Si le règlement dispose bien, dans ses articles 136 et 137 qu'il appartient au ministre compétent de répondre à une question orale sans débat, le CC dans une décision en date du 21-1-1964 a précisé que le Gouvernement est représenté par celui de ses membres que le Premier ministre a désigné à cet effet. Cette décision ne permet donc pas à l'AN de discuter du choix du ministre qui siège au banc du Gouvernement* (p. 4020). Quelque temps après, le 16, M. Paul Quilès (S) à propos d'une question sur le conseil de l'information sur l'énergie électronucléaire, constatant l'absence de Mme Simone Veil, qui en assure la présidence, s'est indigné avec véhémence au point de quitter l'hémicycle. En revanche, celle-ci assistait à la séance du mercredi suivant où elle répondit à une *question au Gouvernement* de M. Quilès sur le même sujet en lui indiquant que la *question orale* lui avait été posée à tort, le service concerné relevant du Premier ministre et sa présidence lui ayant été attribuée à titre personnel et non en sa qualité de ministre de la Santé (p. 4689).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— La technique du rappel au règlement — interpellation inaugurée à l'AN par M. F. Mitterrand (cette *Chronique*, n° 7, p. 182), a été appliquée le 28-6 au Sénat par M. Lecanuet à propos des mesures que le Gouvernement comptait prendre en faveur des réfugiés du Sud-Est asiatique. Le Premier ministre lui a répondu aussitôt (Débats S, p. 2434).

A l'AN les échanges entre auteurs d'un rappel et représentants du Gouvernement tendent à se généraliser. C'est ainsi que le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement a répliqué le 16-5 à M. Brunhes (PC) à propos des événements du 23-3 (Débats AN, p. 3866) et que le 26-6 M. Peyrefitte a répondu à M. A. Richard (PS) qui avait annoncé que les élus socialistes ne participeraient pas au débat sur l'échelle des peines criminelles pendant l'intervention du garde des Sceaux, lequel aurait ramené la discussion sur la peine de mort « sur le plan de la tactique et de la procédure » ; les députés du PS ont d'ailleurs quitté l'hémicycle pendant la réponse du ministre (Débats AN, p. 5668). Un échange triangulaire s'est enfin instauré le 29-6 à l'occasion d'un rappel de M. Quilès (PS) protestant contre l'intervention de la police, cité Malesherbes, M. Gau (PS) qui présidait, s'étant associé à ces protestations, le secrétaire d'Etat auprès du garde des Sceaux a dénoncé le commentaire *(supra)* avant de répondre

à M. Quilès, et cet échange s'est même élargi avec les interventions (qui ne se présentaient d'ailleurs plus comme des rappels au règlement) de MM. Pierre-Bloch (UDF) et Fabius (PS) (Débats AN, p. 5876).

— V. *Immunités* et *Parlement.*

— La technique du rappel au règlement couplée avec un scrutin public sur une suspension de séance a été utilisée le 19-6 par Mme Constans au nom du groupe communiste pour protester contre la non-inscription à l'ordre du jour du rapport de M. Seguin sur l'abolition de la peine de mort ; la majorité ne prenant pas part au scrutin, la suspension de séance symbolique a été décidée par 199 voix contre 0 (Débats AN, p. 5296) ; elle a de nouveau été employée le 28-6 par M. Andrieux au nom du même groupe pour demander l'inscription à l'ordre du jour de la proposition sur le 8 mai adoptée par le Sénat, mais cette fois la suspension fut refusée (Débats AN, p. 5787).

— V. *Irrecevabilités (art. 40 et art. 41).*

— V. *Ordre du jour.*

— V. *Questions orales.*

VOTE BLOQUÉ

— Comme il est de coutume, le scrutin unique de l'art. 44, al. 3, a été demandé sur le projet portant approbation du rapport sur les principales options du VIII[e] Plan. Le ministre de l'économie a en effet rappelé (Débats AN, p. 5122) que le texte du projet ne comporte que deux lignes approuvant le rapport annexé et que les amendements ne peuvent donc être insérés dans le projet : ils ne peuvent qu'être repris dans le rapport, sous la forme d'une lettre rectificative, lorsqu'ils sont acceptés par le Gouvernement. Une seconde lettre rectificative fut également présentée au Sénat, suivie d'un vote bloqué (Débats S, p. 2503).