

# *Chronique constitutionnelle française*

(16 août - 15 novembre 1980)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Circonscription électorale.* Par suite de l'indépendance du Vanuatu (cette *Chronique*, n° 15, p. 165), l'art. 5 de l'ord. 80-703 du 5-9 (p. 2134) met un terme, en bonne logique, au rattachement discutable de nos compatriotes à la Nouvelle-Calédonie (1<sup>re</sup>) (cette *Chronique*, n° 5, p. 178).

— *Composition.* En vue du renouvellement du Sénat, 10 députés sont entrés en lice. 6 d'entre eux ont réussi le passage.

Conformément à l'art. LO 137 du code électoral, la *vacance* des sièges de MM. Edgar Faure (NI), Doubs (3<sup>e</sup>) ; Madrelle (s), Gironde (4<sup>e</sup>) ; Manet (s), Dordogne (2<sup>e</sup>) ; Torre (app. UDF), Ardèche (2<sup>e</sup>) et Guy de La Verpillière (UDF), Ain (3<sup>e</sup>) a été constatée le 9-10 (p. 2369). En revanche, l'élection de M. Tomasini (RPR), Eure (4<sup>e</sup>), ayant fait l'objet d'une contestation devant le CC, la situation demeure en l'état.

Au surplus, l'échec de M. Chauvet (RPR) est à l'origine de sa démission, le 2-10 (p. 2303), de son mandat de député du Cantal (1<sup>re</sup>). Quant à M. Robert Fabre (NI) il a opté, le 19-9 (p. 2215), pour la fonction de médiateur, abandonnant son siège (Aveyron, 2<sup>e</sup>). Des élections partielles, en conséquence, auront lieu les 23 et 30-11.

— « *Palmarès (1978-1980) : comment ont travaillé vos nouveaux élus* ». Enquête de l'Institut de mesures de l'activité parlementaire qui révèle notamment que parmi les six députés classés en tête pour leur activité à l'AN, cinq sont d'anciens élèves de l'ENA (*Le Nouvel Observateur*, 6-10).

— V. *Immunités parlementaires.*

— V. *Parlementaires.*

## AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Atteinte à l'autorité et à l'indépendance de la justice.* En application de l'art. 226 du code pénal, une information judiciaire a été ouverte le 7-11 (*Le Monde*, 13-11), à la demande du garde des sceaux, dans la perspective tracée par le chef de l'Etat à Autun le 31-10 (*ibid.*, 2/3-11), contre MM. Jacques Fauvet et Philippe Boucher, directeur et chroniqueur judiciaire du *Monde* (cette *Chronique*, n° 15, p. 170), pour cinq articles publiés entre 1977 et 1980, dont l'un relatif à l'affaire Delpey pendante devant la Cour de sûreté de l'Etat. Le droit de critique de la presse est mis, de ce fait, en cause.

— *Inamovibilité des magistrats du siège.* L'absence d'une génération, ainsi que la féminisation accrue de la magistrature, est à l'origine, entre autres, de la création d'une catégorie de magistrats du siège et du parquet (*les magistrats volants*), placés respectivement auprès du premier président et du procureur général d'une cour d'appel et chargés dans son ressort de remplacer temporairement leurs collègues absents. Le projet de LO, voté à la majorité absolue par l'AN, par suite de l'échec de la CMP (cette *Chronique*, n° 15, p. 175), le 8-10 (*AN*, p. 2609), a été déféré au CC. En constatant la conformité du texte (décision 80-123-DC) ce dernier a été amené, toutefois, à censurer l'une de ses dispositions adoptée en méconnaissance du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège (art. 64 *in fine* de la Constit.). Au cas d'espèce, il s'agissait de l'hypothèse du congé de longue maladie du titulaire du poste. A l'expiration d'un délai de six mois, son remplaçant pouvait faire l'objet d'un changement d'affectation sans que celui-ci y consente. La décision tient compte, à l'évidence, des exigences du service (*Le Monde*, 29-10). Mais, à la réflexion, le *panachage* n'affecte-t-il pas le principe constitutionnel d'égalité devant la justice, retenu le 23-7-1975 (*GD*, p. 323), par la Haute Instance ?

Sous cette réserve, la LO 80-844 du 29-10, modifiant l'ord. 58-1270 du 22-12-1958 portant statut de la magistrature, a été promulguée (p. 2522).

— V. *Droit communautaire.*

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Notes : L. Hamon, *D.*, 1980, p. 381, 393 et 420 ; J. P. Jarnevic, *Revue adm. de l'est de la France*, 1980, p. 75 ; M. C. Rouault, *Journaux jud. associés*, 4-10, p. 2, et L. Philip, Les décisions relatives au vote de la loi de finances pour 1980, *RDP*, 1980, p. 1373.

— *Décisions.*

80-114 L, 15-10 (p. 2404). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*

80-115 L, 15-10 (p. 2404). Délégalisation. V. *Loi.*

- 80-116 L, 24-10 (p. 2489). Délégation. V. *Loi et Pouvoir réglementaire*.  
80-117 L, 24-10 (p. 2490). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.  
80-123 DC, 24-10 (p. 2491). LO relative au statut de la magistrature.  
V. *Autorité judiciaire, Inamovibilité*.  
80-124 DC, 29-10 (p. 2532). Règlement intérieur du Sénat. V. *Sénat*.

## CONSEIL DES MINISTRES

— *Détermination de la politique de la nation*. Au conseil du 8-10, le chef de l'Etat a demandé au Premier ministre d'établir, en concertation avec les ministres, le programme de travail de chacun d'eux (*Le Monde* du 9) ; sur les 300 mesures proposées, M. Barre en a retenu 90 qui ont été examinées par le conseil du 12-11 (*Le Monde* du 13), parmi lesquelles le chef de l'Etat a sélectionné 29 « actions prioritaires » qui ont fait l'objet d'une lettre au Premier ministre le 13 (v. *Président de la République*).

— *Réunions du conseil en l'absence du Premier ministre*. A la suite de la mise au point parue dans cette *Chronique* (n° 14, p. 183), M. Didier Maus apporte un complément : le conseil s'est également réuni le 8 mai 1968 alors que Georges Pompidou se trouvait en Afghanistan (*Année politique 1968*, p. 35).

## DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Suprématie du droit interne*. Une vive offensive contre la jurisprudence de la Cour de justice des communautés a accompagné la réunion du colloque sur « La souveraineté du droit français » (v. *Le Monde* des 20 et 23-9). A l'exception d'une correspondance de Mme Funck-Brentano (*ibid.*, 19-10), il est surprenant que la thèse contraire, qui compte d'éminents partisans comme P. H. Teitgen et R. Lecourt, n'ait pas été davantage exposée dans un débat qui méritait un traitement plus équilibré.

Dans un même ordre d'idée, on signalera la critique de la jurisprudence de la Cour de cass. (25-5-1975, Cafés Jacques Vabre) faisant prévaloir la norme communautaire sur la loi postérieure, par le rapport de M. Aurillac sur le projet complétant le code de l'organisation judiciaire (*AN*, n° 1948). Membre lui-même du Conseil d'Etat, le rapporteur a présenté une apologie de la fameuse jurisprudence « Syndicat général des fabricants de semoules » (CE 1-3-1968, v. P. H. Teitgen, *Droit institutionnel communautaire*, Paris I, 1977-1978, p. 302) et fait adopter avec l'accord du garde des sceaux, en l'absence de toute opposition, un amendement reformulant l'art. 10 de la loi des 16 et 24 août 1790, qui tranche en faveur de la position du Conseil d'Etat (*AN*, 9-10, p. 2636 et 2643).

V. aussi la note signée Claude Jordan sous CE 9-5-1980, Office national interprofessionnel des céréales, *AJDA*, p. 539.

## DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J. L. Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, 1980, Dalloz, une vigoureuse synthèse.

J. Bourdon, J. M. Pontier et J. Cl. Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, t. I, 1980, Ed. scientifiques et juridiques.

Le Mong N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, 1980, Ed. STH ; utiles variations sur la primauté présidentielle.

J. M. Auby, Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public. Eléments de problématique, *Mélanges dédiés à Robert Pelloux*, Ed. L'Hermès, Lyon, 1980.

L. Philip, La valeur juridique du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (*ibid.*).

En outre, on signalera diverses rééditions : R. Barrillon, G. Dupuis et autres, *Dictionnaire de la Constitution*, Cujas, 3<sup>e</sup> éd., 1980 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 1980, et J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. II, 2<sup>e</sup> éd., 1980, LGDJ.

## ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Sénat, secrétariat général de la présidence, dossier : *Elections sénatoriales*, 31-8.

— *Elections sénatoriales.* La série A renouvelée le 28-9 comprend les départements allant de l'Ain à l'Indre, Guyane incluse, mais à l'exclusion de l'Essonne et des Hauts-de-Seine rangés dans la série C, les territoires de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna et, pour une part, la représentation des Français de l'étranger (cette *Chronique*, n° 15, p. 181). Soit, au total, 100 sièges, compte tenu de la création de 10 sièges supplémentaires (Alpes-Maritimes : + 1 ; Bouches-du-Rhône : + 2 ; Côte-d'Or : + 1 ; Doubs : + 1 ; Eure : + 1 ; Gard : + 1 ; Haute-Garonne : + 1 ; Gironde : + 1 et Ile-et-Vilaine : + 1), en application de la LO du 16-7-1976.

Le collège électoral comprenait 41 720 membres astreints, on le sait, à l'obligation de vote, fait *unique* en droit français (art. L. 318 du code électoral), se répartissant de la sorte : 153 députés, 4 138 conseillers généraux et 40 129 délégués des conseils municipaux. Au surplus, la Gironde qui dispose dorénavant de 5 sénateurs a changé, en conséquence, de mode de scrutin. Dans ces conditions, la série A ne comporte que deux départements, avec les Bouches-du-Rhône, dans lesquels l'élection se déroule à la RP, ce qui, de ce point de vue, représente le plus faible pourcentage par rapport aux autres séries (A : 12,2 % ; B : 17,8 % et C : 51,3 %).

En outre, en l'absence d'une réglementation du second tour, à l'inverse des élections directes, une candidature de la *dernière heure* est autorisée. L'entrée en lice, en Haute-Garonne, de M. Baudis sera même à l'origine

d'une polémique avec M. Cavaillé, secrétaire d'Etat, battu à cette occasion (*Le Monde*, 2-10).

Concernant les résultats, on observe que 4 membres du gouvernement sur 5 ont été élus, 6 députés sur 10, 49 sénateurs réélus sur 59, tandis que 28 ne sollicitaient pas le renouvellement de leur mandat.

D'un point de vue politique, la *discipline républicaine* a été affectée, en raison du maintien au second tour des candidats du parti communiste en Corrèze et dans le Doubs, notamment. Cependant, le parti socialiste est parvenu à progresser et à consolider son implantation.

Enfin, d'un point de vue sociologique, on constate que sur un total de 392 candidats on ne dénombrait que 22 femmes (5,6 %). Déjà, en 1977, une candidate, Mme Alexandre Debray, avait, à sa manière, attiré l'attention sur ce point en entamant une grève de la faim. Dans le Finistère, une liste d'*union démocratique bretonne* composée exclusivement de candidates se livrera à un baroud d'honneur topique. Dans ces conditions, une seule femme sera élue dans les Bouches-du-Rhône à la faveur... de la RP.

#### V. Groupes, Sénat.

— *Crédits*. L'avis de M. Aubert (RPR) sur les crédits du ministère de l'intérieur (*AN*, n° 1980) rappelle que 4,53 millions avaient été inscrits en 1980 pour les élections sénatoriales et que, pour 1981, outre la dotation de 7,3 millions pour les élections partielles, un crédit de 272 millions est prévu pour l'élection présidentielle.

— *Election présidentielle*. La question des formulaires de présentation (cette *Chronique*, n° 13, p. 202, et n° 14, p. 185) a été évoquée au S. le 7-11 par M. Jager (UCDP) qui souhaitait que ceux-ci fussent transmis aux parlementaires, conseillers généraux et maires habilités à effectuer les présentations sans qu'ils dussent aller les retirer dans les préfectures. Confirmant l'interprétation restrictive déjà donnée par le gouvernement, le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, M. Limouzy, a déclaré que les formulaires ne seraient distribués « qu'à ceux des élus qui en auront clairement et expressément manifesté le désir » (*S*, p. 4507).

Cette interprétation ne paraît pas conforme à la déclaration du CC du 24-5-1974, selon laquelle « il y aurait lieu... d'exiger que les présentations fussent établies sur des formulaires officiels *tenus à la disposition des citoyens* » ; elle a motivé une protestation de la Ligue des droits de l'homme (*Le Monde*, 13-11). Sur les difficultés de la nouvelle réglementation, v. notamment *Le Matin* des 5 et 6-11.

#### V. Partis.

### GOVERNEMENT

— *Composition*. Derechef, le troisième gouvernement Raymond Barre a été modifié à deux reprises (cette *Chronique*, n° 12, p. 196).

Aux élections sénatoriales, 5 membres se sont présentés : à savoir,

deux ministres, MM. Yvon Bourges (défense) et Robert Galley (coopération) en Ile-et-Vilaine et dans l'Aube ; trois secrétaires d'Etat, MM. Marc Becam (intérieur), Marcel Cavaillé (environnement et cadre de vie) et Jacques Pelletier (éducation) respectivement dans le Finistère, la Haute-Garonne et l'Aisne. Seul M. Galley optera pour la fonction gouvernementale, tandis que, battu, M. Cavaillé présentait, sur-le-champ, au chef de l'Etat sa démission (*Le Monde*, 30-9 et 1/2-10).

Sous cet aspect, un décret du 2-10 (p. 2295) procède au remaniement suivant : M. Joël Le Theule, ministre des transports, accède à la défense. M. Daniel Hoeffel, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé et de la sécurité sociale, promu ministre, le remplace. A son tour, M. Rémy Montagne, député UDF de l'Eure, lui succède à ce dernier poste. Par ailleurs, M. Michel Cointat, député RPR de l'Ile-et-Vilaine, est nommé ministre du commerce extérieur aux lieu et place de M. Jean-François Deniau qui devient, auprès du Premier ministre, chargé des réformes administratives (Monsieur XIV, *Le Monde*, 4-10). Enfin, le *point d'ancrage* de M. Jacques Legendre, secrétaire d'Etat à la formation professionnelle, est déplacé du ministre du travail au Premier ministre (*ibid.*, 4/6-10).

Pour convenances personnelles, M. Norbert Segard abandonne ultérieurement le secrétariat d'Etat *autonome* des postes, télécommunications et de la télédiffusion au profit de M. Pierre Ribes, député RPR des Yvelines. Le décret du 5-11 (p. 2582) le nomme ministre *délégué* auprès du Premier ministre chargé d'étudier l'adaptation de la société française aux techniques avancées.

En final, on relève le recul de la représentation géographique (cette *Chronique*, n° 2, p. 183) du fait de l'élimination, si l'on ose dire, de la région Midi-Pyrénées. Par ailleurs, un phénomène de concentration autour du Premier ministre s'opère. S'y trouvent désormais rattachés, en effet, trois ministres délégués (*ibid.*, n° 8, p. 199) et cinq secrétaires d'Etat sur un effectif de 40.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de mentionner la situation *originale* à tous égards de M. Robert Galley qui, tel M. Jean Bailly, secrétaire d'Etat dans le gouvernement Chaban-Delmas en 1971, siège *simultanément...* au gouvernement et, par suppléants interposés, à l'AN et au Sénat. Assurément, ce nouveau mystère de la Sainte-Trinité, toute irrévérence mise à part, devrait inciter à sortir le problème de la suppléance parlementaire de l'ornière dans laquelle il se trouve, après deux tentatives infructueuses.

— *Durée*. Le chef de l'Etat a indiqué au cours du conseil des ministres du 8-10 que le « nouveau gouvernement » résultant du remaniement était « celui qui restera en place jusqu'au printemps de 1981, sauf événement de caractère personnel » (allusion au cas de M. Segard ?). Le terme ainsi fixé au gouvernement de M. Barre correspond à la pratique de la démission après l'élection présidentielle qui a toujours été suivie sous la Ve République comme sous la III<sup>e</sup> (pour la IV<sup>e</sup>, v. J. Massot, *Le chef du Gouvernement en France*, NED, 1979, p. 76).

## V. Conseil des ministres.

## V. Président de la République.

— *Responsabilité des membres du Gouvernement.* M. Poniatowski, alors ministre de l'intérieur, ayant mis en cause M. de Ribemont à propos de l'affaire de Broglie au cours d'une conférence de presse le 29-12-1976, M. de Ribemont, qui a par la suite bénéficié d'un non-lieu, saisit le TA de Paris d'une demande en dommages-intérêts ; celui-ci a rejeté cette requête le 13-10 en estimant que les déclarations d'un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions « échappent au contrôle de la juridiction administrative » (*Le Monde*, 1-11).

Ce jugement est à rapprocher de la jurisprudence judiciaire concernant la responsabilité pénale des ministres (cour d'appel de Paris, 22-6-1962 : le tribunal correctionnel ne peut être saisi de la plainte en diffamation de M. de Blignières mis en cause par le ministre de l'intérieur, M. Frey, au cours d'une conférence de presse, car la Haute Cour est seule compétente pour connaître des crimes et délits commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions).

## V. Haute Cour.

— *Condition des anciens membres : Incompatibilités.* L'art. 6 de l'ordonnance n° 58.1099 du 17-11-1958 portant LO pour l'application de l'art. 23 de la Constitution prévoit qu'« aucune personne ayant eu la qualité de membre du Gouvernement ne peut occuper les fonctions mentionnées aux art. 14 et 15 de l'ordonnance portant LO relatives aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires si elle n'a cessé de faire partie du Gouvernement depuis au moins six mois, à moins qu'il ne s'agisse de fonctions déjà exercées par elle antérieurement à sa nomination ». C'est ainsi que M. Jean Farge, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé, qui devait quitter le Gouvernement à la fin de l'année pour être nommé directeur général de la Caisse des dépôts et président de l'ERAP, devra attendre six mois après son départ du Gouvernement pour occuper ses nouvelles fonctions (*Bulletin quotidien*, 17-10).

## GROUPES

— *Sénat.* A la suite du renouvellement triennal, le groupe du centre national des indépendants et paysans qui avait succédé en octobre 1977 au groupe des républicains indépendants d'action sociale (cette *Chronique*, n° 4, p. 191) a cessé d'exister faute d'atteindre l'effectif minimum de 15 membres. Les 12 sénateurs CNIP se sont séparés entre l'Union centriste, l'Union des républicains et indépendants, le RPR et les non-inscrits (les non-inscrits formaient un groupe en raison des possibilités ouvertes par

le règlement du S. jusqu'à l'automne 1976, date à laquelle leur effectif tomba au-dessous de la limite fatidique).

Les groupes se présentent comme suit (entre parenthèses : le nom du président) :

- Communiste (Mme H. Luc) = 23  
dont apparenté : 1
  - Gauche démocratique (M. G. Pams) : 39  
dont apparenté : 1  
rattaché : 1  
radicaux de gauche : 13 (rattachés administrativement) (1)
  - Union centriste des démocrates de progrès (M. A. Chauvin) : 67  
dont rattachés : 8
  - Union des républicains et des indépendants (M. Ph. de Bourgoing) : 52  
dont apparenté : 1  
rattachés : 3
  - Rassemblement pour la République (M. M. Jacquet) : 41  
dont apparentés : 3  
rattachés : 2
  - Socialiste (M. A. Meric) : 69  
dont apparentés : 2
- Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 13  
Total : 304 (2).

#### V. Rappel au règlement.

#### HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Commission ad hoc*. La commission concernant l'affaire de Broglie a repris ses travaux, le 8-10 (*Le Monde*, 10-10), puis a décidé, le 5-11 (*ibid.*, 7-11), suite au revirement des commissaires RPR (cette *Chronique*, n° 15, p. 168), de mettre un terme à ses investigations. Le président Riviérez a indiqué que les procès-verbaux de ladite commission ne pourraient être communiqués qu'aux seuls membres de l'Assemblée, en application de l'art. 26 du règlement (*BAN*, n° 76, p. 40).

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Irresponsabilité*. Les relations entre un élu et son assistant parlementaire sont *détachables* de l'exercice de ses fonctions, au sens de l'art. 26, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Ainsi, M. Modeste Legouez, sénateur (RI) de l'Eure, a été condamné par le tribunal d'instance de Louviers, pour licenciement abusif de ce dernier (*Le Monde*, 6-8 et 16-9).

(1) Formation distincte, rattachée administrativement à la gauche démocratique, depuis le renouvellement de 1977.

(2) Le siège de l'ancien Territoire des Afars et des Issas n'est pas pourvu.



— *Inviolabilité*. Pour infraction au monopole de la radiotélévision, M. Maurice Nilès, député (c) de La Seine-Saint-Denis, a été inculpé le 30-9 (*ibid.*, 2-10). Dans les mêmes conditions, s'agissant de M. Claude Evin, député (s) de la Loire-Atlantique (cette *Chronique*, n° 13, p. 203), le tribunal de Saint-Nazaire a décliné sa compétence, le 23-9 (*Le Monde*, 25-9), compte tenu de la qualité d'officier de police judiciaire de l'intéressé, pris en sa fonction de maire-adjoint. Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction ouverte dans l'affaire *Radio-Riposte* à Montpellier (cette *Chronique*, n° 12, p. 197), trois députés (s), MM. Pierre Guidoni (Aude), Raoul Bayou et Gilbert Sèncs (Hérault), ont été entendus par un juge d'instruction à Toulouse (*Le Monde*, 16 et 24-10), non sans que les dirigeants nationaux de leur parti aient manifesté, pour la défense de l'immunité parlementaire, à cette occasion.

Sur ces entrefaites, M. Gaston Defferre, président du groupe parlementaire socialiste, déposait le 15-10 (*ibid.*, 17-10), une proposition de résolution, en application de l'art. 26 *in fine* de la Constitution, tendant à *suspendre* les poursuites engagées contre huit députés de son groupe (AN, n° 1991), pour violation du monopole de la radiotélévision (MM. Bayou, Evin, Fabius, Guidoni, Mitterrand et Senès) ou dans le cadre de manifestations diverses (MM. Auroux et Jagoret).

Deux jours plus tard, le groupe communiste déposait une proposition semblable (n° 1994) relative à M. Nilès.

Conformément à l'art. 80 du règlement, deux commissions *ad hoc* composées chacune de 15 membres à la représentation proportionnelle des groupes, ont été constituées, les 16 et 24-10 (p. 2420 et 2451) et présidées, telle jadis l'*union réelle*, par M. Jean Brocard (UDF). Conformément à la jurisprudence Dardel (cette *Chronique*, nos 3 et 13, p. 175 et 203), suite au rapport de M. Philippe Seguin (RPR), les commissions se sont rangées à l'interprétation *sénatoriale*, en se prononçant pour la suspension des poursuites, jusqu'à la *fin du mandat* des neuf députés concernés. A l'unanimité, l'AN a ratifié leurs conclusions le 14-11 (p. 3898).

— *Immunité permanente des membres de l'assemblée européenne*. Le parquet ayant jugé irrecevable, après consultation du ministère des affaires étrangères, une action en diffamation contre M. Poniowski, une question au Gouvernement de M. Fillioud (s) à ce propos provoqua l'embarras des ministres présents : « Il est forcément des questions posées *ex abrupto* sur des points très précis auxquelles les membres du Gouvernement sont autorisés à ne pas pouvoir apporter une réponse immédiate. Cela peut arriver à n'importe qui... », observa M. Chaban-Delmas qui présidait. Le Premier ministre s'engagea à répondre directement à M. Fillioud (AN, 8-10, p. 2063 ; v. *Le Monde*, 18-10 sur cette réponse). La question fut à nouveau évoquée par M. Lancien (RPR) le 29-10 et cette fois M. François-Poncet exposa que les protocoles de 1957 prévoient que les immunités des membres de l'assemblée européenne sont les mêmes que celles qui sont reconnues aux membres des parlements de leur propre pays ; d'autre part, ces immu-

nités sont applicables pendant la durée des sessions ; or le règlement de l'assemblée européenne prévoit que celle-ci tient une session annuelle, de telle sorte que l'immunité est *permanente*.

Le ministère des affaires étrangères observa que si ce système est différent du système français de sessions limitées, il correspond à ceux de nos partenaires européens (sauf la Belgique) qui assurent à leurs parlementaires une immunité de juridiction permanente (AN, p. 3255). Sur ce dernier point, l'affirmation du ministre a été contestée par M. Seguin (AN, 14-10, p. 3900).

*Vers une harmonisation ?* M. Chaban-Delmas a indiqué que l'AN serait prochainement saisie d'une proposition de résolution, étudiée par M. Foyer, président de la commission des lois, tendant à rendre permanente l'immunité. Mais une modification du règlement en ce sens risque de se heurter à la censure du CC, en raison des termes de l'art. 26 de la Constitution (*Bulletin quotidien*, 30-10).

#### INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie.* Cl. Goyard : note sous CE 14-3, Election au conseil de Paris, *AJDA*, 1980, p. 531.

— *Cumul des fonctions de professeur associé et de représentant italien au Parlement européen.* Le ministre des universités a mis fin aux fonctions de professeur associé près l'université de Paris VIII de Mme Macciocchi, motif pris de ce que, étant élue depuis septembre 1979 à l'assemblée de Strasbourg, ces qualités étaient *exclusives* l'une de l'autre (*Le Monde*, 1-9). Sans qu'il soit utile d'évoquer ici l'opportunité de la décision (V. M. Duverger, *Nous sommes tous des Macciocchi*, *ibid.*, 4-9), il importe de se situer sur le plan de la régularité juridique. Sous ce rapport, on sait que l'art. 6 de la loi du 7-8-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 169) étend aux représentants *français* à ladite assemblée les dispositions classiques de l'art. LO 142 du code électoral, aux termes desquelles l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible, *en principe*, avec un mandat de député, à l'exception, outre les ministres des cultes dans les départements concordataires, des professeurs *titulaires* de l'enseignement supérieur (V. B. Toulemonde, *Le cumul des mandats parlementaires avec l'exercice de la fonction de professeur de l'enseignement supérieur en France*, *RD*, 1978, p. 949).

Sachant par ailleurs qu'un texte édictant une incompatibilité est d'interprétation *étroite*, selon une jurisprudence constante du CC et du CE (cette *Chronique*, nos 4 et 14, p. 186 et 187), M. Delors, professeur associé à l'Université de Paris IX et représentant socialiste à Strasbourg a été contraint d'*opter*, conformément à l'avis formulé par le CE, le 17-4, à l'opposé de son collègue M. Schwartzenberg, professeur *titulaire* à Paris II.

Il résulte de ce qui précède que l'interprétation par voie d'analogie et donc *extensive*, à laquelle le ministre s'est livré est, nous semble-t-il, entachée d'irrégularité. Mme Macciocchi, représentant *italien*, ne saurait être concernée, en bonne logique, par la loi de 1977 qui ne vise que *le mode d'élection des représentants français à l'assemblée des communautés européennes* (art. 1<sup>er</sup>). *Contra* : R. Drago, L'affaire Macciocchi : décision conforme au droit, *Le Figaro*, 5-9.

#### IRRECEVABILITÉS

— *Recevabilité financière dans la procédure législative* : remarquable rapport de M. R. A. Vivien, président de la commission des finances (AN, n° 1860).

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. J. Bcer-Gabel : Le contrôle de l'administration par la commission nationale de l'informatique et des libertés, *RDP*, 1980, p. 1043 ; L. Philip, Sécurité, liberté et droits de l'homme, *Le Monde*, 19/20-10.

F. Balle, *Médias et Société*, éd. Montchrestien, 1980 : importante synthèse sur la communication sociale.

— *Association*. En application de la loi du 10-1-1936, le conseil des ministres a prononcé la dissolution de la FANE, mouvement néo-nazi, le 3-9 (*Le Monde*, 5-9). Ce qui porte à 39 le nombre d'organisations visées par cette mesure depuis 1958 (*ibid.*).

— *Atteintes à la vie privée*. En réponse à une question de M. Noir (RPR), le ministre de la justice (Q, p. 4251) se prononce à propos des photographies prises à l'occasion de l'émission de chèques dans un certain nombre d'établissements bancaires et de vente. Dès lors que celles-ci ne sont pas prises à l'insu de la personne, un contrat au moins tacite est passé entre elle et l'entreprise. Après l'opération concernée, l'intéressé recouvre son entier pouvoir à propos des reproductions de son image.

— *Droit de réponse à la télévision*. Mis en cause par M. Jean Pierre-Bloch dans le journal de TF1 à propos de l'attentat de la rue Copernic à Paris, le 4-10 (*Le Monde*, 7-10), M. Roland Leroy, devait, au nom du parti communiste, répliquer, dans les mêmes conditions d'écoute, le lendemain.

— *Informatique*. La CNIL a adopté une délibération relative aux normes simplifiées par les établissements bancaires, le 8-7 (p. 2022).

— *Liberté de la presse*, V. *Autorité judiciaire*.

## LOI

— *Domaine.* Saisi, à diverses reprises, sur la base de l'art. 37, al. 2 de la Constitution, le cc a été amené à préciser, sur des points particuliers, le domaine de la loi ordinaire.

Dans une décision 80-115 L du 15-10, ce dernier estime que l'art. 6 de l'ord. 67-706 du 21-8-1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale a valeur législative, dès lors qu'il se rattache au principe fondamental de *l'administration des caisses... par des représentants des employeurs et des salariés* et, par voie de conséquence, *la détermination des conditions que doivent remplir les personnes appelées à composer les conseils d'administration des caisses.*

Concernant certaines dispositions du code général des impôts, la Haute Instance rappelle le principe, dans une décision 80-116 L du 24-10, que *l'art. 34 de la Constit. réserve au législateur le soin de poser les règles concernant la procédure pénale, ainsi que celles relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.* En revanche, la procédure devant les juridictions civiles ou administratives relève de la compétence *réglementaire*, dès lors qu'elles ne concernent pas les matières susmentionnées. De même, il appartient au pouvoir réglementaire de mettre en œuvre les règles fixées par le législateur. En conséquence, l'art. 1055 relatif à la compensation est de nature législative, en ce que, modifiant la situation de l'État et du contribuable, elle met en cause les principes fondamentaux des *obligations civiles et commerciales.* Dans le même ordre d'idées, l'art. 1956 a valeur législative puisqu'il vise la responsabilité de l'État en matière fiscale, ainsi que l'art. 1957 à propos des intérêts moratoires versés à un contribuable par suite d'une décision juridictionnelle ou administrative.

A l'occasion de l'examen par l'AN du projet de loi concernant le contrat d'assurance, le 2-10 (p. 2533), M. Jean Foyer (RPR) a observé que les clauses de la lettre de résiliation n'étaient pas *manifestement à leur place dans la loi.* Elles devraient figurer dans le règlement... *Le législateur ferait l'économie de rédactions qui, par leur longueur même, ne sont guère compatibles avec la majesté de la loi.*

Enfin, à l'occasion d'une question écrite de M. Michel Rocard (s), le ministre de la santé et de la sécurité sociale (Q, p. 4567) se prononce sur la conformité de l'arrêté interministériel approuvant la convention entre les caisses et les médecins par rapport à l'art. 34 de la Constit.

#### V. Pouvoir réglementaire.

— *Recueil des lois.* Signalons que depuis le n° 44 (1980-I), ce document publié par le secrétariat général de l'AN contient, outre les lois promulguées, les motions et résolutions de l'AN, la table des réponses aux questions orales (et, le cas échéant, les décisions de l'art. 16 et ordonnances de l'art. 38), une annexe reproduisant les lois déclarées non conformes par le cc.

## LOI DE FINANCES

— *Procédure des questions.* La formule inaugurée en 1978 et étendue en 1979 (cette *Chronique*, n° 12, p. 200), a été généralisée pour l'examen à l'AN de la loi de finances pour 1981.

— *Usage.* Bien que l'art. 56, 1° du règlement AN prévoie que les rapporteurs des commissions saisies au fond obtiennent la parole quand ils la demandent, la conférence des présidents a décidé, avec l'accord du Gouvernement, que les rapporteurs ne reprendraient pas la parole dans la discussion budgétaire après l'exposé du ministre. C'est l'« usage » qu'a rappelé le président de séance, M. Delehedde (s) à M. Pourchon (s), rapporteur spécial (AN, 7-11, p. 3702).

— *Vote de la première partie.* Après l'AN (cette *Chronique*, n° 15, p. 174), le Sénat a tiré à son tour les conséquences de la décision du 24-12-1979 du CC déclarant non conforme la loi de finances pour 1980. Il a modifié son règlement le 23-10 afin de permettre, comme à l'AN, une *seconde délibération* de la première partie (cette seconde délibération est exceptionnellement *de droit*, comme à l'AN, alors que le Sénat statue ordinairement sur la demande du Gouvernement); mais, à la différence de l'AN, un *vote d'ensemble* sur la première partie du projet est désormais prévu. Cette formule se justifie dans la mesure où, le Gouvernement ne pouvant engager sa responsabilité, il est inutile d'attendre l'expiration du délai de vingt jours pour transmettre le texte à l'AN dans l'hypothèse où les dispositions de la première partie n'auraient pas été adoptées, puisque la discussion ne pourrait alors se poursuivre : le nouvel art. 47 *bis* du règlement prévoit que lorsque la première partie n'a pas été adoptée, l'ensemble du projet « est considéré comme rejeté » et le texte peut être transmis à l'AN (S, p. 4020).

Ces modifications ont été déclarées conformes à la Constitution par la décision n° 80124 DC du CC le 29-10.

— *Documents budgétaires.* Le ministre du budget, en réponse à la question de M. Cousté (app. RPR), dresse la liste des documents budgétaires mis à la disposition de l'AN (Q, p. 4539).

V. *Sénat.*

## LOI ORGANIQUE

V. *Autorité judiciaire.*

## MÉDIATEUR

— A l'occasion de la nomination de M. Robert Fabre, ancien président du MRC, comme médiateur (v. cette *Chronique*, n° 15, p. 176), décidée au conseil des ministres du 17-9, le Président de la République a déclaré que

« le passé politique et la qualité humaine du nouveau titulaire donnent à la nomination de M. Robert Fabre une signification particulière. Il est bon que des personnalités venues de différents horizons politiques puissent apporter leur concours à des tâches d'intérêt national » (*Le Monde*, 18-9).

#### OPPOSITION

— *Bibliographie.* Sylvie Giulj, *Le statut de l'opposition en Europe*, La Documentation française, NED, n° 4585-4586. A partir d'une thèse, ce document présente successivement l'opposition dans le système politique, le travail législatif, le contrôle parlementaire. Importante étude de droit comparé.

— *Le dialogue républicain.* Recevant le chef de l'Etat à Lille le 9-10, M. Pierre Mauroy, député-maire (s), remarqua que cette visite était l'« expression normale du dialogue républicain », et regretta que « les représentants des divers organes de la République dans l'exercice normal de leur mandat ne puissent se rencontrer, soit qu'ici on cultive la tentation électorale, ou que là on soupçonne la compromission... ». M. Giscard d'Estaing répondit : « Ma présence démontre notre conviction commune que la démocratie française doit être fondée sur le dialogue » (*Le Monde*, 11-10) ; il devait faire allusion au « dialogue républicain » au conseil des ministres du 14 (*ibid.*, 15-10).

#### V. Médiateur.

#### ORDRE DU JOUR

— *Rejet.* A l'occasion de l'examen du projet *Sécurité et liberté*, le Sénat a manifesté sa mauvaise humeur, compte tenu des conditions intolérables de travail, à bien des égards, en repoussant à l'unanimité, fait sans précédent, les propositions de la conférence des présidents le 13-11 (*Le Monde*, 15-11). *Le Sénat reste maître de son horaire, sinon de son ordre du jour*, devait déclarer M. Dailly (gauche démocratique).

#### PARLEMENT

— *Bibliographie.* F. Goguel, *Le bicamérisme en France*, *Le Monde*, 25/27-9.

— *Bicaméralisme.* A la faveur de l'examen à l'AN le 2-10 (p. 2517) du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au contrat d'assurance, M. Philippe Seguin (RPR) se déclare favorable à cette procédure (cette *Chronique*, n° 15,

p. 174) qui peut avoir pour effet positif de rationaliser quelque peu les programmes de travail du Parlement... Il n'est pas mauvais qu'à la faveur d'une inversion de l'ordre des interventions... on prenne une meilleure conscience du rôle de cette assemblée et de la signification réelle du bicaméralisme. Le représentant du Gouvernement devait ajouter qu'une assemblée ne l'emporte pas sur l'autre dans le cœur des ministres.

V. AN et Sénat.

#### PARLEMENT EUROPÉEN

V. *Immunités parlementaires, Incompatibilités parlementaires.*

#### PARLEMENTAIRES

— *Parlementaires fonctionnaires.* En réponse à une question écrite de M. Masson (RPR), le ministre de l'intérieur précise que 23 députés sortants, bénéficiant du statut de fonctionnaire en service détaché, n'ont pas été réélus en 1973 et que 22 ont sollicité leur réintégration ; pour les élections de 1978, les chiffres sont respectivement de 26 et 22 (AN, Q, p. 4451-4452).

V. A. Di Stefano, *La participation des fonctionnaires civils à la vie politique*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1979.

#### PARTIS

— *L'élection présidentielle n'est pas le problème des partis mais une affaire entre un ou plusieurs candidats, et les Français*, a déclaré le Premier ministre devant le conseil national du parti républicain le 13-10 (*Le Monde* du 15). M. R. Barre a ajouté : *c'est une singulière déformation que d'en faire une affaire de partis, surtout pour ceux qui souhaitent assurer la défense de l'héritage du général de Gaulle.*

A ce propos, M. Chirac ayant regretté devant les cadres du RPR le 26-10, que M. Debré n'ait pas pratiqué « un minimum de concertation » (*ibid.*, 28), l'ancien Premier ministre a répondu le lendemain : « La concertation ne peut pas exister lorsqu'il s'agit de l'élection à la présidence de la République. Depuis quand faut-il se concerter pour être candidat de toutes les Françaises et de tous les Français ? » (*ibid.*, 29). V. le commentaire de J. Cl. Vajou, *Le Quotidien de Paris*, 28-10. De son côté, M. Chaban-Delmas a déclaré après la candidature de M. F. Mitterrand, le 9-11 : « Le parti socialiste fait de l'élection présidentielle une affaire de parti. Cela est tout à fait contraire à l'esprit dans lequel le général de Gaulle avait proposé aux Français, en 1962, l'élection au suffrage universel du Président de la République » (*Le Monde*, 12-11).

V. *Elections.*

V. *Rappel au règlement.*

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* J. M. Duffau, *Grandeur et décadence du règlement d'administration publique*, *AJDA*, 1980, p. 468.

— *Délégation.* Le cc a déclassé certaines dispositions prises en forme législative. Dans une décision 80-114 L du 15-10, il considère que l'art. L. 341-1, al. 3 du code de l'aviation civile qui autorise, dans le cadre du contrôle des entreprises publiques, par un décret en conseil des ministres, Air France à prendre des participations à un caractère réglementaire. A propos du code général des impôts (80-116 L, 24-10), il range dans le domaine réglementaire les dispositions relatives à la procédure administrative ou judiciaire (cette *Chronique*, n° 15, p. 177). Enfin, les art. 25, 26 et 27 du code électoral relatifs au délai imparti pour contester les décisions de la commission administrative compétente pour dresser la liste électorale, ce qui est donc étranger à la procédure pénale, ont été délégués (Décision 80-117 L, 24-10).

V. *Loi*.

## PREMIER MINISTRE

— *Direction du Gouvernement.* A l'occasion des questions au Gouvernement, le Premier ministre a prié le garde des Sceaux de ne pas répondre à M. Fillioud (s) en raison des termes utilisés par celui-ci : le député de l'Isère avait mis vivement en cause le chef de l'Etat à propos des poursuites engagées contre *Le Monde* et évoqué l'affaire Delpey (*AN*, 12-11, p. 3763).

— *Rôle dans la campagne présidentielle.* M. Barre ne mènera pas campagne mais il n'entend pas être « stérilisé » durant celle-ci et ne restera pas muet. V. *Le Monde*, 24-10.

V. *Conseil des ministres*.

V. *Président de la République. Programme de travail gouvernemental*.

## PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Samy Cohen, *Les conseillers du Président. De Charles de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, PUF, 1980.

— *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire : V. Autorité judiciaire.*

— *Le chef de l'Etat prépare l'avenir.* « Je considère qu'une des responsabilités du Président de la République est de s'occuper de tout ce qui a des conséquences durables pour la vie du pays », observait M. Giscard d'Estaing



dans son interview au *Nouvel Observateur* sur l'architecture (29-9), thème qu'il devait développer à Autun le 31-10 comme *la première leçon que je tire de mes fonctions : il n'est jamais trop tôt pour préparer l'avenir ! Et c'est au Président de la République que la nation demande de se tenir à l'écart de l'agitation du moment pour préparer les jours à venir.*

— *Programme de travail gouvernemental.* La lettre au Premier ministre rendue publique le 13-11, par laquelle le chef de l'Etat fixe 29 « actions prioritaires » à réaliser avant la fin du septennat (*Le Monde*, 15-11), se distingue des précédentes missives présidentielles en raison des commentaires auxquels elle a donné lieu. M. Barre qui se trouvait alors à Belgrade rappela que le contenu en avait été arrêté lors du précédent conseil des ministres et ajouta : « Il n'y a donc là rien qui puisse apparaître comme spectaculaire ou digne d'un intérêt majeur » (v. le titre du *Matin* du 15-11 : « Barre prend-il au sérieux la lettre de Giscard ? »). V. *Conseil des ministres*. V. *Premier ministre*.

— *Réunions de travail.* Comme il l'avait fait précédemment pour d'autres régions (cette *Chronique*, n° 15, p. 180), le chef de l'Etat a organisé le 28-10 une réunion de travail sur le Massif central à laquelle il avait convié les élus de l'opposition des départements concernés (*Le Monde*, 29-10).

#### V. Opposition.

— *Enfants du président.* Les récentes modifications intervenues dans le rôle de l'épouse du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 15, p. 180) s'étendent aussi à ses enfants. A preuve, en dehors d'une célèbre affiche électorale, le rang protocolaire réservé à sa fille cadette lors de la visite officielle en Chine, avant celui des membres du Gouvernement (v. *Le Nouvel Observateur*, 20-10, et *Le Canard enchaîné*, 22-10). Le vocabulaire constitutionnel peut, dans ces conditions, accueillir l'expression des *enfants de France*.

#### QUESTIONS

— *Questions écrites : valeur juridique des réponses.* Elles « ne constituent pas des décisions faisant griefs » (CE, 20-4-1956 Lucard), rappelle le Premier ministre qui précise que si un contribuable peut invoquer l'interprétation de la loi fiscale qu'elles comportent, c'est uniquement parce que le code des impôts en a ouvert la possibilité (*AN*, Q, p. 4620).

— *Questions au Gouvernement : v. Immunités parlementaires.*

#### RAPPEL AU RÈGLEMENT

Après la déclaration de M. Chaban-Delmas invitant l'AN à se recueillir à la suite de l'attentat de la rue Copernic, M. Claude Labbé demanda une suspension de séance au nom du groupe RPR, demande reprise, dans un

second rappel au règlement, par M. Defferre qui l'assortit d'une demande de scrutin public au nom du groupe socialiste, puis par M. Ducoloné pour le groupe communiste ; Mme d'Harcourt (NI) intervint ensuite avant que les présidents des quatre groupes ne prennent la parole sur la demande de scrutin public qui décida la suspension par 475 voix contre 0 (AN, 7-10, p. 2583).

Le lendemain, la conférence des présidents ayant prévu, sur le même sujet, « une déclaration du Gouvernement suivie d'un débat limité à un orateur par groupe », M. J. Fontaine protesta au nom des non-inscrits empêchés de s'exprimer (AN, p. 2593). Cette pratique en marge des dispositions du règlement, qui prévoient qu'en cas de déclaration avec débat dix minutes sont attribuées à un non-inscrit (art. 132), confirme le *privilege des groupes*.

#### SCRUTIN PUBLIC

A propos du scrutin public sur les amendements visant à supprimer les crédits relatifs aux exécutions capitales, M. Pierre Bas a déclaré : « Ce scrutin est truqué... Tous les absents d'un groupe de la majorité vont assurer votre avance mais on les aura fait voter, et parmi eux, par dérision, pratiquement tous les membres signataires des propositions de loi abolitionnistes » (AN, 5-11, p. 3598).

#### V. *Rappel au règlement.*

#### SÉNAT

— *Bibliographie.* G. Monnerville, *Vingt-deux ans de présidence*, 1980, Plon ; F. Goguel, Le bicamérisme en France, *Le Monde*, 25/27-9, et Sénat, secrétariat général de la présidence : dossier : *Elections sénatoriales*, 31-8.

— *Commissions parlementaires.* L'accroissement des effectifs du Sénat a entraîné, conformément à l'art. 7-11 du règlement intérieur, celui des six commissions permanentes.

— *Composition.* A l'issue du renouvellement de la série A, le chiffre légal du Sénat est porté à 305, compte tenu, d'une part, de la création de 10 sièges supplémentaires en application de la LO du 16-7-1976, et d'autre part du maintien du siège de l'ancien TFAI devenu indépendant, en 1977, dont la suppression est envisagée. Le chiffre global sera porté à 316, en 1983, au moment du scrutin afférent à la série B.

Le scrutin incite à deux observations finales. 36 départements sont désormais représentés au Sénat par leur président de conseil général (BIR, n° 209, p. 5). Enfin, la présence féminine est réduite à sa plus simple expression : 7 sièges, soit 2,2 %, dont 6 appartiennent à l'opposition. V. Cl. Weil, Une assemblée misogyne..., *Le Matin*, 29-9.

V. *Elections.*

V. *Groupes.*

— *Règlement* : v. *Loi de finances* (art. 47 *bis*). Le Sénat a également modifié l'art. 59 (scrutin public de droit sur la première partie de la loi de finances) et l'art. 89 (insertion des réponses du médiateur au feuillet des pétitions).

V. *Ordre du jour.*

V. *Parlement.*

VOTE

— *Opposition à un vote sans débat.* A propos du projet de loi autorisant l'approbation d'une convention franco-comorienne, le président du groupe communiste à l'AN s'est opposé le 7-10 (*Débats*, p. 2585), en application de l'art. 104, al. 3 du règlement, à une demande en ce sens. En conséquence, le texte a été retiré de l'ordre du jour.

— *Vote bloqué* (art. 44, 3<sup>o</sup>) : deux scrutins uniques ont été demandés sur la loi de finances le 21-10 (*AN*, p. 2889 et 2943).

— *Vote par division* (art. 63, 4<sup>o</sup>, Règlement AN) : le président de séance a refusé le vote par division d'un amendement, demandé par M. Fabius (s) et combattu par le Gouvernement et la commission des finances, à propos du quotient familial (*AN*, 17-10, p. 2838).

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 22 novembre 1980.*