Chronique constitutionnelle française

(16 octobre 1984 - 15 janvier 1985)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises 1976-1982 (PUF, 1983).

ALTERNANCE

- Bibliographie. O. Duhamel, Cohabiter en politique, Le Monde, 31-10 et 1-11, R. Barre, Mise au net, Faits et arguments, nº 20.
- Jamais deux sans trois... En cas de victoire de l'opposition en 1986, « le contrat de confiance entre le Président de la République et le peuple serait rompu », a déclaré M. Barre à Antenne 2, le 5-11. L'ancien Premier ministre a ajouté : « Quand le Président de la République s'en va, M. Poher arrive. Jamais deux sans trois. Il a déjà fait ça deux fois. Il fera ça très bien une troisième fois » (Le Monde, 7-11). A Toulouse, le 13-12, M. Barre a souhaité que l'opposition ne soit pas prête, en 1986, à « mettre les armées victorieuses au service du général vaincu » (ibid., 15-12).
- « L'esprit des institutions ». Interrogé sur ce qu'il pensait du jugement de M. Barre, selon lequel l'esprit des institutions s'opposait à la cohabitation, le Président de la République a répondu « que cet « esprit des institutions », qui suit tous les courants d'air, doit appartenir à la famille des feux follets » (L'Expansion, 16-11, p. 65).

ASSEMBLÉE NATIONALE

— Nombre des circonscriptions électorales. En réponse à M. Tourné (c), le ministre de l'intérieur indique que le nombre des députés métropolitains était de 544 en 1956, dans le cadre du scrutin de liste (loi du 5-10-1946

Pouvoirs - 33, 1985

modifiée par celle du 9-5-1951). En 1958, avec le retour au scrutin majoritaire (ord. du 13-10-1958), 60 départements ont eu un député en moins à élire (Aube, Dordogne, Haute-Garonne, Mayenne, Nièvre, Nord, Hautes-Pyrénées, Bas-Rhin, Var, Vosges, entre autres), tandis que 11 d'entre eux étaient amputés de deux députés (Bouches-du-Rhône, Puy-de-Dôme, Rhône, Seine-Maritime notamment). En revanche, 3 départements ont connu un accroissement d'un député (Alpes-Maritimes, Meurthe-et-Moselle et Moselle). Question... d'actualité, en résumé (AN, Q, p. 5649).

Le tableau dressé, dans le cadre d'une seconde question (*ibid.*, p. 85), fait apparaître, en dehors du cas insolite de l'Essonne (cette *Chronique*, nº 29, p. 168), la parité entre députés et sénateurs dans 14 départements métropolitains : Cantal, Creuse, Doubs, Gers, Jura, Haute-Loire, Lot, Haute-Marne, Meuse, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haute-Saône, Haute-Savoie, Tarn-et-Garonne. La nécessité d'un redécoupage est imposée par les faits.

— Réforme de l'administration. M. Mermaz a communiqué au bureau de l'An, le 12-12, le projet de réforme préparé par M. Paul Amiot, secrétaire général, qui prévoit notamment de mettre fin à la distinction des services législatifs et des services administratifs, qui relèvent du secrétaire général de la questure, ainsi qu'une réforme du statut des fonctionnaires de l'Assemblée (Bulletin quotidien, 28-12). Ce projet a été évoqué au cours de rappels au règlement de MM. Goulet (RPR) et Clément (UDF) qui ont protesté contre cette initiative, le 19-12 (p. 7233).

BICAMÉRISME

- Bibliographie. G. Peiser, La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de loi de finances, Mél. Paul-Marie Gaudemet, Economica, 1984, p. 223.
- Bilan de la session ordinaire et de la session extraordinaire d'automne; 49 textes ont été adoptés (cette Chronique, n° 31, p. 176). Pour 9 d'entre eux, le dernier mot a été donné à l'AN; 34 (dont 19 portant approbation de conventions internationales) ont été votés en conformité, parmi lesquels 6 à l'issue d'une CMP (BIR, n° 333, p. 17).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— Bibliographie. Michèle Alliot, G. Timsit et autres, L'administration des Dom, Revue française d'Administration publique, n° 31, 1984; J. Rigaud et X. Delcros, Les institutions administratives françaises. Les structures, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, 1984: un ouvrage de référence.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

- « Avions renifleurs ». Le rapport de la commission constituée le 16-6 pour examiner les conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés à une « invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière » (cette Chronique, n° 31, p. 178) a été rendu public le 21-11 (Le Monde, 22-11). Faisant allusion à la non-comparution de M. Giscard d'Estaing (cette Chronique, n° 32, p. 169), la commission souhaite « la mise en harmonie » de l'art. 68 C avec « les responsabilités effectives exercées par le chef de l'Etat depuis la réforme constitutionnelle de 1962 ».
- Recevabilité: saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Sur le rapport de M. Massot (AN, nº 2413), la commission des lois a rejeté la proposition de résolution de M. Grussenmeyer (RPR) tendant à la création d'une commission d'enquête sur les pluies acides dans l'est de la France et a décidé de saisir de cette question l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques créé par la loi du 8-7-1983 (cette Chronique, nº 27, p. 191).
- Commission de contrôle ou commission d'enquête? Appliquant la procédure de discussion immédiate (v. ordre du jour), le Sénat a décidé le 27-11 (p. 3730) de créer une commission de contrôle de « l'ensemble des services publics qui ont eu ou qui ont à connaître des événements intervenus en Nouvelle-Calédonie à l'occasion de la mise en œuvre de la loi nº 84821 du 6-9 portant statut du territoire », à la demande de 63 sénateurs, dont les présidents des groupes uri, re et cd. Le rapporteur de la commission des lois, M. Dailly (cd), indiqua qu'une commission d'enquête aurait pu sembler plus appropriée, mais que, dans ce cas, il aurait fallu consulter préalablement le garde des Sceaux et que l'activité de la commission aurait pu être entravée par une information judiciaire.

Le Sénat a d'autre part décidé la création de deux autres commissions de contrôle, plus conformes, celles-là, à leur objet : le 12-12 sur la sNCF (p. 4444) et le 19-12 sur les postes (p. 4805).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— Bibliographie. R. Etien, L'application des décisions d'annulation du CC sur saisine parlementaire, RA, 1984, p. 472; F. Goguel, La jurisprudence du CC, Paris, IEP, 1983-1984; L. Habib, La notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du CC, mémoire Sc. Po., Paris I, 1984; J.-C. Masclet, La loi sur les entreprises de presse, AJDA, 1984, p. 644; E. Pisier, Le peuple et les sages. Le référendum et le cc, Esprit, déc. 1984, p. 137.

Notes: F. Luchaire, sous 83-165 DC, 20-1, D, 1984, p. 594; M. de Villiers, ibid., RA, 1984, p. 261; J.-J. Bienvenu, 84-181 DC, 10/11-10, AJDA, 1984,

- p. 684; M. de Villiers, RA, 1984, p. 580; Y. Agnès, Un progrès législatif, Le Monde, 13-10; S. July, La loi est désormais hersantophile, Libération, 13/14-10; H. Portelli, Le juge constitutionnel et le pouvoir, La Croix, 19-10; J.-J. Queyranne, Non au gouvernement des juges, ibid., 9-11; G. Maleville, Le cc et le pluralisme, Le Monde, 2/3-12; J. Robert, Le cc devant ses juges, ibid., 23/24-12; J. Boulouis, 84-179 DC, 12-9, AJDA, 1984, p. 683; J. Ferstenbert, 84-174 DC, 25-7, ibid., p. 619.
- Anciens membres. On le sait, les fonctions de membres du cc ne sont pas renouvelables. Les anciens membres ne se désintéressent pas pour autant des questions de régularité constitutionnelle. A preuve, la signature collective, aux côtés d'universitaires, d'une lettre au Monde, le 22-12, relative aux conditions d'un référendum en Nouvelle-Calédonie, de MM. Léon Noël et Roger Frey, anciens présidents, et de MM. Pierre Chatenet et François Goguel. Un contre-CC se mettrait-il en place ?
- Compétence. En écho à la bataille du dernier été, le PM s'oppose à toute extension de compétence de la Haute Instance en matière référendaire (cette Chronique, n° 32, p. 189), en réponse à une interrogation de M. Geng (UDF). A cette fin, il invoque, tout d'abord, la jurisprudence découlant des décisions des 14-9-1961 et 6-12-1962, par laquelle le CC met en avant sa compétence d'attributions, et les art. 11, 53 et 89 C qui limitent l'intervention de celui-ci à l'application littérale de l'art. 60 C, aux termes duquel il veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats (AN, Q, p. 5228).

Sans qu'il soit expédient de rappeler que le Conseil a pu se montrer infidèle, à diverses reprises, à son interprétation initiale (CCF, 19, p. 97), il convient d'indiquer qu'à la faveur de la formulation de l'avis sur le déroulement matériel du référendum l'examen a porté, à partir de 1961, selon une pente naturelle, sur sa conformité à la Constitution. En tout état de cause le cc a fait connaître officieusement, sur le fond, son sentiment au pouvoir exécutif.

V. Référendum.

— Condition des membres. Pour la première fois, le cc a été appelé à statuer sur la situation des membres de droit (CCF, 18, p. 195). La décision Puy-de-Dôme, 2e, du 7-11 (p. 3490), relative à l'élection à l'AN de M. Valéry Giscard d'Estaing, adapte, pour l'essentiel, l'ord. 58-1067 du 7-11-1958 à l'idée nouvelle qu'un ancien chef de l'Etat peut poursuivre une carrière politique et ne point prendre sa retraite sur-le-champ.

Examinant le recours intenté contre le jugement du TA de Clermont-Ferrand (cette Chronique, n° 32, p. 169), le cc confirme l'éligibilité à la députation d'un membre de droit en l'absence de disposition expresse en ce sens. Quant à l'incompatibilité, visée à l'art. 57 C, le juge estime qu'elle s'applique au cas présent, dès lors que les membres de droit (...) sont, sous la seule réserve de la dispense de serment expressément prévue par l'art. 14 de

l'ord. nº 58-1067 du 7-11-1958 (...), soumis aux mêmes obligations que les autres membres du CC. Il suit de là que l'élection au Parlement d'un membre de droit fait obstacle à ce que celui-ci siège au sein de ce Conseil.

Cette décision a le mérite de clarifier la condition des membres de droit en les soumettant au régime de droit commun, en général, et à l'obligation de réserve, en particulier. Cependant le problème du retour éventuel à l'issue du mandat parlementaire est demeuré dans l'ombre. La terminologie utilisée est révélatrice : la décision prend acte tout au plus, sans porter une appréciation juridique sur la portée de l'incompatibilité, en termes de suspension ou d'interruption. Il est souhaitable qu'entre-temps une révision constitutionnelle règle la difficulté en attribuant, par exemple, aux anciens Présidents de la République la qualité de sénateur inamovible, comme on l'envisagea un instant, en 1958.

En dernière analyse, on relèvera que le CC traite par prétérition l'arrêt rendu, en l'espèce, par le CE, en violation du code électoral (*ibid.*, p. 169). On croit savoir que ce dernier en a été dépité, car il estimait que l'autorité de la chose jugée devait amener... le juge constitutionnel à décliner sa compétence.

- Dans une lettre à ses électeurs de Jarnac, M. Pierre Marcilhacy a expliqué qu'il ne se représenterait pas en 1985 au conseil général de Charente, en raison de l'obligation de réserve que lui imposent ses fonctions, compte tenu du tour politique pris par les élections cantonales (Bulletin quotidien, 25-10).
- Contrôle de constitutionnalité de la loi (art. 61, al. 2 C). A la demande de M. Bourg-Broc (RPR), le PM dresse, de manière heureuse, le bilan de l'activité du cc, au terme de la décennie qui a vu l'élargissement de sa saisine : Cinquième législature (1973-1978) : lois organiques : 16 saisines : 15 décisions de conformité, 1 décision de non-conformité, lois (564 votées) : 22 saisines (4 %): 15 décisions de conformité, 5 décisions de non-conformité partielle, 2 décisions de non-conformité. Sixième législature (1978-1981): lois organiques : 4 saisines : 3 décisions de conformité, 1 décision de non-conformité partielle, lois (266 votées) : 26 saisines (10 %) : 18 décisions de conformité, 6 décisions de non-conformité partielle, 2 décisions de non-conformité. Septième législature depuis 1981 (jusqu'au 13 septembre 1984) : lois organiques : 5 saisines : 5 décisions de conformité, lois (349 votées): 48 saisines (14 %): 25 décisions de conformité, 21 décisions de non-conformité partielle, 2 décisions de non-conformité. Ces chiffres appellent toutefois certains commentaires : 1º le nombre des saisines a crû de manière sensible depuis la réforme de 1974; 2º le nombre des décisions de non-conformité totale a proportionnellement diminué (9 % en 1973-1978; 7 % en 1978-1981; 4 % en 1981-1984); 30 enfin, on note dans les cas de non-conformité partielle : a) une diminution significative des annulations sanctionnant la violation d'une règle de fond (1978-1981 : 85 %; 1981-1984: 64 %; b) un accroissement du nombre des décisions sanction-

nant le non-respect de règles de forme provenant notamment de la jurisprudence introduite en 1981 par le Conseil constitutionnel concernant la procédure de consultation des Assemblées territoriales outre-mer (5 décisions, soit 20 % du total) (AN, Q, p. 4846).

— Décisions. 84-181 DC, 10/11-10, p. 3200 et 3206. Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse. V. Libertés publiques et Chronique précédente.

84-184, DC, 29-12, p. 4167 et 4172. Loi de finances pour 1985. V. Libertés publiques et lois de finances.

84-186 DC, 29-12, p. 4171 et 4185. Loi de finances rectificative pour 1984. V. Lois de finances.

84-983, 7-11, p. 3490, Puy-de-Dôme, 2e, V. Conseil constitutionnel.

— Procédure. L'examen de la loi de finances pour 1985 s'est déroulé dans des conditions particulières. A cet égard, ce n'est pas tant le nombre de recours en rafales dont il s'agit, en l'occurrence, que de la date à laquelle ils ont été déposés et de leur caractère ponctuel. L'un d'entre eux, portant sur un article, sera enregistré la veille même de la décision. Certes, une fin de session parlementaire est chargée, mais compte tenu du butoir que représente le début de l'année budgétaire et du principe de la continuité de la vie nationale qui le sous-tend (CCF, 13, p. 289), le CC s'est prononcé de facto, à la demande de l'opposition, selon la procédure de l'urgence, visée à l'art. 61, al. 3 C, et réservée, en principe, au seul Gouvernement (ibid., 21, p. 102).

Dans ces conditions, ne conviendrait-il pas de songer, en la matière, à une modification de l'ord. portant le relative au cc, en prévoyant, au nom du parallélisme des formes, qu'au délai d'adoption imposé au législateur pour la loi de finances de l'année (cas unique en droit positif) corresponde, à l'avenir, un délai préfix de contestation?

V. Libertés publiques. Lois de finances. Référendum.

CONSEIL DES MINISTRES

— Réunion extraordinaire. Pour la première fois depuis 1981, le conseil a tenu deux séances bebdomadaires : l'une normale, le 29-11 ; l'autre extraordinaire, le 1^{er}-12, à l'occasion de laquelle M. Edgard Pisani a été nommé délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonic (Le Monde, 1^{er}/2-3-12).

V. Premier ministre.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— Bibliographie. P. Vialle, Droit constitutionnel et institutions politiques, Lyon, L'Hermès, 1984; L. Philip, Des intentions des constituants de 1946 à la pratique constitutionnelle de la Ve République ou de la continuité en droit constitutionnel français, RDP, 1984, p. 1245.

DROIT PARLEMENTAIRE

— Bibliographie. Nouveau supplément au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, La Documentation Française, 1984. Un événement! Le dernier « Supplément » au célèhre Traité avait paru en 1924, et M. Jean Lyon, secrétaire général honoraire de l'An, a entrepris de poursuivre le travail de son illustre prédécesseur : il présente dans ce premier volume la période allant de 1924 à la fin de la III^e République; un second volume portera sur la IV^e République, et le dernier concernera la V^e. La Documentation Française a d'autre part pris l'heureuse initiative de publier sur microfiehes le Traité et son Supplément qui sont depuis longtemps introuvables.

ÉLECTIONS

— Elections territoriales de Nouvelle-Calédonie. En application de la loi 84-821 du 6-9 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie, le décret 84-907 du 12-10 (p. 3194) a fixé au 18-11 la date des élections à l'assemblée territoriale dont le contentieux a été organisé par le décret 84-906 du 12-10 (p. 3194), et la campagne radiotélévisée par la décision nº 15 de la Haute Autorité de la communication audio-visuelle du 25-10 (p. 3386 et 3413).

Boycotté par le Front de Libération kanake socialiste (FLNKS) et marqué par des destructions d'urnes, le scrutin a donné les résultats suivants :

Inscrits: 79 271 Votants: 39 735

Suffrages exprimés: 39 296

Abstentions: 49,87 %

, ·	Voix	%	Sièges
Rassemblement pour la Calédonie dans la		, ,	Ū
République (RPCR)	$27\ 821$	70,87	34
Mouvement Libération kanake socialiste (LKS)	2879	7,32	6
Front national	2 379	6,05	1
Fédération pour une nouvelle société			
calédonienne	1 748	4,44	1

Les sept autres listes n'ont pas atteint le seuil de 4 % requis pour être admises à la répartition des sièges.

— Art. L. 115 du code électoral (élections municipales de Marseille). La chambre criminelle de la Cour de cass., saisie d'un recours du préfet de police de Marseille, a confirmé l'arrêt de la cour d'Aix faisant application de l'art. L. 115 selon lequel le privilège de juridiction de l'art. 681 du code pénal est inapplicable aux crimes et délits commis afin de favoriser ou de combattre une candidature (cette Chronique, nº 31, p. 180): M. Patault est donc renvoyé devant le tribunal correctionnel sur plainte du candidat UDF, M. Gaudin (Le Figaro, 8/9-12).

GOUVERNEMENT

- Bibliographie. J. Rigaud et X. Delcros, op. cit. V. Collectivités territoriales.
- Composition. Le premier remaniement du gouvernement Laurent Fabius (cette Chronique, n° 32, p. 173) est intervenu par le décret du 7-12 (p. 3771): M. Roland Dumas, ministre des affaires européennes et porteparole du Gouvernement, a été nommé ministre des relations extérieures, en remplacement de M. Claude Cheysson qui redevient membre de la Commission des Communautés européennes; Mme Georgina Dufoix, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, lui succède en tant que porte-parole du Gouvernement, tandis que Mme Catherine Lalumière l'assiste en tant que secrétaire d'Etat chargée des affaires européennes. Par ailleurs, M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie chargé du budget, s'adjoint la consommation, libérée par celle-ci. Enfin, M. Jack Lang, jusqu'alors ministre délégué à la culture, a été promu ministre de plein exercice.

Ce changement, à l'occasion duquel le PM a, semble-t-il, joué un rôle important, notamment concernant le départ de M. Cheysson, parallèlement à la démarche de chefs d'Etat de l'Afrique francophone (v. Le Monde, 9/10-12), illustre, par ailleurs, la diversification des responsabilités féminines. En dehors de la promotion remarquée de Mme Edith Cresson au redéploiement industriel et au commerce extérieur en juillet 1984, on observera que, pour la première fois (CCF, 6, p. 180), une femme a en charge la communication gouvernementale (il importe cependant de relever mutatis mutandis le précédent du groupe socialiste à l'AN, depuis 1983, avec Mme Véronique Neiertz) et, de manière saisissante, les affaires européennes. Qui plus est, le PM devait nommer par un arrêté M. Gilbert Trigano, PDG du club Méditerranée, pour exercer à ses côtés la fonction de délégué chargé des nouvelles formations. Ce ministre in petto a pour pendant un ministre in partibus M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat aux dom-tom, évincé des affaires de Nouvelle-Calédonie deux jours auparavant.

— Pouvoirs exceptionnels. Le délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie a décrété l'état d'urgence, le 12-1 (Le Monde, 13/14-1), en application de la loi du 3-4-1955 auquel il est fait référence à l'art. 119 de la loi du 6-9-1984 portant statut du territoire. Toutefois, son maintien au-delà de douze jours ne pourrait résulter que du Parlement (art. 2 de l'ord. du 15-4-1960), par symétrie à la procédure de l'état de siège (art. 36 C). L'état d'urgence proclamé lors du conflit algérien en 1955 avait été levé en 1963.

- Communication politique. Le quart d'heure mensuel du PM (cette Chronique, nº 32, p. 175) a fait l'objet d'une réponse, le 18-10, de la part du PS et du PCF, l'opposition déclinant, en définitive, la proposition qui lui était faite M. Laurent Fabius devait intervenir le 28-11 et le 19-12, sans que la réplique ne lui soit apportée.
- Réunion de travail. Le PM a réuni, le 2-1 (Le Monde, 4-1), les 23 ministres et ministres délégués afin de définir les axes de travail du gouvernement pour 1985. M. Jean-Louis Bianco, secrétaire général de la Présidence de la République, avait été convié. En vue des élections législatives de 1978, M. Raymond Barre avait tenu deux réunions similaires, auxquelles toutefois les secrétaires d'Etat avaient participé (CCF, 5, p. 179).
- V. Libertés publiques, Opposition, Premier ministre, Président de la République.

GROUPES PARLEMENTAIRES

— Réticences. Le projet de loi sur la multipostulation dans la région parisienne, qui divisait les députés socialistes, a été retiré de l'ordre du jour à la demande du groupe et reporté en attendant un compromis (Le Monde, 22-11).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— Irresponsabilité. Dans un rappel au règlement, M. Pascal Clément (UDF) s'est indigné le 29-11 (p. 6484) que de nombreux députés aient été cités comme témoins devant le tribunal correctionnel de Pontoise pour le lendemain, à la demande du substitut Bidalou (révoqué au début de 1981 : CCF, 17, p. 32, et amnistié par la suite). En dépit de la réponse apaisante du garde des Sceaux qui invita les députés concernés à ne pas déférer à cette convocation, mais qui se refusait à dramatiser l'incident, un vif débat s'engagea au cours duquel M. Foyer (RPR) déclara que la réquisition du substitut constituait une atteinte à la séparation des pouvoirs et traduisait une méconnaissance des immunités parlementaires : « Elle nous invite à comparaître comme témoins de notre carence législative. » M. Foyer suggéra à M. Badinter d'ordonner au procureur général d'introduire un recours pour excès de pouvoir... Une suspension de séance fut alors demandée.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— Bibliographie. Ch. Debbasch, Le droit de l'audio-visuel, PUF, « Que sais-je? », 1984; E. Derieux, Le nouveau statut des entreprises de presse, JJA, 3/5-12; F. Luchaire, Le fisc, la liberté individuelle et la Constitution, Mél. Paul-Marie Gaudemet, p. 603; J. Robert, La révolution biologique et génétique face aux exigences du droit, RDP, 1984, p. 1255; Y. Rodriguez, La Cour de cassation et le contrôle de l'avis des chambres d'accusation en matière d'extradition, D, 1984, p. 223; J.-E. Schoettl et S. Hubac, Le CE et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, AJDA, 1984, p. 543, et Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur les décrets d'extradition (CE, 26-9-1984, Galdeano), ibid., p. 669; La gauche et l'enseignement, dossier RPP, juillet 1984, p. 3; L'administration transparente, Administration, nº 124, juin 1984, p. 21.

Note: W. Jeandidier sous Cass. crim., 17 et 29-5 (arrêts Dore et Mori), D, 1984, p. 536.

— Liberté d'aller et venir. La fouille d'un véhicule, en l'occurrence l'ouverture du capot, ne saurait être assimilée à une visite domiciliaire, a estimé la cour d'appel de Rennes le 8-11 (Le Monde, 10-11). Par voie de corollaire, cette opération ne constitue pas une atteinte à la liberté ou à l'intimité du conducteur et de ses passagers. En 1979, la Cour de cassation avait jugé que, dans le cadre d'une opération de police judiciaire, un automobiliste devait ouvrir le coffre de son véhicule (CCF, 12, p. 240).

De surcroît, dans un arrêt Buisson, la Cour de cassation a estimé, le 28-11 (Le Monde, 14-12) qu'on ne peut retirer son passeport à un citoyen français au motif qu'il n'a pas payé ses impôts: La liberté fondamentale d'aller et de venir n'est pas limitée au territoire national, mais comporte également le droit de le quitter. Ce qui donne sa pleine signification au protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme (au moment même, coïncidence heureuse, naît, le 1er-1, le passeport européen dans le cadre de la CEE) et au pacte international des Nations Unies.

- Liberté d'association. Dans un arrêt du 31-10 le CE a prononcé l'annulation du décret portant dissolution, en 1980, de la FANE (CCF, 16, p. 243), en ce que sa motivation, eu égard aux dispositions de la loi du 11-7-1979, était insuffisante (Le Monde, 8-12).
- Liberté individuelle et inviolabilité du domicile. A l'occasion de l'examen de l'art. 94 de la loi de finances pour 1985, relatif aux perquisitions fiscales dans le cadre de la lutte contre la fraude, le cc (décision 84-184 pc du 29-12) n'a pu que se féliciter de la fermeté dont il avait fait montre l'an passé (cette Chronique, n° 29, p. 178). Sous cet aspect, le législateur a consacré les termes de la conciliation entre les principes

de la liberté individuelle et de la répression de la fraude, explicités à cette date. Ce qui souligne l'intérêt qui s'attache désormais à la méthode jurisprudentielle de l'annulation positive (ibid., p. 179), dont on trouve, par ailleurs, une autre illustration, s'agissant des visites d'entreprises de presse, sur demande de la commission pour la transparence et le pluralisme de la presse (art. 22, al. 3 de la loi 84-937 du 23-10-1984), validées dans la décision 84-181 DC des 10/11-10.

V. Loi de finances.

— Liberté de la presse. Sur rapport de M. le doyen Georges Vedel, auteur remarqué en 1979 d'une étude sur la gestion des entreprises de presse devant le Conseil économique et social, le cc a proclamé, en termes péremptoires, dans une décision 84-181 pc des 10/11-10 (p. 3200 et 3206), que la libre communication des pensées et des opinions, visée à l'art. 11 de la Déclaration de 1789, étant une liberté fondamentale d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle.

Le juge avait déjà eu l'occasion de s'y référer à propos de la communication audio-visuelle (82-141 DC), mais la présente décision est la première qui en fait application à la liberté de la presse, l'ancre unique par laquelle tiennent toutes les libertés, selon Stendhal. A l'instar de la décision 81-132 DC sur les nationalisations (CCF, 21, p. 251), elle comporte une signification doctrinale qui dépasse la portée conjoncturelle des annulations prononcées, d'autant que le PM avait lui-même annoncé que l'application des dispositions impliquées n'était pas d'actualité... (AN, 7-9-1984, p. 4396).

I. — Le cc consacre, sur le plan des principes, la conception interventionniste du législateur pour lequel la liberté de la presse ne se définit pas exclusivement par l'alisence d'empêchement, mais exige une action positive. C'est la philosophie du Préambule de 1946 qui vient ici prolonger la vision libérale de 1789. Un leitmotiv revient sans cesse dans les considérants, que résume l'affirmation de principe selon laquelle « la libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective » sans le pluralisme, qui se trouve élevé au rang d'objectif à valeur constitutionnelle.

Le terme même d'objectif souligne le caractère « programmatique » de la démarche qui considère la liberté de la presse dans sa dimension concrète, c'est-à-dire du point de vue des lecteurs, « qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'art. 11 » et qui doivent être « à même d'exercer leur libre choix ». Le cc avait d'ailleurs utilisé cette expression d'objectif à valeur constitutionnelle dans la décision précitée 82-141 pc sur la communication audio-visuelle, ainsi que nous l'avions alors relevé (CCF, 23, p. 258), à propos précisément du pluralisme.

Dès lors, le législateur est habilité à réglementer l'exercice d'une liberté fondamentale, mais seulement « en vue de le rendre plus effectif ».

L'objectif du pluralisme et sa mise en œuvre (les quotas de diffusion) répondent à cette finalité, de même que celui de la transparence et, accessoirement, l'exigence d'une équipe rédactionnelle propre à chaque publication. Ce faisant, le cc récuse l'approche exclusivement libérale des requérants qui s'en tenaient à la conception négative de la liberté-absence d'empêchement consacrée par la loi du 29 juillet 1881. A ce propos, les commentateurs ont relevé que cette loi n'était pas évoquée dans la décision, bien qu'elle eût formulé un principe fondamental reconnu par les lois de la République : la décision remonte à la Déclaration de 1789, dont elle actualise en quelque sorte les implications pour justifier une réglementation qui impose des contraintes étrangères à la loi de 1881.

II. — Mais, selon une démarche qui évoque ici encore la décision sur les nationalisations (81-132 DC précitée), l'actualisation ne saurait remettre en cause la portée de la liberté proclamée en 1789. En un mot, la décision porte la marque d'un compromis. Par voie de corollaire, le juge a estimé que, tout en adhérant à la démarche du législateur, il devait en marquer les limites. D'où la double amputation de la loi s'agissant de son champ d'application (art. 13, al. 2) et des pouvoirs de la commission pour la transparence et le pluralisme (art. 19 et 20), chargée de veiller à son application.

Les dispositions limitant la concentration sont-elles d'application immédiate, au point de contraindre, pour parler clair, le groupe Hersant à s'y conformer? Au prix d'une démarche didactique, le ce s'est refusé à cette éventualité, pour une raison de droit et de fait: S'il est loisible au législateur lorsqu'il organise l'exercice d'une liberté publique... d'adopter pour l'avenir... des règles plus rigoureuses que celles qui étaient auparavant en vigueur, il ne peut, s'agissant de situations existantes intéressant une liberté publique, les remettre en cause que dans deux hypothèses: celle où ces situations auraient été illégalement acquises; celle où leur remise en cause serait réellement nécessaire pour assurer la réalisation de l'objectif constitutionnel poursuivi. Or, à l'heure actuelle, aucune d'entre elles n'est réalisée.

Concernant les situations existant au moment de la publication de la loi, estime le cc, les tribunaux sont seuls compétents pour en apprécier le caractère licite ou non. Et ce d'autant plus que, sur le fondement de l'art. 9 de l'ord. du 26-8-1944, resté en vigueur, les poursuites en cas de concentration demeurent ouvertes, la personne visée pouvant se prévaloir, de surcroît, de la présomption d'innocence proclamée à l'art. 9 de la Déclaration de 1789. En bref, au-delà d'un effet ubuesque (S. July), M. Hersant aurait-il remporté une victoire à la Pyrrhus? Sans doute serait-il aisé de conclure en ce sens. Mais ce serait oublier qu'il est devenu entretemps, le 17-6-1984, membre du Parlement européen et qu'à ce titre il peut se réclamer d'une immunité... permanente (CCF, 23, p. 276). En résumé, le juge a estimé qu'en dehors de la matière fiscale et des validations législatives (CCF, 15, p. 465) la loi ne s'applique que pour l'avenir

et il a implicitement consacré le principe général de l'intangibilité des situations légalement acquises.

Dans cette perspective, il ne pouvait que s'opposer au pouvoir de sanction exorbitant de la commission pour la transparence et le pluralisme en sa qualité d'autorité administrative indépendante (v. P. Sabourin, AJDA, 1983, p. 275). Le cc a considéré qu'en l'absence d'une intervention du juge pénal ladite commission n'était pas habilitée, après une mise en demeure à une entreprise de se conformer aux plafonds légaux, de la contraindre en la privant d'avantages fiscaux et postaux (sur le montant des aides, v. AN, Q, p. 4415). D'où une vigoureuse rédaction où transparaît l'humeur du juge: Considérant que l'ensemble de ces dispositions... produit des effets équivalents à ceux d'un régime d'autorisation préalable; qu'elles sont, de ce chef, contraires à l'art. 11 de la Déclaration de 1789... cette répression ne saurait être confiée à une autorité administrative. En revanche, les dispositions des art. 15 et 22 permettant l'information de la commission ont été validées par la Haute Instance.

Avec une grande force d'analyse, celle-ci a renouvelé sa sollicitude aux libertés publiques, en mettant en avant le régime répressif et l'obligation de résultat qui incombe au législateur, à la faveur notamment de la nouvelle composante de la liberté de la presse constituée par la liberté du lecteur. Il n'est pas jusqu'à la rédaction inédite du dispositif de la décision (sous les strictes réserves d'interprétation) qui n'en porte l'empreinte. A l'unisson d'autres démocraties occidentales, la France dispose désormais d'une législation anti-trust (v. A. Paysant, Contribution à l'étude du statut et de l'économie des entreprises de presse de 1945 à 1962, thèse Caen, 1963). La loi 84-937 du 23-10 (p. 3323), dont on a résumé l'esprit, en rend compte.

V. Conseil constitutionnel, Gouvernement.

LOI

- Bibliographie. R. Carré de Malberg, La Loi, expression de la volonté générale, Economica, 1984: saluons la réédition, présentée par Georges Burdeau, de l'ouvrage magistral sur la souveraineté parlementaire; L. Favoreu, Actualité et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Europe occidentale, RDP, 1984, p. 1147.
- Unanimité. M. Rocard réussit la décrispation : la loi sur l'enseignement agricole privé a été approuvée par le RPR et l'UDF le 22-11 (p. 6311), mais le groupe communiste s'est abstenu (déjà la loi sur la rénovation de l'enseignement agricole public n'avait pas rencontré d'opposition). Le précédent texte adopté à l'unanimité concernait la détention provisoire, le 26-6.

D'autre part, le projet sur l'indemnisation des victimes d'accidents de la route a été adopté en première lecture le 17-12 avec la voix de M. Foyer (RPR), ainsi que celles de MM. Barre et Giscard d'Estaing (Le Monde, 19-12).

— Initiative (v. Premier ministre). M. Poher a déploré dans son discours de clôture, le 21-12, la diminution des dépôts en première lecture devant le Sénat : 20 % des textes en 1984, contre 44 % en 1983 (BIRS, nº 333).

LOI DE FINANCES

- Bibliographie. H. Jacquot, Les nouveaux rapports du Plan et du budget; J.-Cl. Ducros, La structure bipartite de la loi de finances de l'année; L. Tallineau, Les distinctions liées au caractère obligatoire de documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année; R. Muzellec, Du caractère gouvernemental des lois de finances rectificatives; G. Peiser, La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat; R. Chiroux, Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la Ve République: le rapport général de la commission des finances du Sénat. Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de P.-M. Gaudemet, Economica, 1984; L. Philip, La constitutionnalisation du droit budgétaire, ibid., p. 49 et Le droit constitutionnel des finances publiques, Revue française de Finances publiques, nº 7, 1984, p. 127.
- Conformité de la loi de finances de l'année 1985. Sur recours de l'opposition, le CC a examiné, à l'occasion de sa décision 84-184 DC du 29-12, certaines dispositions de la loi budgétaire. Il en a constaté la régularité, à l'exception de l'une d'entre elles qui, à nouveau, dans le domaine de l'enseignement privé (cette Chronique, n° 29, p. 181), empruntait pour partie l'aspect d'un cavalier budgétaire.

En dehors de l'art. 94 concernant les visites domiciliaires (v. Libertés publiques), et, pour nous en tenir au principal, le juge a estimé que le budget annexe des postes et télécommunications était conforme, selon les art. 21 et 22 de l'ord. du 2-1 1959, au principe d'affectation des recettes aux dépenses qui le caractérise (v. A. Paysant, Finances publiques, 1979, p. 72). Au passage, le cc a décliné, à bon droit, sa compétence au regard des décrets fixant le taux des redevances téléphoniques. Selon une démarche constante (cette Chronique, nº 29, p. 180), il a interprété, aux fins de validation de l'art. 21, le principe d'égalité devant l'impôt, posé à l'art. 13 de la Déclaration de 1789, en ce qu'il ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte des dispositions différentes pour des activités professionnelles différentes. Il s'ensuit que ce dernier peut, au moyen d'avantages fiscaux, inciter à la création et au développement d'un secteur d'activité concourant à l'intérêt général, au sens de l'art. 79 du budget, sachant qu'il n'appartient qu'à la loi, en vertu de l'art. 34 C, de déterminer le champ d'application de l'avantage fiscal dont il s'agit.

Le CC a mentionné, au surplus, au regard de l'art. 86, qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une disposition fiscale ait un caractère rétroactif (v. L. Trotabas et J.-M. Cotteret, Droit fiscal, 4e éd., 1980, p. 134).

Enfin et surtout, le juge a été appelé à se prononcer sur les dispositions de l'art. 119 ayant trait à l'enseignement privé. Repoussant l'argumentation avancée, selon laquelle le législateur aurait cédé à la facilité des adjonctions budgétaires, selon Gaston Jèze (Service des finances et de législation financière française, 5e éd., 1912, p. 57), il a opiné que les § I et II (à savoir : les crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants et le montant des dépenses pédagogiques pour les classes sous contrat d'association) rentraient dans l'objet d'une loi de finances tel qu'il résulte de l'art. premier de l'ord. du 21-1-1959. En revanche, le § III, aux termes duquel l'Etat peut créer exceptionnellement des établissements d'enseignement public dont il transfère la propriété à la collectivité territoriale compétente, a été censuré, en la forme, dès lors qu'il en excède les limites. Au détour d'une phrase, le Conseil a pris soin d'indiquer, toutefois, que cette disposition ne porte pas atteinte à la liberté de l'enseignement.

Il résulte de ce qui précède que le juge, conformément à son attitude, a entendu préserver sa liberté d'appréciation, en matière de cavaliers budgétaires. Cependant, la présente décision innove, en ce qu'elle dissocie les éléments d'un même article, sans aller pour autant jusqu'à ceux d'un alinéa. Il est bien certain, à cet égard, que la disposition incluse au § II, b, selon laquelle les personnels non enseignants demeurent de droit privé s'analyse intrinsèquement en un corps étranger à une loi de finances. En résumé, on ne peut s'empêcher de penser que le Conseil n'a pas été indifférent, sur cet aspect fort sensible, à la démarche consensuelle adoptée, au lendemain du retrait du projet Savary, par les parties intéressées.

V. Conseil constitutionnel, Libertés publiques.

- Conformité de la loi de finances rectificative pour 1984. Par une décision 84-186 DC du 29-1 (p. 4171 et 4185), le CC a fait bonne justice de l'argumentation contestant l'art. 15 de ladite loi, en matière de prestation relative à la fourniture d'eau, en faisant valoir, d'une part, le principe d'égalité devant l'impôt, et, d'autre part, qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit à la loi de prendre des dispositions rétroactives en matière fiscale (supra).
- Exécution. La question de la régulation budgétaire (cette Chronique, n° 29, p. 181) a été de nouveau soulevée par M. Alphandéry (UDF) dans son rapport sur les crédits du ministre chargé des relations avec le Parlement (AN, n° 2365, annexe n° 28). Au cours de la même séance, le 25-10, le président de la commission des finances, M. Goux (s), devait d'autre part faire une déclaration sur les conditions d'examen de la loi

de finances, notamment le retard des réponses aux questionnaires et des annexes (p. 5180). V. aussi Maurice Blin, rapporteur général au Sénat : Toujours moins de contrôle du Parlement, Le Figaro, 17/18-11.

MAJORITÉ

— Fin de l'union de la gauche. Le groupe communiste est passé de « l'abstention positive » (cette Chronique, nº 32, p. 180) à l'opposition en votant le 18-12 contre la loi de finances (p. 7203), alors qu'il s'était abstenu en première lecture le 15-11.

V. Groupes.

MINISTRE

- Condamnation. La cour d'appel de Lyon a confirmé le 20-12 (Le Monde, 22-12) la condamnation de M. Georges Fillioud dans l'affaire de la mosquée de Romans (cette Chronique, n° 32, p. 188).
- « En roue libre ». Le secrétaire national provisoire du PSU, M. J.-Cl. Le Scornet, ayant indiqué que son parti « s'interrogeait sur l'intérêt de sa participation au gouvernement » (Le Monde, 9-1), Mme Huguette Bouchardeau, ministre de l'environnement, qui avait quitté ses fonctions de secrétaire nationale du PSU pour entrer au Gouvernement en 1983 (cette Chronique, nº 26, p. 185), a rappelé qu'elle n'y était pas la représentante de son parti à l'égard de la direction duquel elle se mettait « en roue libre » (Le Monde, 12-1).

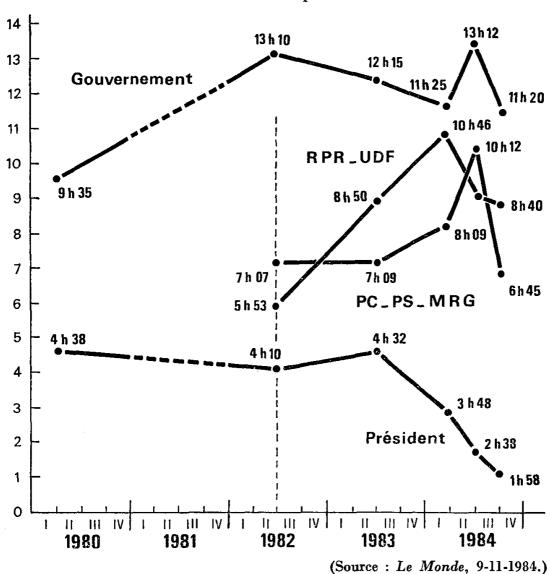
V. Partis politiques.

OPPOSITION

- Bibliographie. R. Etien, La participation de l'opposition au débat budgétaire, Mél. Paul-Marie Gaudemet, p. 247.
- Droit de réplique. L'opposition n'a pas usé, à ce jour, de cette possibilité ouverte à la suite de l'intervention mensuelle du PM sur TF1 (cette Chronique, n° 32, p. 175). Tout en poursuivant une négociation avec les parties prenantes (Le Monde, 23-11), celle-ci a saisi la juridiction administrative de la décision de la Haute Autorité (Libération, 28-11). Toutefois, cette dernière avait cru devoir rappeler qu'elle n'entend pas dicter aux formations politiques la façon dont elles organiseront le créneau que nous leur avons ouvert (Le Monde, 14/15-10). V. Gouvernement.

— Le « dialogue républicain »? Les élus régionaux de l'opposition ont lancé une consigne de boyeottage à l'occasion du voyage présidentiel en Alsace. V. Président de la République.

L'évolution des temps d'interventions à la télévision depuis 1982



ORDRE DU JOUR

— La priorité neutralisée. Le Sénat continue de donner du fil à retordre au Gouvernement qui avait fixé aux 14, 15 et 16-11 la discussion du projet sur l'enseignement privé (partie non budgétaire) : la Haute Assemblée, qui jugeait le délai trop bref, d'autant que la procédure d'urgence supprimait la navette, a décidé de ne pas siéger le mercredi 14, comme son règlement lui en donne la possibilité (cette Chronique, n° 31, p. 189); MM. Joxe et

Chevènement ont présenté le texte le 15... mais la suite du débat a été renvoyée au 10-12, après la discussion de la loi de finances, les rapporteurs ne se considérant pas en état de présenter leurs rapports (*Le Monde*, 8, 10, 15 et 16-11).

Le mois suivant, ce fut au tour de M. Lang d'éprouver la répugnance sénatoriale à la précipitation : la discussion du projet sur les droits des auteurs a été reportée à la prochaine session (*ibid.*, 22-12).

— Procédure de discussion immédiate. Pour la seconde fois (cette Chronique, n° 31, p. 186), le Sénat a eu recours à cette procédure qui lui a permis d'adopter au cours de la discussion budgétaire, dans la nuit du 27 au 28-11, une proposition de résolution créant une commission de contrôle (v. Commission d'enquête et de contrôle).

PARLEMENT

— Bibliographie. B. Beck, La Cour des Comptes et le Parlement, Mél. Paul-Marie Gaudemet, p. 269.

V. Session.

PARLEMENTAIRE

- Activité. Le ministre chargé des relations avec le Parlement fait connaître à M. Cousté (RPR) qu'à la date de juillet 1984 21 lois d'origine parlementaire ont été adoptées depuis le début de la VIIe législature. De surcroît, 11 322 amendements ont été votés, et moins de 20 % d'entre eux procédaient du Gouvernement (AN, Q, p. 5046).
- Parlementaire en mission, M. Valroff, député (s), a été nommé auprès du PM (p. 3720).

PARTIS POLITIQUES

— Incompatibilité. Entré dans le gouvernement de M. Fabius en juillet (cette Chronique, n° 32, p. 172), M. Jean-Michel Baylet a été amené à démissionner de la présidence du MRG où son intérim a été assuré par M. Jean Béranger, sénateur des Yvelines (Le Monde, 23-10), en attendant que le congrès extraordinaire de Marseille désigne son successeur, M. François Doubin, le 13-1 (Le Monde, 15-1).

V. Ministres.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

- Bibliographie. D. Labetoulle, Concl. sous CE 11-7-1984, Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique et Association générale des administrateurs civils, AJDA, 1984, p. 627 (mise en œuvre par le pouvoir réglementaire des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de l'Etat par l'art. 34 C).
- Décrets d'application. A l'invitation de M. Cousté (RPR), le PM précise, sur divers points, la pratique suivie (cette Chronique, n° 30, p. 176), de manière à résorber les délais qui ne seraient pas justifiés par des difficultés techniques : « Il est notamment prévu, afin que le travail de préparation des décrets soit commencé en temps utile, d'organiser une première réunion de programmation administrative dès la fin de la première lecture des textes au Parlement. De plus, lors du vote définitif de la loi, le ministre responsable de son exécution devra faire parvenir au secrétariat général du Gouvernement, au moment où il donne son contreseing, une fiche détaillée récapitulant le nombre, la nature et le calendrier des textes à prendre pour l'application de la loi. Enfin, le gouvernement veillera à la mise en place d'un dispositif de suivi de ce calendrier, de façon que les difficultés éventuellement rencontrées lors de son exécution puissent être réglées rapidement » (AN, Q, p. 5014).

PREMIER MINISTRE

- Bibliographie. A. Rollat et autres, Comment Laurent Fabius gouverne, Le Monde, 18/19-11; J. Boulouis, note sur cc, 84-179 pc du 12-9, Initiative des lois (v. cette Chronique, no 32, p. 184), AJDA, 1984, 683.
- Attributions. Le décret 84-1059 du 1^{er}-12 (p. 3703), ayant nommé M. Edgard Pisani, délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie, placé sous l'autorité du PM, celui-ci a dessaisi en sa faveur, par un décret 84-1084 du 5-12 (p. 3747), le secrétaire d'Etat chargé des DOM-TOM de ses attributions relatives à ce territoire.
- Fonctions. Dans un entretien au Nouvel Observateur, le 30-11, M. Laurent Fabius a précisé son rôle : Cette fameuse théorie du Premier ministre-bouclier, je ne suis pas sûr qu'elle puisse vraiment fonctionner en période de mutation profonde, quand le pouvoir exécutif est inévitablement engagé dans des turbulences. Dans ces périodes-là, tout le monde est sur le pont, en tout cas, je joue et je jouerai mon rôle de PM. D'ailleurs, entre le Président et le PM, un certain nombre de courts-circuits qui avaient existé dans le passé ont disparu, et c'est tant mieux... Le PM a une fonction d'arbitrage. Si les ministres peuvent en permanence faire appel au surarbitrage de

l'Elysée, il se produit des courts-circuits et la machine, alors, se grippe. A la question : quand Mauroy était à Matignon, vous passiez pour un spécialiste du court-circuit, le PM rétorque : Un spécialiste, non. Mais cela a pu se produire. Je ne voyais pas les choses comme maintenant, et j'avais tort.

— Intervention. En compagnie de son épouse, M. Laurent Fabius a participé, le 15-11 (Le Monde, 17-11), à une émission de variétés d'Europe 1. Par ailleurs, M. Laurent Fabius a souligné, à Antenne 2, le 2-1 (Le Monde, 4-1), qu'on ne gouverne pas la France avec des n'y a qu'à. On ne gouverne pas un pays, dans une période de crise, avec des caresses sur les joues... On ne gère pas un pays avec des solutions simplistes.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

- Bibliographie. F.-O. Giesbert, L'été du magicien, Le Nouvel Observateur, 21-12.
- Condition. Le bilan médical semestriel de M. Mitterrand a été diffusé le 27-12 (Le Monde, 28-12).
- Décélération du pouvoir présidentiel? La décision de ne pas implanter le synchroton européen à Strasbourg ne ressortit pas au rôle du Président de la République, a opiné M. Mitterrand à Mulhouse, le 22-12 (Libération, 23-12). Et d'ajouter, de façon surprenante : Aucun texte ne dit que le chef de l'Etat peut être considéré comme devant trancher l'ensemble des problèmes qui nous sont aujourd'hui soumis. Il y a un Gouvernement, il y a un Parlement, il y a des régions et des départements plus responsables, chacun à sa place (ibid.). Tout en marquant sa distance par rapport à la décision, il tranchera : Je n'ai pas l'habitude d'arbitrer contre le Gouvernement (Le Monde, 24-11). Cependant, la logique majoritaire préserve, à ce jour, le Président-législateur de tomber en quenouille.
- Droit de grâce. Le chef de l'Etat a gracié, par décret, le 21-12 (Le Monde, 26-12), M. Toumi Djaïdja, organisateur de la marche des beurs en 1983. A l'inverse de la tradition parlementaire (CCF, 3, p. 371), cette décision a fait l'objet de prises de position diversifiées.
- Epouse du chef de l'Etat. A l'issue d'une visite en Chine, Mme Mitterrand a été reçue le 16-11 (Le Monde, 17-11) par M. Hu Yaobang, secrétaire général du PCC, auquel elle a remis une invitation du chef de l'Etat à se rendre en France.
- Fonctions. Observant que le Président de la République était élu par une majorité, ce qui suppose une minorité, M. Mitterrand a déclaré à Mulhouse le 22-11 : « Il y a quelqu'un en France qui doit parler au nom de

l'une et de l'autre lorsqu'il parle pour la France... Le Président de la République incarne la Nation, l'Etat, la République, le pays tout entier » (Le Monde, 24-11).

Le chef de l'Etat est allé s'incliner le 12-11 devant la dépouille d'un ouvrier turc assassiné, puis devant celle d'une victime du 18^e arrondisment pour « bien marquer la solidarité et la vigilance qui s'imposent » (*ibid.*, 14-11).

- Insigne et emblème. Le PM rappelle à M. Cousté (RPR) qu'il n'existe aucune réglementation relative à l'apposition de la marque personnelle du chef de l'Etat sur le drapeau national. La tradition républicaine laisse à celui-ci un large pouvoir d'appréciation. Sous les IIIe et IVe Républiques, les initiales figuraient au centre de l'emblème (CCF, 23, p. 398). Hormis Georges Pompidou, la pratique est autre sous la Ve République: croix de Lorraine pour son prédécesseur; faisceau de licteurs encadré de branches de lauriers; le chêne et l'olivier pour ses successeurs (AN, Q, p. 5385).
- Intervention. Le décorum qui préside aux déclarations télévisées du chef de l'Etat s'est enrichi, après le pupitre (cette Chronique, n° 30, p. 178), du drapeau national, le 16-12 (Le Monde, 18-12), ainsi que le 31-12, lors de la présentation des vœux à la nation (ibid., 2-1).

Le chef de l'Etat est intervenu à propos de la décision de la Haute Autorité de la communication visant six radios parisiennes pour bloquer toute mesure d'application répressive (Le Monde, 12-12).

— Mise en cause. A propos de la rencontre du Président de la République avec le colonel Kadhafi, le 15-11, M. Couve de Murville (RPR) a, dans une question au Gouvernement, évoqué le 21 (p. 6225) la « tradition du Parlement » de « ne pas mettre en cause dans ses débats le chef de l'Etat », mais il a ajouté : « Comment suivre cette tradition lorsque celui-ci traite directement les affaires sans même la participation d'un membre du Gouvernement, en la seule présence d'un sénateur, sans doute au nom de la séparation des pouvoirs » (allusion à M. Charasse, conseiller à la présidence de la République, qui avait accompagné M. Mitterrand en Crète).

Au Sénat, M. Yvon Bourges (RPR) a regretté le 20-12 que, dans son intervention télévisée, le Président de la République « soit sorti de la réserve que les institutions lui imposent dans l'exercice de ses fonctions- » en ne cachant pas que « son inclination allait vers l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie » (p. 4836). Le Premier ministre observa dans sa réponse qu'il n'est pas dans la coutume d'une assemblée parlementaire d'attaquer le chef de l'Etat (p. 4838). Dans un style plus « musclé », M. Pasqua (RPR) affirma que « nul, fût-il Président de la République... n'est au-dessus des lois », pour conclure en se déclarant prêt « à entamer la procédure visant à saisir la Haute Cour » (p. 4864).

- Objectifs. L'avis adressé aux contribuables par le ministre de l'économie précise : « Conformément à l'objectif fixé par le Président de la République, votre impôt sur le revenu sera allégé en 1985... »
- Organisation de la présidence de la République. Le palais de l'Elysée possède désormais un studio de télévision, installé au rez-de-chaussée, dans le salon Napoléon III (Le Monde, 26-12).
- « Politique étrangère personnelle »? Interrogé sur ses déplacements à Ifrane au Maroc, et en Crète, en l'absence de ministres, M. Mitterrand a répondu le 16-12 à TF1 : « Des ministres m'accompagnent quand c'est nécessaire; d'une façon générale ils sont toujours là et je ne connais guère de cas où j'ai fait un voyage à l'étranger où je n'ai pas été accompagné d'un membre du Gouvernement... Vous en avez relevé deux dans votre brève énumération, vous n'en trouverez pas beaucoup d'autres. » Quant au qualificatif « personnelle », le chef de l'Etat a répondu : « C'est un peu la Ve République. On pourrait corriger, c'est certain (...), mais il est vrai que la politique étrangère relève essentiellement du Président de la République. Il n'y a pas une seule de mes démarches (...) qui n'ait été longuement délibérée avec le Premier ministre, le ministre des relations extérieures et le ministre des affaires européennes » (Le Monde, 18-12).

Sur les voyages présidentiels à l'étranger : Les comptes de l'Elysée (Le Figaro, 13-12).

- Rôle des préfets. Recevant le corps préfectoral le 28-11, le chef de l'Etat a rappelé à ses interlocuteurs : « Vous devez être les seuls détenteurs de l'autorité de l'Etat, les représentants du Gouvernement. C'est vous qui agissez au nom de l'Etat », en ajoutant : « Vous devez devenir tous les chefs de guerre de la bataille économique et sociale » (Le Figaro, 29-11).
- Vœux. L'année 1985 sera celle de la mise en place définitive de la décentralisation et de son corollaire indispensable, la déconcentration, a déclaré le chef de l'Etat en réponse aux vœux des corps constitués le 3-1 (Le Monde, 4-1).
 - V. Questions écrites, Référendum.

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

— Incident au Sénat. Appliquée une fois par mois au Sénat depuis 1982 (CCF, 22, p. 408), la procédure a du mal à se roder. A côté de l'absentéisme des ministres (v. Sénat), il faut incriminer l'agressivité de certaines interventions, telle celle de M. Caldaguès (RPR) le 13-12, qui provoqua une vive réaction de M. Joxe et amena M. Poher à suspendre la séance (p. 4509). Le président du Sénat, qui rappela qu'il y avait trente-huit ans il faisait

son entrée dans l'hémicycle, ajouta : « Jamais je n'avais assisté à une séance comme celle-ci! » Dans son discours de clôture, le 21-12, M. Poher constata la « dérive » des questions au Gouvernement et suggéra que la présence de la télévision en était responsable (BIRS, n° 333).

— Incidents à l'AN. La séance des questions au Gouvernement du 14-11 a été marquée de vifs incidents, le Premier ministre ayant à deux reprises longuement répondu à deux questions du groupe socialiste, notamment pour dénoncer les projets et programmes de l'opposition. Dans un rappel au règlement à l'issue de la séance, M. Gaudin (UDF) s'éleva contre « un véritable dévoiement de la procédure » : « Nous venons d'assister à une séance de propagande gouvernementale. » Le Premier ministre ayant répliqué, M. Labbé (RPR) protesta : « Le Gouvernement n'a pas à répondre à un rappel au règlement et il a utilisé le temps de parole du RPR »... (p. 6020).

Le 19-12, ce fut M. Julia (RPR) qui provoqua quelque tumulte en évoquant le national-socialisme à propos de la Nouvelle-Calédonie (p. 7223). Après une suspension de séance, au cours de laquelle le Bureau entendit M. Julia, celui-ci refusa de retirer ses propos et M. Mermaz exprima à la reprise « une très profonde réprobation » à laquelle s'associa le Premier ministre.

— Débats. Le 28-11, M. Giscard d'Estaing, qui intervenait pour la première fois depuis son retour à l'An, disposa du temps de l'UDF pour interpeller le Premier ministre sur la Nouvelle-Calédonie (p. 6442). Auparavant, et de manière inhabituelle, M. Mermaz autorisa M. Tibéri (RPR) à répondre à M. Sarre (s) qui avait mis en cause la municipalité de Paris à propos des crèches, et qui lui répliqua (p. 6439).

V. Rappel au règlement.

QUESTIONS ÉCRITES

— Fin de non-recevoir. A propos d'une question de M. Cousté (RPR) relative à une déclaration du chef de l'Etat lors d'un voyage au Danemark, le ministre des affaires européennes, se retranchant derrière l'art. 68 C, se refuse d'y répondre (cette *Chronique*, nº 32, p. 185), dès lors qu'elle met en cause le Président de la République (AN, Q, p. 4776).

La nature des questions de M. Cousté, qui excèdent les compétences du Gouvernement (ventes d'armement au Tiers Monde effectuées par les Etats-Unis et l'URSS; nombre de ses cadres formés dans les pays marxistes), sont frappées d'irrecevabilité (p. 5261 et 49). Le ministre de la défense a voulu, sans conteste, couper court à tout détournement de procédure. Il en est de même en ce qui concerne une question du même auteur de politique-fiction relative à une contradiction entre les majorités présidentielle et parlementaire (p. 5228).

QUORUM

Le Gouvernement ayant inopinément déposé le 18-10 un amendement à la loi de finances, supprimant les avantages fiscaux (prélèvement libératoire et abattement) dont bénéficiaient, en dépit de leur indexation sur l'or, les intérêts de l'emprunt 7 % 1973, M. Labbé, président du groupe RPR, demanda la vérification du quorum pour le vote de cet amendement (p. 4963). Se défendant de pratiquer l'obstruction, M. Labbé s'éleva contre le vote à la sauvette d'une mesure qu'avait refusée le précédent Gouvernement et s'étonna de l'absence du Premier ministre, seul le secrétaire d'Etat étant présent. Le quorum n'étant pas atteint la séance fut levée à 4 h 30 et reprise, conformément au règlement, une heure plus tard, en présence cette fois du ministre des finances, pour l'adoption de l'amendement litigieux (v. Vote bloqué). C'était la troisième fois depuis 1981 que la vérification du quorum était demandée (cette Chronique, n° 29, p. 190).

RAPPEL A L'ORDRE

— M. René Martin (PC) a été rappelé à l'ordre avec inscription au procèsverbal, le 22-11, par le président de la séance du Sénat : il avait qualifié la commission des lois, favorable à la création d'une commission de contrôle sur la Nouvelle-Calédonie, de « commission croupion » et avait refusé de retirer cette expression (p. 3732). V. Commission d'enquête et de contrôle.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— Interpellation. L'affaire de l'emprunt 7 % 1973 (v. Quorum, Vote bloqué) a rebondi le 19-10 avec une cascade de rappels au règlement, tous les groupes intervenant. M. Ducoloné (PC), qui présidait, interpréta libéralement la procédure, et ce débat impromptu s'acheva sur une déclaration du ministre de l'économie (p. 4976).

La rencontre du chef de l'Etat et du colonel Kadhafi devait de même provoquer une « interpellation » de l'opposition le 15-11, à laquelle répondit M. Estier, président de la commission des affaires étrangères (« j'aurai, quant à moi, l'honnêteté de dire que mon intervention ne constitue pas un rappel au règlement... », p. 6082).

— Prolongation. Toujours à propos de l'emprunt 7 % 1973, la séance des questions au Gouvernement a connu le 24-10 une « rallonge » sur un rappel de M. Gaudin (UDF) auquel répondit M. Fabius, suivie d'une réplique de M. Barre (app. UDF) au Premier ministre (p. 5139). V. Question au Gouvernement.

RÉFÉRENDUM

- Bibliographie. R. Ponceyri, Les risques électoraux du référendum présidentiel sous la Ve République, JJA, 19/21-12; J. Robert, L'aventure référendaire, D, 1984, p. 243.
 - V. Conseil constitutionnel.

RÉPUBLIQUE

— Bibliographie. La Constitution de la Ve République, RFSP, 1984, p. 615 (actes du colloque du XXVe anniversaire); J.-P. Jouary et A. Spire, Voyage au centre de la Constitution, I. L'Etat, c'est qui?, L'Humanité, 13-11; II. Station Palais-Bourbon, ibid., 20-11; III. Station Elysée, 27-11; IV. Station Luxembourg, 30-11; V. Super-institutions (CC, CE), 4-12; VI. Pas de terminus, 14-12; VII. France-Europe express, 18-12.

SÉNAT

- Bibliographie. Analyse des discussions législatives et des scrutins publics, 1983-1984, 2e session ordinaire et 3e session extraordinaire (Imprimerie du Sénat).
- Initiative du président. M. Alain Poher a écrit le 9-10 à la présidente de la Haute Autorité de la communication audio-visuelle pour lui faire part de l'inquiétude des présidents de groupes de la majorité sénatoriale « à propos du déséquilibre qu'ils constatent dans l'information sur les chaînes de radiodiffusion et de télévision du service public ». Mme Michèle Cotta a répondu le 22-10 que les membres de la Haute Autorité ont constaté ce déséquilibre pendant le premier semestre et ont adressé aux présidents des sociétés de télévision une « recommandation » leur demandant de veiller à ce que « l'équilibre entre les représentants des pouvoirs publics, ceux qui les soutiennent et ceux qui les critiquent » soit obtenu à l'avenir » (Le Figaro, 7-11, texte intégral de cette correspondance dans le rapport spécial de M. Cluzel sur la communication audio-visuelle, S, nº 69, annexe nº 48). V. Opposition.
- Rapports avec le Gouvernement. Le président du Sénat a exprimé son mécontentement devant l'absence de la plupart des ministres lors des questions du Gouvernement, à l'occasion de la conférence des présidents du 18-10 (Le Monde, 20-10). Il a d'autre part relevé le 20-12 que le Premier ministre intervenait « pour la première fois dans cet hémicycle en tant que chef du Gouvernement », pour répondre à une question orale sur la Nouvelle-Calédonie (p. 4838). V. Ordre du jour, Questions au Gouvernement.

V. Loi.

SESSIONS

- Fin de la session ordinaire au Sénat. La Haute Assemblée discutait de questions orales avec débat sur la Nouvelle-Calédonie en séance de nuit le 20-12 lorsque, à minuit, M. Labarrère, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, constata que la session était close et déclara que le Gouvernement se retirait (p. 4863). La séance continua cependant, en l'absence de ses représentants, jusqu'à son terme.
- Session extraordinaire. Un décret du 20-12 convoqua le Parlement le 21 pour achever l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour (p. 3923); le décret de clôture intervint le 21 (p. 3943).
- Une « année exceptionnelle ». Dans son discours de clôture du 21-12, M. Poher indiqua que le Sénat avait tenu séance pendant les deux tiers des jours ouvrables de 1984, c'est-à-dire pendant deux cents jours, « record absolu » dans l'histoire de la Ve République (BIRS, nº 333).

VOTE

- Bibliographie. D. Desurvire, Droit de vote et prérogatives institutionnelles de l'INSEE, La Vie judiciaire, 19-11.
- Etablissement et révision des listes électorales. Le ministre de l'intérieur indique à M. Prat (s), que l'art. L. 17 du code électoral relatif à la composition de la commission administrative chargée de la révision desdites listes ne prévoit aucune précision concernant le renouvellement des délégués de l'administration et du président du tribunal de grande instance (AN, Q, p. 4717).
- Vote blanc. Le ministre de l'intérieur, en réponse à M. Mesmin (UDF), réfute longuement l'argument tendant à considérer un bulletin blanc comme un suffrage exprimé, en estimant qu'en dehors de l'hypothèse de la RP la réforme irait à l'encontre de la volonté de neutralité manifestée par les électeurs. (AN, Q, p. 5298), en élevant entre autres le chiffre de la majorité absolue.
- Vote par procuration. A la demande de M. Fuchs (UDF), le ministre de l'intérieur se livre à une réflexion d'ensemble sur la suppression du vote par correspondance résultant de la loi du 31-12-1975 et de ses incidences sur le vote par procuration (art. R 72 du code électoral) (AN, Q, p. 4802).

VOTE BLOQUÉ

— A l'occasion de l'amendement supprimant les avantages fiscaux de l'emprunt 7 % 1973, M. Emmanuelli, secrétaire d'Etat aux finances, a demandé un scrutin unique sur cette disposition le 18-10 (p. 4963), pour écarter les sous-amendements reportant la date de son entrée en application sur lesquels l'opposition annonçait son intention de réclamer la vérification du quorum (v. Quorum). C'est la seconde fois depuis 1981 que le Gouvernement a recours à l'art. 44, al. 3 C (cette Chronique, nº 27, p. 118), et on observera qu'à la différence de l'usage antérieur le sommaire des Débats parlementaires ne le mentionne pas, ce qui complique bien inutilement la tâche du lecteur.

La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 janvier 1985.