Chronique constitutionnelle française

1er juillet - 30 septembre 1986

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

— La cohabitation est un « débat du passé complètement dépassé » selon M. Balladur à Antenne 2 (*Le Monde*, 12-9). Nous avions devancé le ministre d'Etat en supprimant cette rubrique à partir de la *Chronique* 39.

AMENDEMENT

— Le rapporteur de la loi sur la liberté de communication, M. Gouteyron (RPR), a indiqué le 24-7 à l'issue des quelque 180 heures de débat qui lui ont été consacrées, que le Sénat avait battu son record avec 1 844 amendements, dont 1 580 examinés en séance publique. Les groupes socialiste et communiste en avaient déposé respectivement 838 et 786 (p. 3277). Pour l'AN, cette *Chronique*, nº 30, p. 157.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Composition.* A la suite des annulations prononcées par le CC, le 8-7, une élection législative a été organisée en Haute-Corse le 24-8. Les députés invalidés, MM. Pasquini (RPR) et Zuccarelli (MRG), ont retrouvé leur siège (*Le Monde*, 26-8). A leur tour, les électeurs de la Haute-Garonne se sont rendus aux urnes, le 28-9. L'UDF-RPR, ayant à sa tête M. Dominique Baudis, et le PS M. Lionel Jospin, se sont partagé les 8 sièges, comme en mars

dernier (*ibid.*, 30-9). M. Jospin, député de Paris, était éligible à un autre siège à l'Assemblée, comme en 1970 M. Jean-Jacques Servan-Schreiber à Bordeaux, avant de satisfaire à la règle de l'incompatibilité.

En outre, sur 15 députés entrés en lice, 7 d'entre eux (cette *Chronique*, n° 28, p. 202) franchiront le seuil du Sénat le 28-9 (*Le Monde*, 30-9) : Mme Missoffe, RPR (Val-d'Oise) ; MM. Jarrot, RPR (Saône-et-Loire) ; Charretier, UDF (Vaucluse) ; Lecanuet, UDF (Seine-Maritime) ; Arreckx, UDF (Var) ; Quilliot, S (Puy-de-Dôme), et Pen, app. S (Saint-Pierre-et-Miquelon). A l'exception de ce dernier, dont le remplacement sera pourvu par une élection partielle, les suivants de liste ont été appelés à siéger à l'Assemblée.

V. *Groupes.*

— *Erratum.* L'inflation à deux chiffres est suffisante. Le lecteur aura rectifié le nombre des membres du Gouvernement Fabius qui étaient sur les rangs aux législatives : 40 (cette *Chronique*, n° 38, p. 162).

V. *Conseil constitutionnel. Elections. Sénat.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Mise en cause du Conseil d'Etat.* A l'occasion de l'examen du projet d'ordonnance en matière de délimitation des circonscriptions électorales, la Haute Juridiction a été prise à partie une fois de plus (cette *Chronique*, n° 30, p. 158). En termes vifs, M. Jacques Toubon, président de la commission des lois à l'AN et secrétaire général du RPR, a mis en cause l'indépendance et l'impartialité de l'institution à Europe 1, le 3-9 (*Le Monde*, 5-9) : *Les organes de direction... sont tous composés de gens ayant une tendance politique bien affirmée et qui n'est pas celle de la majorité actuelle... Les rapporteurs qui ont été désignés... sont de la même tendance... On peut craindre que l'avis... ne soit pas un avis strictement juridique mais soit un avis comportant beaucoup de considérations partisanes.*

L'association des membres et anciens membres du Conseil d'Etat dénoncera, le 5-9 (*ibid*, 7-9), cet *inadmissible procès d'intention*, de la même façon que le président du syndicat de la juridiction administrative (17-9). Dans une lettre adressée au vice-président, M. Nicolaÿ, le garde des Sceaux, a rappelé la confiance qu'il porte à la Haute Assemblée tant par la qualité de ses travaux que l'impartialité de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles et administratives *(ibid.)*.

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session de printemps et de la première session extraordinaire de la VIIIe législature.* 26 lois ont été adoptées définitivement (dont 5 relatives à des engagements internationaux, avec le Québec notamment) :

16 normalement et 10 à l'issue d'une CMP. A l'opposé de naguère (cette *Chronique*, n° 37, p. 174), le dernier mot n'a pas été demandé, à l'évidence, à l'Assemblée nationale (*BIRS*, n° 376, p. 14).

V. *Loi. Loi de finances. Session extraordinaire.*

CODE ÉLECTORAL

— *Election des députés.* Un an exactement, à un jour près, après la réforme du régime électoral de l'AN par les quatre lois du 10-7-1985 (cette *Chronique*, n° 35, p. 179), la loi n° 86-825 du 11-7 rétablit le scrutin majoritaire à deux tours et autorise le Gouvernement à procéder au découpage des circonscriptions par ordonnance. Le CC l'a déclarée conforme « sous les strictes réserves d'interprétation » énoncées dans sa décision n° 86-208 DC des 1er et 2-7, qui prolonge et précise la jurisprudence inaugurée par les deux décisions de 1985 sur la Nouvelle-Calédonie (cette *Chronique*, n° 36, p. 182).

I. — Le premier moyen soulevé par les députés socialistes dans leur saisine, qui se fondait sur le caractère organique des dispositions concernées, a été écarté, compte tenu du fait que le nombre des députés fixé par les LO du 10-7-1985 n'a pas été modifié.

II. — Sur le principe du recours à l'art. 38 C pour le découpage, le CC constate que celui-ci est « une composante du régime électoral » mentionné à l'art. 34 C et donc que l'art. 38 est applicable. Au cas où les ordonnances viendraient à être annulées par le juge administratif ou deviendraient caduques, le régime électoral antérieur se trouverait remis en vigueur.

III. — La délimitation des circonscriptions s'effectue conformément au tableau annexé à la loi, qui conserve la répartition des sièges entre les départements établie en 1985 ; cette délimitation doit respecter les limites cantonales, sauf pour les cantons de plus de 40 000 habitants, et les écarts de population ne peuvent excéder 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département. Tout en jugeant que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution, le CC rappelle que l'AN « doit être élue sur des bases essentiellement démographiques », et que si le législateur peut atténuer cette règle pour des impératifs d'intérêt général, « il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ». En conséquence, l'écart maximum de 20 % « doit être réservé à des cas exceptionnels et dûment justifiés », n'intervenir que « dans une mesure limitée », et « s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis » ; enfin, la délimitation « ne devra procéder d'aucun arbitraire ». « Toute autre interprétation serait contraire à la Constitution. »

— *Vicissitudes du découpage.* Le projet d'ordonnance a été soumis à la commission prévue par la loi du 11-7, comprenant deux conseillers d'Etat, deux conseillers à la Cour de cassation et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, désignés par leurs assemblées générales ; l'avis de cette

commission, publié au *JO* du 26-8, a conduit le ministre de l'intérieur à revoir son projet avant de le soumettre au CE, lequel a demandé que la nouvelle version soit auparavant soumise à la commission, et ce n'est que le 23-9 que le CE a rendu son avis. Le projet d'ordonnance est venu au conseil des ministres du 24 où le chef de l'Etat a réservé sa décision : il prendra « un temps raisonnable » pour la faire connaître (*Le Monde*, 25-9).

— *Régime électoral de Saint-Pierre-et-Miquelon.* La LO n° 86-957 du 13-8 (déclarée conforme par la décision n° 86.212 DC du 12-8) et la loi n° 86-958 du même jour tirent les conséquences de la transformation de ce DOM en collectivité spéciale, pour ce qui concerne sa représentation au Sénat, et codifient les dispositions particulières désormais intégrées au code électoral.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* J.-M. Pontier et D. Turpin, Réflexions sur la réforme régionale, *RFDA*, 1986, p. 521 ; J. Fourré, L. Favoreu, La région au regard du droit constitutionnel, *ibid.*, p. 526.

— *La « pause ».* La loi 86-972 du 19-8 (p. 10190) portant dispositions diverses relatives aux dites collectivités, en matière de transfert de compétences, fonction publique et ressources financières, clôt provisoirement le mouvement décentralisateur. Le temps sera mis à profit pour achever le code annoncé par l'art. 99 de la loi du 2-3-1982 sur le métier depuis 1983 (*SQ*, p. 1011).

— *Référendum à Mayotte.* La loi n° 76-1212 du 24-12-1976 érigeant Mayotte en collectivité territoriale spéciale (*CCF*, 1, p. 46), prévoyait que la population serait consultée sur ce statut dans un délai de trois ans, délai prolongé de cinq ans par la loi n° 79-1113 du 22-12-1979 (*ibid.*, 13, p. 49), et expirant donc en 1984. Compte tenu de l'hostilité des Etats africains, le Gouvernement avait renoncé à organiser le référendum avant cette date, pour des raisons diplomatiques. Le ministre des DOM-TOM, M. Pons, a indiqué qu'il n'y avait plus lieu d'y procéder, les Mahorais ayant démontré leur volonté de demeurer Français et de ne pas être intégrés aux Comores (*Bulletin quotidien*, 11-9).

— *Référendum local.* En signe de protestation contre le projet d'ordonnance de découpage des circonscriptions électorales de l'AN, le maire de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) a organisé, le 16 et 17-9, une consultation, en dépit de la décision du TA, saisi par le préfet, de surseoir à exécution (*Le Monde*, 11, 18 et 25-9) ; à l'exception du référendum d'autodétermination (art. 53, *in fine*, C), seul le référendum relatif à la fusion de la commune est possible (loi du 16-7-1971).

— *Statut de la Nouvelle-Calédonie.* En prévision du référendum d'autodétermination, la loi 86-844 du 17-7 (p. 8927) complète et modifie celle du 23-8-1985 (cette *Chronique*, n° 36, p. 175). On se bornera à indiquer qu'elle prévoit des mesures d'aide et de développement et opère des glissements de compétences des régions au territoire.

V. *Code électoral. Elections. Sénat.*

COMMISSIONS

— *Bibliographie.* J. Desandre, La responsabilité des personnes entendues par les commissions parlementaires d'enquête, *RDP*, 1986, p. 731.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1986, 4e éd. ; O. Duhamel, Le Parlement des juges, *Le Monde*, 1er-7 ; L. Favoreu, Le sage constitutionnel et la cohabitation, *ibid*, 20-8 ; J. Foyer, La parole à la défense, *ibid.*, 6/7-7 ; M. Kajman, La sanction d'une faute politique, *ibid.*, 31-7 ; A. Chalandon, entretien, *ibid.*, 9-8 ; E. Faure, Les nouveaux théologiens, *ibid.*, 13-8 ; F. Luchaire, La double confusion d'un vrai théologien, *ibid.*, 19-8 ; L. Hamon, « Les tables de la loi » ne peuvent pas tout prévoir, *ibid.*, 23-9 ; M. Aurillac, Une controverse utile, *ibid.* ; D. Pène, Les entraves du Conseil constitutionnel, *ibid.*, 28/29-9 ; J.-M. Garrigou-Lagrange, Les partenaires du Conseil constitutionnel ou la fonction interpellatrice des juges, *RDP*, 1986, p. 647 ; L. Habib, La notion d'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *ibid.*, p. 695 ; M. de Villiers, La jurisprudence 1985 du CC, *RA*, 1986, p. 137, 247 et 350.

Enquête : M. Kajman, Qui est le Conseil constitutionnel, *Le Monde*, 6-9.

Notes : L. Fernandez sous 85-189 du 17-7-1985, *JJA*, 8-8 ; J. Dufan, 13-12-1985, *JCP*, 1986.J.3237 ; J. Maindrault et R. Martin, 16-1-1986, *Juris PTT*, n° 5, juin 1986, p. 10 ; F. Lucbaire, 13-12-1985, *D*, 1986, p. 345.

— *Décisions.* 86-208 DC, 1er/2-7 (p. 8282 et 8285). Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales. V. *Elections. Habilitation législative.*

86-209 DC, 3-7 (p. 8342 et 8347). Loi de finances rectificative pour 1986. V. *Loi de finances.*

86-210 DC, 29-7 (p. 9393 et 9396). Loi portant réforme du régime juridique de la presse. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-212 DC, 12-8 (p. 9954). LO relative au régime électoral de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. V. *Elections.*

86-211 DC, 26-8 (p. 10438 et 10439). Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-213 DC, 3-9 (p. 10786 et 10792). Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-214 DC, 3-9 (p. 10788 et 10793). Loi relative à l'application des peines. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-215 DC, 3-9 (p. 10788 et 10793). Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-216 DC, 3-9 (p. 10790 et 10793). Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

86-217 DC, 17/18-9 (p. 11294 et 11302). Loi relative à la liberté de communication. V. *Libertés publiques* et ci-dessous.

29-7 (p. 9395). *Sénat, Gard.* V. *Parlement* et ci-dessus.

Au surplus, le CC a rejeté trois recours dirigés contre l'élection de députés (3 et 8-7, p. 8343 et 8573), donné acte d'un désistement d'instance (1er-7, p. 8282) et annulé le scrutin en Haute-Corse et en Haute-Garonne (8-7, p. 8570 et 8571). V. ci-après : *Contentieux électoral.*

— *Mise en cause de l'institution.* « La loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution. » Il semble que le fameux *obiter dictum*, énoncé par le CC le 23-8-1985 (cette *Chronique*, n° 36, p. 179), ait été occulté par la nouvelle majorité qui, par sa contestation, a donné le sentiment de regimber à honorer pleinement l'autorité de chose jugée (art. 62 C). A l'instar de la gauche qui s'était réclamée de l'absolutisme démocratique de la loi et avait dénoncé l'oligarchie juridictionnelle en 1982 (*CCF*, 20 et 21, p. 98 et 100), la droite, par la bouche autorisée du Premier ministre par intérim, M. Albin Chalandon, garde des Sceaux, s'est livrée à une inconvenance juridique. Dans un entretien accordé au *Monde* le 9-8, celui-ci a estimé que *le pouvoir discrétionnaire très vaste* dont se prévaut le Conseil était à ses yeux une *anomalie*, qui le conduit à *se placer au-dessus des lois votées par le Parlement, c'est-à-dire la souveraineté nationale.*

De Thibeaudau à René de Lacharrière, on le sait, l'accusation de *surpouvoir* a été constante et pertinente du point de vue de la logique démocratique. De ce point de vue, on peut comprendre l'irritation du Gouvernement pris en tenailles pour le *double veto* du Président et du Conseil.

Dans un communiqué, le 12-8, le CC a tenu à répliquer, à l'opposé de naguère (*CCF*, 20, p. 98), en rappelant qu'*il tient de la Constitution la mission juridique de vérifier la conformité à celle-ci des lois qui lui sont déférées. Il s'interdit donc de participer au débat actuel qui s'inscrit dans un cadre politique* (*Le Monde*, 14-8).

A son tour, M. Jacques Toubon, président de la commission des lois à l'AN et secrétaire général du RPR, devait nourrir la polémique à Europe 1, le 3-9 (*ibid.*, 5-9), en dénonçant *le parlement des juges* (qui en vient) *à se substituer au Parlement pour faire la loi...* Il est devenu... *non plus ce qu'il devrait être, une espèce de muse stimulante, inspiratrice du législateur, mais*

une espèce de muse paralysante. En décochant la flèche du Parthe, le 6-9 (*ibid.*, 7/8-9), il formulera l'accusation suprême : *Dans quelle limite le contrôle de l'Etat de droit peut-il empiéter sur la souveraineté du peuple ?*

Sans se perdre dans la contemplation du Conseil, il est malaisé de mier que la difficile conciliation qu'il a menée à ce jour, avec opiniâtreté, entre les logiques juridique et politique, ait porté ses fruits. L'instauration d'un *Gouvernement de la Constitution*, selon la belle expression du doyen Georges Vedel, représente à la réflexion l'innovation la plus marquante de la Ve République au regard de notre tradition et le meilleur rempart aux débordements éventuels d'une majorité. Le chien de garde imaginé par les constituants de 1958 serait-il devenu *enragé*... de l'Etat de droit ? Que seul le suffrage universel (art. 3 et 11 C) pourrait le ramener à la raison. En final, la célérité avec laquelle le contrôle de constitutionnalité s'est imposé, à l'opposé de la lente et prudente progression opérée par le juge administratif, peut expliquer une certaine intempérance du pouvoir d'Etat. Les Anglais prétendent, à cet égard, que l'on ne peut obtenir en une génération le pouvoir et la considération.

— *Procédure.* Depuis peu, le Conseil s'emploie à favoriser sa perception médiatique, non seulement par la vision de la salle des délibérations et celle de ses membres mais aussi à l'occasion de la diffusion d'amples communiqués résumant la signification de ses décisions. Les lois d'habilitation en matière économique et sociale, et de découpage électoral (*Le Monde*, 28-6 et 4-7) en ont fourni le prétexte.

Au reste, on relèvera que pour la première fois depuis l'élargissement de sa saisine en 1974, les recours présentés par les sénateurs à l'encontre des lois Chalandon n'ont pas été argumentés (p. 10439, 10792 et 10793). Le juge ne manquera pas, du reste, de relever qu'*aucun moyen particulier* n'avait été développé (86-211 DC du 26-8, p. 10439). Dans ces conditions, en vue de forger son intime conviction, le CC a demandé, selon une démarche classique, des éclaircissements à la Chancellerie. Le garde des Sceaux, en indélicatesse, a demandé à ses services de ne pas y donner suite (*Le Monde*, 5-9).

On notera, au surplus, avec intérêt que le Conseil développe sa jurisprudence libérale, en accueillant le recours de particuliers (cette *Chronique*, n° 38, p. 165). Dans une décision du 29-7, *Sénat, Gard* (p. 9395), il a statué, en forme juridictionnelle, sur le recours intenté contre la proclamation d'un sénateur. Le rattachement au contentieux électoral auquel il a été procédé ne saurait faire illusion. V. *Parlementaires.*

Le juge a, par ailleurs, innové d'une manière qui n'est pas innocente, dans la rédaction du dispositif de ses décisions à l'occasion de l'examen des lois d'habilitation susmentionnée. A l'image, sans doute, du difficile compromis élaboré, le Conseil, tout en reprenant la formule digne d'un veto implicite des *strictes réserves d'interprétation* inaugurée les 10/11-10-1984 à propos de la loi sur la presse (cette *Chronique*, n° 33, p. 163), a estimé que lesdites lois *n'étaient pas contraires à la Constitution.* Ce qui est en retrait

(ou la marque d'une ultime réticence ?) par rapport à l'expression traditionnelle, selon laquelle les textes sont *déclarés conformes* à celle-ci.

Au surplus, le *pouvoir d'évocation* que se reconnaît le Conseil, au moyen du considérant-balai, s'est exercé, de manière inédite, semble-t-il, à l'occasion de la décision 86 DC 217 des 17/18-9 relative à la liberté de communication. Utilisée à ce jour, en vue d'une déclaration de non-conformité (18-11-1982, quota féminin, cette *Chronique*, n° 25, p. 189), cette technique a été sollicitée en vue de procéder à *l'interprétation* de l'art. 4 de la loi relatif à la composition de la commission nationale de la communication et des libertés : les membres désignés par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes *doivent être élus uniquement par ceux des membres des institutions qui sont, à la date de l'élection, en service dans leur corps* (p.11301). Ce qui a pour effet d'exclure du collège électoral les membres en détachement ou mis à disposition.

Enfin, dans le domaine du contentieux électoral, la décision d'annulation de l'élection législative de la Haute-Garonne, le 8-7, a été précédée, selon une démarche relativement rare, d'une enquête diligentée par la section. Les personnes entendues ont déposé sous *serment* (art. 42 de l'ord. du 7-11-1958), hypothèse, on le sait, exceptionnelle en droit constitutionnel français.

V. *Habilitation législative. Libertés publiques.*

CONSEIL DES MINISTRES

— *Art. 13 C.* Les dispositions de la loi sur la liberté de communication prévoyant la nomination en conseil des ministres des membres de la CNCL et du président de l'établissement public de diffusion empiètent sur le domaine réservé à la LO par l'art. 13 C, a décidé le CC (n° 86-117 DC). Paradoxe : la liste des emplois ainsi pourvus peut être établie par un décret pris en application de l'ordonnance organique du 28-11-1958 (cette *Chronique*, n° 36, p. 179), mais non pas une loi ordinaire...

D'autre part, en ce qui concerne les emplois de direction d'entreprises publiques et sociétés nationales, sans contester le pouvoir du Gouvernement de procéder à des changements de titulaires, le chef de l'Etat a cependant subordonné sa signature à l'obtention, pour certains d'entre eux, de « reclassements honorables » (*Le Monde*, 25-7 et 1er-8). Coexistence institutionnelle vaut *partage polonais*.

— *Comptes rendus des délibérations.* A nouveau (cette *Chronique*, n° 38, p. 168) le porte-parole de l'Elysée a fait état, à l'issue du conseil du 24-9 (*Le Monde*, 26-9), des réticences éprouvées par le chef de l'Etat en ce qui concerne l'inscription à son ordre du jour du projet d'ordonnance en matière de découpage électoral.

— *Déroulement.* Après M. Michel Noir (cette *Chronique*, n° 38, p. 169), M. Jacques Douffiagues, ministre délégué chargé des transports, s'est exprimé dans *Les Nouvelles d'Orléans* (v. *Le Monde*, 3-9) avec légèreté : *Au conseil des ministres, il ne se passe rien. Tous les mercredis, comme nous sommes de bons petits et que c'est le jour de récréation, on va voir le tonton. Le tonton est un peu grincheux, pas très agréable, mais on finit par s'habituer. C'est devenu un animal familier. Mais il ne se passe rien. Les choses sérieuses se font avant.*

Il fera amende honorable, le 8-9 (*ibid.*, 11-9), en précisant que *la boutade en forme de parabole* ne pouvait être présentée comme *mettant en cause les institutions et la dignité de la fonction et de la personne du Président de la République*, avant d'aller présenter des excuses à celui-ci, le 13-9. V. *Le Canard enchaîné*, 17-9, et *Libération*, 18-9.

— *Nature.* Au conseil réuni le 16-7 (*Le Monde*, 18-7), M. Jacques Chirac a contesté, avant d'en appeler à la nation, le refus opposé par le chef de l'Etat à la signature de l'ordonnance relative à la privatisation : *Le ministre d'Etat et le ministre chargé de la privatisation ont exposé le contenu de l'ordonnance proposée à l'approbation du conseil des ministres. Le conseil a adopté ce texte. Aucune disposition de la Constitution ne confère à aucune autorité autre que le conseil des ministres le soin d'apprécier l'opportunité ou le bien-fondé d'une ordonnance.* L'appréciation ne laisse pas de surprendre. Sans qu'il soit nécessaire de relever que le conseil est présidé par le chef de l'Etat (art. 9 C), ce qui implique à l'évidence, selon l'expression de M. Jean Massot, qu'un *consensus* s'y établisse (*La présidence de la République en France*, La Documentation française, 1986, p. 177), le PM en méconnaît la nature.

Ledit conseil ne saurait être, en effet, assimilé à une assemblée dont les délibérations auraient autorité juridique. Celles-ci ne sont que des *projets de résolution* qui seront, ultérieurement, convertis en décisions formelles. Au reste, l'arrêt du CE, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux* du 25-11-1977 (*Rec.*, p. 463), précise à cette fin que ces dernières *sont par elles-mêmes sans effet juridique direct et doivent être regardées comme une simple déclaration d'intention du Gouvernement ; que par suite elles ne sauraient être attaquées par la voie du recours pour excès de pouvoir.*

Contrairement à une formulation reprise dans la presse, ce n'est pas le conseil des ministres qui *décide.* Il faut rappeler à ce propos une note du général de Gaulle en date du 18-11-1963, qui précise : « Rappeler aux ministres et au secrétaire général du Gouvernement qu'on ne doit pas dire : "ceci... a été décidé *par* le conseil des ministres », mais : "ceci a été décidé *en* conseil des ministres" (sous-entendu par le Président de la République qui "décrète sur le rapport de tel ministre, le conseil des ministres entendu"). » (*Lettres, notes et carnets 1961-1963*, Plon, 1986, p. 392).

C'est dans cette perspective, en bonne logique, que le porte-parole de l'Elysée s'est placé, à l'issue du conseil du 24-9 (*Le Monde*, 26-9) : *Devant*

l'insistance du Gouvernement, le Président de la République a pris acte, conformément à l'art. 38 C, de l'avis du Conseil d'Etat et de la délibération du conseil des ministres.

— *Ordre du jour.* Mme Michèle Gendreau-Massaloux a indiqué le 24-9 (*Le Monde*, 26-9), s'agissant de la question électorale susmentionnée, que le Président, lorsqu'il a été saisi du projet d'ordre du jour, *avait fait savoir au Premier ministre qu'il ne lui paraissait pas sage de réveiller cette controverse au moment où les Français étaient appelés à se rassembler face au terrorisme.* A l'opposé du régime de 1946, où l'ordre du jour était arrêté par le président du Conseil et soumis au Président de la République, aux termes du règlement intérieur du Gouvernement de 1947, celui de 1958 le confie au chef de l'Etat, en vertu d'une coutume (V. J. Massot, *op. cit.*, p. 180).

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Bibliographie.* J. Frayssinet, *Le conseil économique et social*, La Documentation française, NED, n° 4807.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Annulations.* Par deux décisions du 8-7 (p. 8570), le CC a annulé l'élection de Haute-Corse et celle de Haute-Garonne. Dans le premier cas, la disparition des volets de procuration et la substitution de listes d'émargement falsifiées aux listes originales, constituaient des irrégularités qui, par leur nombre, leur gravité et leur caractère organisé interdisaient de retenir comme sincères les opérations de vote à Bastia, et donc de déterminer avec certitude le nombre de voix obtenues par chaque liste. Dès lors, le Conseil ne pouvait qu'annuler l'élection de MM. Pasquini (RPR) et Zuccarelli (MRG), en dépit de l'écart de voix important qui les séparait de la troisième liste.

En Haute-Garonne, la liste conduite par M. Houteer, socialiste dissident, n'avait pas été enregistrée par le préfet, en raison de la présence parmi ses colistiers d'un candidat qui figurait déjà sur une autre liste, dans les Hautes-Alpes. Selon le Conseil, le préfet aurait dû saisir le TA pour qu'il constate cette nullité, conformément aux articles L 156 et L 159 du code électoral (v. F. Luchaire, Ne tirez pas sur le préfet !, *Le Monde*, 29-7), d'autant que la signature du colistier avait été imitée. C'est donc à tort que la liste de M. Houteer n'a pas été enregistrée, et sa non-participation a été de nature à affecter les résultats du scrutin (M. Houteer était député sortant). L'élection des huit députés de la Haute-Garonne a ainsi été annulée. Le préfet a démissionné (*Le Monde*, 11-7).

ÉLECTIONS

— *Elections législatives partielles.* A la suite des annulations prononcées par le CC (v. *Contentieux électoral*), MM. Pasquini (RPR) et Zuccarelli (MRG) ont été réélus le 24-8 en Haute-Corse. L'élection qui a eu lieu le 28-9 en Haute-Garonne, opposait le 1er secrétaire du PS, M. L. Jospin (qui quittait la capitale, dont il était député, pour prendre la tête de la liste de son parti), à la liste d'union de la majorité conduite par le maire de Toulouse, M. D. Baudis. Ces deux listes se sont partagé les 8 sièges. Celle de la majorité a obtenu 45,93 % des suffrages (il y avait 31,20 % d'abstentions), contre 43,11 aux listes UDF et RPR le 16 mars, la liste socialiste a perdu 0,5 point, avec 37,37 %, mais elle subissait la concurrence des listes MRG et de dissidents du PS. Le Front national a devancé cette fois le PCF (6,92 et 6,33). V. *Assemblée nationale.*

— *Elections sénatoriales.* La série B qui a été renouvelée le 28-9 comprend 28 départements métropolitains (Bas-Rhin à Yonne), 2 DOM (Guadeloupe et Martinique), les 2 collectivités de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, et 4 sièges des Français de l'étranger, au total 117 sièges, soit 2 de plus qu'au renouvellement de 1977 en raison de l'augmentation des représentants des Français de l'étranger par la LO 83-499 du 17-6-1983 (cette *Chronique*, n° 27, p. 198). En outre, 3 sièges vacants étaient à pourvoir.

Le collège électoral comprenait au total 47 001 membres, dont 220 députés, 929 conseillers régionaux, 1 202 conseillers généraux et 44 950 délégués municipaux. Il y avait 539 candidats, dont 2 ministres (MM. Monory et Pasqua) et 15 députés, 29 sortants ne se représentaient pas.

La série B présente la particularité de compter 62 sièges pourvus à la RP sur 177, principalement en région parisienne. Le grand vainqueur du scrutin a été le RPR, qui progresse de 17 sièges, alors que l'UDF reste stable (mais le PR gagne 6 sièges tandis que les centristes en perdent 4 et la gauche démocratique 2). Le PS est parvenu à limiter l'ampleur du recul que laissaient prévoir les résultats des élections locales depuis 1982, en ne perdant que 5 sièges, souvent grâce aux divisions de la majorité, mais le PCF, qui avait 19 sortants sur 24, en a perdu 9 et n'a réussi à conserver un groupe que de justesse. A la différence du renouvellement de 1983, six femmes ont été élues.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* G. J. Ploos van Amstel, Le Parlement et le pouvoir de conclure les traités, *Informations constitutionnelles et parlementaires (UIP)*, n° 145, 1986, p. 3.

— *Epilogue.* Le décret 86-833 du 11-7 (p. 8750) porte publication (art. 52 et 55 C) des échanges de lettres entre les Gouvernements français et néo-zélandais relatifs au règlement des problèmes nés de l'incident du *Rainbow Warrior*, signés à Paris le 9-7 (cette *Chronique*, n° 36, p. 197). Dans le même temps, M. Jean-Louis Bianco, secrétaire général de la présidence de la République, s'est désisté de son action en justice contre l'hebdomadaire *VSD* (*ibid.*, n° 36, p. 197).

V. Libertés publiques.

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* D. Lochak, J. Chevallier et autres, *La haute administration et la politique* (CURAPP), PUF, 1986 ; *L'administration centrale ; fonctions et structures des ministères*, La Documentation française, 1986.

— *Composition.* Le Gouvernement Chirac II (cette *Chronique*, n° 38, p. 174) a connu son premier remaniement. Le décret du 19-8 (p. 10110) comporte tout d'abord des changements d'affectation : M. Camille Cabana, ministre délégué, est rattaché au PM, chargé de la réforme administrative, à la place de la privatisation ; M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat, est promu ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes ; puis des nominations : celle de M. Yves Galland (représentant au Parlement européen), ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, et celle de M. Jacques Boyon (député RPR de l'Ain), en qualité de secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense. Enfin, ledit décret marque la considération pour M. Gérard Longuet qui, de secrétaire d'Etat devient ministre délégué aux P et T. Autant de baume versé sur l'UDF (cette *Chronique*, n° 38, p. 174). Quant à la fonction de porte-parole du Gouvernement, elle n'a pas connu de nouveau titulaire. Après que M. Alain Juppé eut annoncé son désir d'en être déchargé le 6-8 (*Le Monde*, 8-8), il devait y renoncer, le 20 courant (*ibid.*, 21-8).

Deux membres du Gouvernement ont fait acte de candidature au Sénat, le 28-9 (*Le Monde*, 30-9) : M. René Monory, UDF, a été élu dans la Vienne, M. Pasqua est le premier non-élu de sa liste (Hauts-de-Seine).

— *Prérogatives honorifiques.* Concernant la remise de la Légion d'honneur et l'Ordre du Mérite, elle est confiée à un membre de l'ordre d'un grade au moins égal à celui du récipiendaire. Toutefois, le Premier ministre et les ministres peuvent procéder aux remises d'insigne pour tous les grades et dignités de ces ordres (AN, *Q*, p. 2840).

— *Réunions.* Selon la pratique désormais établie (cette *Chronique*, n° 39, p. 166), le Premier ministre a tenu plusieurs réunions de ministres sur l'emploi le 15-7, la drogue le 22-7 et le 23-9, les satellites le 29-7, Disneyland le 27-8 *(Bulletin quotidien)*. Une réunion interministérielle

sur les questions de défense a d'autre part eu lieu à Suippes le 10-7, à la suite du conseil de défense du 24-6 (cette *Chronique*, n° 39, p. 171). Enfin, le conseil de sécurité intérieure (*Le Monde*, 3-5) s'est réuni à plusieurs reprises en septembre, en raison des attentats.

— *Communication.* Conformément à l'art. 33 de la loi du 29-7-1982, M. Jacques Chirac est intervenu le 16-7 (*Le Monde*, 18-7) par la voie d'une communication du Gouvernement diffusée sur TF1 et Antenne 2, après le refus du chef de l'Etat de signer le projet d'ordonnance relatif aux modalités de privatisation d'entreprises nationales.

Cette procédure exceptionnelle a eu pour contrepartie un droit de réponse ouvert aux partis de l'opposition.

V. *Conseil des ministres. Habilitation législative. Partis politiques. Pouvoir réglementaire. Premier ministre. Président de la République.*

GROUPES PARLEMENTAIRES

M. Yvon Briant, député du Val-d'Oise et secrétaire général adjoint du CNI, a été exclu du groupe du Front national, dont l'effectif est ramené à 33 membres, pour avoir refusé de prendre l'engagement de voter pour M. Le Pen à la prochaine élection présidentielle (*Le Monde*, 5-7).

La répartition politique des suppléants des 6 députés métropolitains élus au Sénat le 28-9 a modifié la composition des groupes aux dépens de l'UDF, dont 2 élus sont remplacés par des RPR. Le siège de M. Pen (S), élu au scrutin majoritaire à Saint-Pierre-et-Miquelon, est en outre vacant. Il devra être pourvu par une élection partielle (*Le Monde*, 30-9).

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Interprétation des lois d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social et à délimiter les circonscriptions électorales de l'AN.* — Dans la perspective ouverte le 12-1-1977 (*CCF*, 1, p. 201), le Conseil rappelle dans sa décision 86-208 DC des 1er/2-7 que les dispositions d'une loi d'habilitation ressortissent à sa compétence, au motif qu'elles *ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, en application de l'art. 38 C, du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle.* Mais, sachant que le contrôle de conformité incline selon une pente naturelle à celui de l'opportunité, le juge s'est livré à un examen du degré de précisions apportées par le Gouvernement (cette *Chronique*, n° 38, p. 178) au soutien de ses demandes en matière économique (86-207 DC, 25/26-6) et électorale (1er-7).

Au-delà, le Conseil énonce avec une belle audace que le Gouvernement *n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en*

vertu de cette habilitation (25/26-6), afin de mieux s'en réserver lui-même le rôle somme toute. A cette fin, sous le couvert *des strictes réserves d'interprétation*, il s'est appliqué à la façon injonctive des arrêts de règlement de jadis à dicter le contenu desdites ordonnances (cette *Chronique*, n° 37, p. 185). Autrement dit, au moment où le Gouvernement pouvait donner le sentiment de se soustraire à son magistère, le CC s'est évertué à encadrer son activité normative, afin de mieux la verrouiller. Après que le chef de l'Etat eut procédé à la promulgation des lois d'habilitation 86-793 du 2-7 (p. 9240) et 86-825 du 11-7 (p. 8700), il tira parti de l'argumentation jurisprudentielle pour refuser, le 16-7, de signer le projet d'ordonnance fixant les modalités de la privatisation. Il ne restait plus, dans ces conditions, au Gouvernement et au Parlement qu'à donner le change et conférer force exécutoire à l'interprétation du Conseil. Doit-on en déduire que celui-ci glisserait insensiblement vers une troisième chambre ? La question peut difficilement être éludée.

— *Mort et transfiguration.* Le projet d'ordonnance fixant les modalités de la privatisation d'entreprises nationales, en application de la loi du 2-7 (p. 8240), a été repoussé par le chef de l'Etat (*Le Monde*, 18-7) en conseil des ministres le 16-7, au nom de la défense du patrimoine national. Après que le Premier ministre y eut contesté la régularité juridique *(ibid.)*, il a pris à témoin la nation, dans le cadre d'une *communication du Gouvernement*, réfutant le procès d'intention et accusant le Président de s'opposer à la *volonté clairement exprimée* par les électeurs *(ibid.)*. Néanmoins la première épreuve de la coexistence, même si elle devait laisser une *cicatrice* selon l'expression du porte-parole de M. Chirac le 17-7 (*ibid.*, 19-7), a été surmontée par la négociation. M. Mitterrand ayant accepté une modification de l'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement (art. 29 C) par décret du 23-7 (p. 9127), le Gouvernement, à la différence du Parlement (art. 41 C), a converti le projet d'ordonnance en projet de loi (v. A. Rollat, La leçon d'un rapetassage, *Le Monde*, 18-7). Au prix d'une marche forcée, mobilisant les ressources procédurales, la majorité, par la voix de M. Pierre Messmer (RPR), a brisé le veto présidentiel (AN, p. 3929), dans le même temps qu'elle dénonçait une pratique *dévoyée* des institutions et une perte d'autorité de la magistrature suprême (p. 3930). En l'absence d'un recours devant le CC, la loi 86-912 du 6-8 (p. 9695) qui accroît notamment la part du capital étranger (art. 10) a été, en final, promulguée.

Tout est bien qui finit bien : l'exercice de la souveraineté nationale a emprunté la voie parlementaire, selon le vœu exprimé par le chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 38, p. 178). A l'opposé, l'ordonnance 86-836 du 16-7 (p. 8821) relative à l'emploi des jeunes de 18 à 25 ans, ainsi que celle du 11-8 (86-948) (p. 9906) afférente au travail différencié, ne poseront pas problème au Président.

V. *Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Elections. Gouvernement. Libertés publiques. Loi. Premier ministre. Président de la République. Question préalable. Responsabilité gouvernementale.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité.* Les demandes de levée de l'immunité de MM. Freulet (FN), Laignel (S) et Bouvet (UDF), qui avaient été renvoyées à trois commissions *ad hoc*, sont devenues caduques en application de l'art. 16, al. 11 de l'Instruction générale du bureau, selon lequel les demandes déposées au cours d'une session deviennent caduques lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une décision de l'Assemblée avant la clôture de cette session (*BAN*, n° 19).

D'autre part, M. Nucci (S) ayant fait part de son intention de demander la levée de son immunité, si celle-ci devait entraver l'information judiciaire sur l'affaire du Carrefour du développement, les services de l'AN ont rappelé qu'un député ne peut se dépouiller de son immunité, car celle-ci est une protection attachée au mandat, non un privilège à la disposition de l'élu (*Le Monde*, 13-8).

INCOMPATIBILITÉS

— *Portée.* Le CC a écarté le moyen soulevé contre les dispositions de la loi sur la liberté de communication déclarant incompatibles les fonctions de membre de la Commission nationale de la communication et des libertés avec tout mandat électif et tout emploi public, au motif qu'elles seraient contraires aux art. 23 et 25 C, selon la jurisprudence confirmée par la décision n° 84-177 DC du 30-8 (cette *Chronique*, n° 32, p. 175). La décision n° 86-217 DC du 18-9 constate en effet que l'art. LO 142 du code électoral édictant l'incompatibilité des fonctions publiques non électives avec le mandat de député (et de sénateur par le renvoi de l'art. LO 297), et les fonctions de membre de la CNCL étant des fonctions publiques non électives, « le rappel par la loi ordinaire d'une règle antérieurement fixée par la loi organique ne constitue pas une violation de l'art. 23 C ». De même pour l'art. 25, dont la loi « constitue une exacte application », puisque l'incompatibilité avec les fonctions de membre du Gouvernement vise « tout emploi public ». Ce n'est donc que dans les cas où une loi ordinaire crée une situation d'incompatibilité non prévue par la Constitution ou la LO (hypothèse de la décision précitée de 1984) qu'elle est contraire à celle-ci.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* M. Azibert et M. de Boisdeffre, Chr. administrative, *AJDA*, 1986 : retrait de passeport (p. 428), égalité des sexes (p. 431) ; Danièle Mayer, La convention européenne des droits de l'homme et la détention provisoire, *D*, 1986, p. 315 ; J. Morange, Les contrôles préventifs

d'identité, *RFDA*, 1986, p. 444 ; H. Moussa, Le financement public de l'enseignement privé, *JJA*, 19/26-8 ; Droits et libertés des travailleurs dans l'entreprise, *Hommes et libertés*, juillet 1986.

Concl. O. Dutheillet de Lamothe sous CE 16-4-1986, Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion, *RDP*, 1986, p. 847 ; M. Laroque, CE, 8-11-1985, Ministre de l'éducation nationale, C. Rudent, *RFDA*, 1986, p. 630.

— *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*. En vue de la commémoration du bicentenaire de la Révolution française et de la Déclaration des droits, le décret 86-1034 du 15-9 (p. 11195) délibéré en conseil des ministres, crée une mission placée auprès du PM, présidée par M. Michel Baroin (décret du 15-9, p. 11102). Ce dernier est assisté d'un comité interministériel et d'un comité consultatif scientifique.

— *Droit de grève*. Conformément à sa décision de principe du 25-7-1979 (*CCF*, 11, p. 238), le CC a déclaré conforme, les 17/18-9, l'instauration d'un service minimum en vue d'assurer la continuité du service public audio-visuel (art. 57 de la loi relative à la liberté de communication).

— *Egalité des sexes*. Pour la première fois, une femme, Mme Jeanine Meilhon, a été nommée trésorier-payeur général dans le Gers (*Le Monde*, 31-8/1er-9). La marche à l'égalité se poursuit (cette *Chronique*, n° 37, p. 186). Dans le même ordre d'idée, la féminisation dans l'armée progresse : le sous-lieutenant Francine Vaitilingom accède à un *poste combattant* (*ibid.*, n° 39, p. 168) à la tête d'un peloton de chars (*Libération*, 23/24-8).

— *Informatique et libertés*. Au moment où le législateur acceptait la généralisation des contrôles préventifs, la CNIL a formulé un avis comportant des réserves, le 1er-7 (*Le Monde*, 3-7) sur le projet de décret relatif à la carte d'identité infalsifiable et informatisée. Tout en rappelant le caractère facultatif de celle-ci, la CNIL, entre autres, a souhaité limiter l'interrogation directe aux seules personnes habilitées à l'établir ; émis l'idée que les contrôles d'identité ne puissent être mémorisés sur fichiers, au moyen de la zone de lecture optique, en l'absence d'une procédure judiciaire subséquente et refusé de statuer en ce qui concerne les relevés d'empreintes digitales.

— *Liberté individuelle et liberté d'aller et venir*. Liberté de valeur constitutionnelle (CC, 12-1-1977, *CCF*, 1, p. 231), celle-ci vient de subir un assaut sécuritaire par les lois dites *Chalandon et Pasqua*, sans susciter le sursaut habituel du juge, au titre des acquis ou de la sédimentation.

I. — Il s'agit de la loi 86-1004 du 3-9 (p. 10714) relative aux contrôles et vérifications d'identité, après une déclaration de conformité du CC (décision 86-211 du 28-8, p. 10438 et 10439). Après avoir été légalisés en 1981 (*CCF*, 17, p. 245) et limités dans le temps et l'espace par la loi

du 10-6-1983 (cette *Chronique*, n° 27, p. 187) autant que par le juge judiciaire (Cass., arrêts Kandé et Michaly Bogdan, *ibid.*, n°s 32 et 34, p. 177), les contrôles d'identité opérés dans le cadre de la police administrative sont désormais généralisés.

Il s'agit de rendre l'action préventive plus efficace devait affirmer à cet égard le rapporteur, M. Jean-Louis Debré à l'AN (p. 2826). A ce titre, *toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à ce contrôle* (nouvel art. 78-1, *in fine*, du code de procédure pénale) sous peine de subir une rétention, ou la prise d'empreintes digitales et de photographies et de se voir infliger une peine correctionnelle. En un mot, *l'identité de toute personne peut... être contrôlée... pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens* (nouvel art. 78-2, *in fine*). Qui plus est, *la personne étrangère doit être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elle est autorisée à séjourner en France (ibid.)*.

L'examen conjugué des garanties accordées par la loi du 10-6-1983, maintenue en vigueur (cette *Chronique*, n° 27, p. 187) et celles mentionnées au cas particulier, notamment en cas de rétention d'un mineur, illustre selon la démarche traditionnelle du CC, la conciliation entre l'exercice des libertés publiques et les exigences de l'ordre public. On regrettera qu'en ce domaine aussi sensible la décision précitée du 28-8 n'ait pas fait montre d'une plus grande exigence. Il n'est pas jusqu'à la protection desdites garanties, confiée, selon une formule extensive de l'art. 66 C, aux autorités judiciaires et *administratives* qui ne suscite une gêne.

Heureuse Angleterre où, dans l'ignorance de la carte d'identité, un *homme est censé être la personne qu'il prétend*, rappelle Frédéric Forsyth (*Le quatrième protocole*, 1984) !

II. La loi 86-1025 du 9-9 (p. 11035) dite *Loi Pasqua*, afférente aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, opère à son tour un repli par rapport à la loi du 29-10-1981 (*CCF*, 20, p. 248) en renouant avec l'esprit de la loi Bonnet du 10-1-1980 (*ibid.*, 13, p. 241). En vue de contrôler, de manière stricte, le phénomène de l'immigration, la nouvelle loi renforce la surveillance des entrées et modifie de manière significative la procédure de la *reconduite aux frontières* : de mesure judiciaire, celle-ci est rabaissée à une simple mesure *administrative* prise par le commissaire de la République (nouvel art. 22 de l'ord. du 2-1-1945). L'expulsion qui peut désormais viser les mineurs de moins de 18 ans (nouvel art. 25), à l'exception cependant de la procédure d'*urgence absolue*, est prononcée par le ministre de l'intérieur, après consultation d'une commission (nouvel art. 24). Auparavant, cette dernière en formulant un avis défavorable avait la possibilité de s'y opposer.

Nonobstant l'indivisibilité des libertés publiques le CC a avalisé, dans sa décision 86-216 du 3-9 (p. 10790), la présente loi. Tout au plus, a-t-il corrigé une inexactitude terminologique à propos de la primauté des engagements internationaux et non des seuls traités sur les lois et frappé de non-conformité la prolongation du délai de rétention dans des locaux

non pénitentiaires de l'étranger expulsé, comme contraire à la liberté individuelle, *sauf urgence absolue et menace de particulière gravité pour l'ordre public.*

III. Le dispositif pénal s'est accru en fin de compte des 3 lois du 3-9 que l'on se bornera à citer et qui sont destinées respectivement à la lutte contre la criminalité et la délinquance (86-1019, p. 10954) ; le terrorisme et les atteintes à la sûreté de l'Etat (86-1020, p. 10956) et relative à l'application des peines (86-1021, p. 10958). Le Conseil les a entérinées le 3-9 sous réserve d'une censure modeste : il devait refuser, au nom du *principe d'égalité* devant la justice (décision du 23-7-1975), l'extension aux atteintes à la sûreté de l'Etat des règles dérogatoires applicables au terrorisme (décision 86-213 du 3-9). La quête de l'*innocente liberté*, selon la vision des Hobbes, pourrait résumer ce mouvement législatif.

On n'aura garde pour conclure de mentionner diverses péripéties du monde audio-visuel. Les décrets 86-900 et 86-901 du 30-7 (p. 9538) résilient la eoncession des 5e et 6e chaînes de télévision (cette *Chronique*, nº 38, p. 181). De son côté, Mme Michèle Cotta a présenté sa démission de la Haute Autorité (*ibid.*, nº 24, p. 188), le 9-9 (*Le Monde*, 11-9). Après que celle-ci eut été acceptée par le chef de l'Etat (décret du 29-9, p. 11755), M. Marc Paillet, doyen d'âge, assume la suppléance, en application du règlement intérieur. La Haute Autorité qui demeure en place, après la promulgation de la loi du 30-9 1986 instituant la CNCL, a repoussé le 24-9 (*Le Monde*, 26-9), l'autorisation d'exploitation du câble à Paris.

— *Privatisation.* On ne saurait trouver exemple plus démonstratif de la continuité jurisprudentielle du Conseil et du rôle d' « amortisseur » qu'il est amené à jouer en cas de changement politique que la décision nº 86-207 DC des 25 et 26-6 sur la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Cette décision sur la privatisation appelle évidemment la comparaison avec la décision de 1982 sur les nationalisations (*CCF*, 21, p. 250). Acte contraire qui doit obéir à ce que l'on pourrait qualifier de parallélisme du fond, la loi de 1986 soulevait en effet des questions analogues, tant de principe que d'application.

Sur le principe du transfert du secteur public au secteur privé, le CC avait à apprécier la conformité de la loi au 9e alinéa du préambule de 1946, invoqué par la saisine, qui prescrit l'appropriation publique de toute entreprise dont l'exploitation a « les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ». Il distingue à ce propos les services publics découlant de la Constitution (la justice, et donc les prisons ?) de ceux dont la création est laissée à l'appréciation du législateur ; dès lors, ce n'est pas parce qu'une activité de ce dernier type a été érigée en service public qu'elle doit le rester si l'appréciation du législateur change. Or les entreprises concernées par la privatisation ne relèvent pas des services publics « constitutionnels ». Quant au monopole de fait, la décision précise que cette notion doit être interprétée compte tenu de l'ensemble du marché

et de la concurrence, les positions privilégiées détenues momentanément ne suffisant pas à établir cette qualification. A cet égard, le législateur n'a pas commis d' « erreur manifeste d'appréciation » au sujet des entreprises privatisées. On se souvient que la décision de 1982 adoptait la même démarche pour reconnaître l'appréciation portée par le législateur sur les entreprises dont il jugeait la nationalisation nécessaire pour faire face à la crise économique et répondre ainsi à la « nécessité publique ». Dans les deux cas le Conseil s'incline devant cette appréciation et justifie en quelque sorte la célèbre formule d'André Laignel : « Vous avez juridiquement tort... » à la condition de la compléter par la réserve de l'erreur manifeste.

II. Les modalités de privatisation relèvent du même parallélisme, encore que l'assimilation de la propriété publique à la propriété privée, au regard de la protection garantie par la Déclaration de 1789, témoigne d'une symétrie un peu artificielle. La « propriété administrative », selon l'expression du doyen Hauriou, ne concerne évidemment pas les libertés publiques. En outre, le principe d'égalité devant les charges publiques invoqué par les députés socialistes (p. 7986) aurait suffi à interdire la vente à un prix inférieur à la valeur des biens privatisés. De même qu'en 1982 le CC se souciait des conditions d'indemnisation, en 1986, il se préoccupe des méthodes d'évaluation et prescrit au Gouvernement la marche à suivre pour que le transfert ne lèse pas la collectivité. Il ajoute que le choix des acquéreurs ne devra procéder d'aucun privilège et que l'indépendance nationale devra être préservée (cette dernière exigence, mentionnée dans la saisine des députés, p. 7985, devait être invoquée par le Président pour justifier son refus de signer l'ordonnance). « Toute autre interprétation serait contraire à la Constitution », affirme la décision, qui énonce ainsi « les strictes réserves d'interprétation » imposées à la rédaction des ordonnances, condition de la non-contrariété de la loi à la Constitution.

Le rapprochement avec la décision de 1982 s'impose enfin à propos du moyen visant les transferts de propriété autres que ceux nommément désignés dans la loi. Dans les deux cas, le CC rappelle que l'art. 34 C n'impose pas que toute opération de transfert soit directement décidée par le législateur, auquel il appartient de poser des règles dont l'application incombera aux autorités désignées par lui. De même, mais cette fois à titre préventif, il est précisé que le législateur ne peut attribuer aux seuls organes des entreprises concernées un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision (cf. *Rec.*, 1982, p. 25).

— *Presse et communication.* Les décisions n° 86-210 DC (régime juridique de la presse) du 29-7, date symbolique qui évoque la grande loi de 1881, et 86-217 DC (liberté de communication) du 18-9 forment un ensemble que le Conseil lui-même invite à ne pas dissocier : la première mentionne le « pluralisme de la presse et plus généralement des moyens de communication dont la presse est une composante », tandis que la seconde évoque la concentration, « non seulement dans le domaine de l'audio-visuel, mais

également au regard de l'ensemble des moyens de communication dont l'audio-visuel est une des composantes essentielles ». Ces décisions s'inscrivent dans une jurisprudence qui remonte à 1982, et dont trois aspects se trouvent ainsi mis en relief.

I. Le principe du pluralisme, énoncé par la décision n° 82-141 DC du 27-7 (communication audio-visuelle, CCF, 22, p. 258), et confirmé par la 84-181 DC des 10 et 11-10 (entreprises de presse, cette *Chronique*, n° 33, p. 163), revêt une allure de leitmotiv. La décision sur la presse du 29-7 reprend textuellement le considérant de 1984 affirmant que « le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ». Celle du 18-9 sur l'audio-visuel combine l'affirmation de 1982 (« le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ») avec la formulation de 1984 (les destinataires de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 doivent être « à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché »), pour ériger en « condition de la démocratie » le respect de ce pluralisme.

II. Les deux lois déférées au Conseil en 1986 abrogeaient la loi de 1982 sur la communication audio-visuelle et celle de 1984 sur les entreprises de presse, par hypothèse conformes à la Constitution, pour leur substituer leurs propres dispositions, ce qui posait le problème du pouvoir d'abrogation du législateur en matière de libertés constitutionnellement protégées. Cette question avait fait l'objet de la décision n° 83-165 du 20-1-1984 (Cette *Chronique*, n° 30, p. 169), évoquée pércisément par la saisine, dont le CC rappelle le principe : le législateur peut modifier ou abroger des textes antérieurs, mais « l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ». Les textes antérieurs ne sont donc pas intangibles ; en particulier, il est loisible au législateur d'adopter des modalités de réalisation de l'objectif de transparence moins rigoureuses, si son appréciation n'est pas entachée d'une erreur manifeste (86-210 DC) ; de même, la solution de la concession de service public retenue en 1982 pour l'audio-visuel peut très bien être remplacée par un régime d'autorisation administrative, et les dispositions relatives à la privatisation de TF1 ne sont pas contraires à la Constitution, parce qu'elles respectent le pluralisme (86-217).

En revanche, ce pouvoir d'abrogation rencontre ses limites lorsqu'il a « pour effet de priver de protection légale un principe de valeur constitutionnelle », comme c'était le cas des nouvelles dispositions en matière de concentration de presse qui ne visaient que l'acquéreur direct, sans s'attacher aux personnes physiques ou morales placées sous son autorité ou sa dépendance (art. 11) ; de même, les art. 39 et 41 étaient insuffisants pour limiter les concentrations dans l'audio-visuel, car ils ne faisaient pas obstacle aux cumuls d'autorisations, et « le législateur a méconnu sa compétence au regard de l'art. 34 C ». Dans les deux cas, les nouvelles

dispositions sont donc déclarées non conformes, et elles ne sont pas séparables de celles qui abrogeaient les textes antérieurs, parce « qu'il n'appartient pas au Conseil de déterminer dans quelle mesure le législateur aurait entendu prononcer de telles abrogations au vu de la déclaration de non-conformité ». Ainsi, tant l'ordonnance du 26-8-1944 que les lois du 29-7-1982 et du 23-10-1984 demeurent en vigueur, et la Haute Autorité demeure provisoirement en fonction. La loi sur la presse a été promulguée, sans les dispositions censurées, sous le n° 86-897 le 1-8 (p. 9529), et la loi sur la liberté de communication le 30-9 (n° 86-1067, p. 11755).

LOI

— *Bibliographie.* R. Chiroux, *La procédure législative en France*, La Documentation française, Doc. d'étude 1-12, 1986.

— *Abrogation.* La disposition de la loi n° 86-71 du 17-1 relative à la nomination de non-fonctionnaires ayant exercé les fonctions de chef de mission diplomatique au grade de ministre plénipotentiaire (cette *Chronique*, n° 38, p. 182) a été abrogée par une proposition de loi sénatoriale qui est devenue la loi n° 86-827 du 11-7 (*Le Monde*, 2-7).

— *Promulgation.* Après avoir expliqué pourquoi il ne signerait pas les ordonnances de privatisation et que la décision devait être prise par le Parlement, le chef de l'Etat a ajouté le 14-7 : « Je n'ai pas à me soumettre aux décisions de la majorité tant que la loi n'est pas votée. A partir du moment où elle est votée, je suis un citoyen comme les autres, je m'incline, même quand je le regrette. C'est ça, je crois, le rôle civique du Président de la République » (*Le Monde*, 16-7).

— *Propositions.* Au cours de la session de printemps, trois d'entre elles ont été adoptées par le Parlement sur un total de 26 lois. Il s'agit du régime juridique de la presse, de règles du code de l'urbanisme et de l'abrogation de l'art. 21 de la loi du 17-1-1986 relatif aux ministres plénipotentiaires (*BIRS*, n° 376, p. 14).

V. *Bicamérisme. Habilitation législative.*

LOI DE FINANCES

— *Conformité de la loi de finances restificative pour 1986.* A l'opposé de la solution dégagée pour l'examen de la loi de règlement (83-161 DC, 19-7-1983, cette *Chronique*, n° 28, p. 212), la décision 86-209 du 3-7 juge que la computation des délais visée à l'art. 47, al. 2 C s'applique à l'examen de la loi de finances rectificative *au même titre* qu'à la loi de finances de l'année, suivant le principe de l'accessoire. Cependant, l'inobservation des délais de lecture propre à chaque assemblée, dont le caractère facultatif

a toujours été reconnu, *ne constitue pas une irrégularité de nature à vicier la procédure législative.* Il en irait différemment, cependant, si le dépassement du délai de quarante jours, accordé à l'AN, avait *pour conséquence de réduire le délai d'examen constitutionnellement imparti au Sénat.*

En un moment où la gestion du temps, *ce don de Dieu* dont parlait Thomas Mann, fait problème, il n'est pas indifférent de constater que *seul* en droit constitutionnel français, l'examen de ces deux modalités de loi de finances est enfermé dans un délai *préfix.*

Selon une jurisprudence constante, la Haute instance a repoussé l'argument classique de la rupture de l'égalité devant la loi : droit de timbre en vue de l'inscription aux concours administratifs (art. 5) ; contribution de la CAECL aux collectivités locales (art. 7) ; amnistie fiscale pour les capitaux rapatriés (art. 11). Toutefois, il y fera droit à l'encontre de l'art. 18, § 2 (amendement Giscard d'Estaing) qui selon le type de revenu, aboutit *à traiter différemment au regard de l'exercice par l'administration fiscale de son droit de reprise des contribuables qui peuvent être plaçés dans des conditions quasiment identiques.*

Au surplus le Conseil a rappelé, au soutien de l'art. 16 de la loi déférée, que l'art. 41 de l'ord. du 2-1-1959 impose aux *seules mesures nouvelles* un vote par titre et par ministère ; qu'il appartient au législateur, sauf erreur manifeste d'appréciation de renoncer à un procédé de contrôle en vue de la *légitime répression* de la fraude fiscale (art. 19, 25 et 26) : et que les opérations de trésorerie effectuées par la caisse d'amortissement de la dette publique (art. 32) ne sont pas nécessairement retracées dans un titre budgétaire. En dernier lieu, il a décelé un corps étranger à la loi de finances, en un mot un cavalier budgétaire (cette *Chronique*, n° 37, p. 189) issu de l'amendement Taittinger, relatif aux dépenses des bureaux du Conseil de Paris et de celui de la région Ile-de-France.

V. *Bicamérisme. Sénat.*

MAJORITÉ

— « *La deuxième cohabitation* ». Quelque peu éprouvé par le difficile examen du projet sur la liberté de communication devant le Sénat, M. Léotard, ministre de la culture, a évoqué le 1-8 la cohabitation « entre les deux grandes familles de la majorité », et souligné le rôle du PR, dont il reste le secrétaire général, pour « sortir le pays de son étatisation » (*Le Monde*, 3/4-8).

OPPOSITION

— *Droit de réponse.* A la suite de la communication du Gouvernement du 16-7, dans laquelle le Premier ministre s'était adressé au pays à propos du refus présidentiel de signer l'ordonnance sur la privatisation (V. *Prési-*

dent de la République), la Haute Autorité de la communication audio-visuelle a décidé, sur le fondement de l'art. 33 de la loi du 29-7-1982, d'ouvrir le lendemain un droit de réponse aux partis de l'opposition représentés par un groupe à l'AN (*Le Monde*, 18-7). Estimant insuffisant le temps qui lui était attribué, le président du groupe communiste, M. Lajoinie, a dénoncé « la loi du bâillon » avant de s'en mettre un sur la bouche (*ibid.*, 19-7). Au surplus, faute de combattants, le débat programmé sur les privatisations le 21 ne s'est pas déroulé : après le refus du PS le RPR et l'UDF ont décliné à leur tour l'invitation (*ibid.*, 20/21-7).

— *Obstruction.* Selon le porte-parole du Premier ministre, l'opposition ne s'est pas comportée au Sénat de façon « classique et normale ». M. Denis Baudouin s'est inquiété, à propos du débat sur la communication, de l' « obstruction du fonctionnement du Parlement » par les sénateurs socialistes, sans cependant mettre en cause l'Elysée (*Le Monde*, 12-7).

— *Rencontre à Matignon.* Répondant au vœu du premier seerétaire du PS, le Premier ministre a reçu le 19-9 les dirigeants des partis politiques de l'opposition et de la majorité pour les entretenir de la situation créée par les attentats commis à Paris (*ibid.*, 20-9).

— *Temps de parole à la télévision.* Suite à une lettre de M. Jospin (s) à la Haute Autorité de la communication audio-visuelle (*Le Monde*, 3-7), celle-ci a demandé aux PDG des chaînes publiques, après avoir constaté un déséquilibre préjudiciable à l'opposition, de veiller au respect de la règle habituelle des trois tiers (*ibid.*, 20/21-7). Dans une demande ultérieure, formulée le 16-9, portant sur les journaux télévisés, la Haute Autorité procédera le 24-9 (*ibid.*, 26-9) à la même constatation : le gouvernement a bénéficié de 46 % du temps sur TF1 et 54 % sur Antenne 2.

V. *Partis politiques.*

PARLEMENT

— *Bibliographie.* A. Tardan, Le Parlement et les relations publiques, *Informations constitutionnelles et parlementaires* (UIP), n° 146, 1986, p. 39.

— *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.* Dans sa séance du 17-7, l'Office a décidé d'engager un programme d'études sur l'accident de Tchernobyl et la sécurité des installations nucléaires (*BIRS*, n° 373, p. 11). Auparavant, la commission des lois de l'AN avait décidé de lui transmettre ses observations sur la proposition de résolution de M. Masson (RPR) tendant à créer une commission de

contrôle sur ce sujet (n° 108), qu'elle avait rejetée comme faisant double emploi avec les investigations de l'Office (rapport n° 248).

V. *Assemblée nationale. Bicamérisme. Habilitation législative. Président de la République. Sénat. Session extraordinaire.*

PARLEMENTAIRES

— *Mission.* Le Premier ministre a chargé M. de Lipkowski, député RPR, d'une mission auprès du ministre des affaires étrangères sur la présence française (*Bulletin quotidien*, 24-7), et M. Carignon, ministre délégué chargé de l'environnement, a chargé M. Lacour, sénateur UC, d'une mission d'étude sur les étangs (*ibid.*, 14-8). Ces deux missions n'ont pas paru au *JO*.

— *Parlementaires en mission.* Depuis 1974, 11 députés ont été nommés, en cours d'exercice, à une fonction *permanente* (AN, *Q*, p. 2675).

— *Suppléance parlementaire.* En application de l'art. LO 319 du code électoral, M. Edgar Tailhades, sénateur du Gard décédé le 23-6, a été remplacé par M. Georges Benédetti (p. 7909). Or, si celui-ci avait originairement la qualité de suppléant depuis 1980, il l'avait perdue en devenant député l'année suivante, en application de l'art. LO 138 (V. Qualité perdue peut-elle être retrouvée ?, *Le Monde*, 6/7-7). A bon droit, M. Jean-Claude Martinez (FN), dans un rappel au règlement le 1er-7, a contesté la communication du ministre de l'intérieur, comme naguère (cette *Chronique*, n° 38, p. 179) : *Au fond, c'est comme si la suppléance devenait en quelque sorte la Belle au bois dormant* (AN, p. 2716). Sur recours de M. Jean Goujon, tendant à l'annulation de la proclamation, le CC déclinera sa compétence le 29-7 (Sénat, Gard, p. 9395) au motif qu'elle n'avait pas le caractère d'une *contestation* de l'élection d'un parlementaire. Un nouvel angle mort du contentieux est ainsi révélé. En bonne logique, une élection partielle eût été la seule solution à l'absence de suppléant.

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

— *Bibliographie.* H. Portelli, La partitocratie triomphante, *Le Monde*, 29-8). Le financement public des partis et la réglementation de leurs ressources et dépenses, La Doc. franç., *Problèmes polit. et sociaux*, 1986, n° 527.

— *Communication.* L'art. 14 de la loi sur la liberté de communication qui prévoit la possibilité d'annonces publicitaires politiques, a été contesté par les députés socialistes comme méconnaissant l'art. 4 C en ce que cette

disposition est susceptible d'introduire une inégalité entre les partis. Le CC a rejeté le moyen, compte tenu de ce que l'art. 14 n'entrave pas le libre exercice de l'activité des partis, et des pouvoirs de la CNCL, que « le législateur a nécessairement invitée à fixer... des règles garantissant l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions » (n° 86-217 DC).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Dévolution.* L'art. 6 de la loi relative à la liberté de communication, en conférant à des décisions de la CNCL un caractère réglementaire, a-t-il enfreint les dispositions de l'art. 21 C qui attribue l'exercice de ce pouvoir au Premier ministre sous réserve de l'art. 13 C ? Le CC n'a pas fait droit à cet argument à la faveur de la décision 86-217 DC des 17/18-9. Il faut se rendre à la justesse de cette observation, selon la tendance récente qui accorde cette prérogative aux autorités admimistratives indépendantes (V. R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, 1985, n^or^ 237 et 688). En effet, il est loisible, selon le juge, au législateur de *confier à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre, le soin de fixer, dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements des normes permettant de mettre en œuvre une loi.* Le principe posé, le Conseil a été amené, cependant, à censurer la modalité visée à l'art. 62 de la loi, en ce qu'elle inversait la relation normale entre la loi et le règlement en subordonnant les normes édictées par le Gouvernement aux règles générales fixées par la CNCL.

PREMIER MINISTRE

— *Condition.* « Je suis un chef de gouvernement heureux » a déclaré, M. Jacques Chirac, au cours de sa conférence de presse, le 21-7 (*Le Monde*, 23-7). Il est de fait que la *ligne alexandrine* tracée au sein du pouvoir d'Etat depuis le 16 mars (cette *Chronique*, n° 38, p. 189) a libéré le Premier ministère de la tutelle élyséenne. Au demeurant qui, mieux que l'intéressé peut apprécier à sa juste valeur la novation opérée ? Une décennie plus tôt, le 25-8-1976, il avait démissionné avec éclat : *je ne dispose pas des moyens que j'estime aujourd'hui nécessaires pour assurer efficacement mes fonctions de Premier ministre.* (V. J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, PUF, 2e éd., 1984, p. 575). Deux interprétations à l'image des versions présidentialiste et parlementariste de la Ve République.

— *Intervention.* A l'imitation de M. Pierre Mauroy, en 1982 (cette *Chronique*, n° 24, p. 195), M. Jacques Chirac s'est rendu devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 24-9 (*Le Monde*, 26-9).

— *Intérim.* Les vacances de M. Jacques Chirac ont été à l'origine d'une suppléance assurée successivement par MM. Edouard Balladur, ministre

d'Etat, ministre de l'économie (décret du 30-7, p. 9415) et Albin Chalandon, garde des Sceaux (décret du 7-8, p. 9807) conformément au décret de nomination des membres du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 39, p. 175). Parallèlement, l'intérim de M. Edouard Balladur a été confié, de manière discrétionnaire *(ibid.)* à M. René Monory, ministre de l'éducation nationale (décret du 7-8, p. 9808).

— *Rapports avec le Président de la République.* « La cohabitation ne baigne plus dans la même atmosphère qu'avant le 14 juillet » a estimé le porte-parole du Premier ministre à la suite du refus présidentiel de signer l'ordonnance de privatisation ; il a ajouté : « C'est comme une cicatrice, on vit avec » (*Le Monde*, 19-7). Quant à l'ordonnance sur le découpage électoral, M. Baudouin a indiqué que le Premier ministre pensait que « le fusil utilisé par M. Mitterrand est un fusil à un coup et pas une carabine à répétition » (*ibid.*, 26-7). Mais à la veille de l'examen par le CE du projet, le porte-parole de M. Chirac a constaté : « A certains moments, il y a des embranchements ou des aiguillages », l'un d'entre eux étant précisément la signature de cette ordonnance (*ibid.*, 6-9). En revanche, le chef de l'Etat a déclaré à propos de la lutte contre le terrorisme : « Il n'y a plus l'épaisseur d'une feuille à cigarettes entre le Président de la République et son Premier ministre » (*Libération*, 19-9).

— *Responsable de la défense nationale.* A l'occasion de sa visite au camp de Suippes, M. Chirac a évoqué le 10-7 ses responsabilités constitutionnelles : « J'entends, dans ce domaine comme dans les autres, exercer pleinement le rôle qui est le mien. » Il a ajouté à ses interlocuteurs : « Vous accomplissez une tâche primordiale sous l'autorité du Président de la République, chef des armées, et dans le cadre de la politique définie par le Gouvernement » (*Le Monde*, 12-7). Fin du domaine réservé ?

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Partis politiques. Pouvoir réglementaire. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* M. Guenaire, Le défi référendaire d'un Président minoritaire, *RDP*, 1986, p. 1065 ; L. Favoreu, Contradictions (à propos du refus de signature de l'ord. sur les privatisations), *Le Monde*, 22-7 ; F. Goguel, Ne pas confondre, *ibid.* ; M. Duverger, Le sifflet des arbitres, *ibid.* ; M. Kajman, Les mains vides, *ibid.*, 2-8 ; A. Rollat, Le « coup du roi », *ibid.*, 16-7.

— *Arbitre.* La redécouverte récente du rôle (cette *Chronique*, n° 39, p. 171), qui pourrait préfigurer une nouvelle conception présidentielle, s'est concrétisée dans les déplacements effectués par le Président : *je choisis tout particulièrement dans le cadre de mes fonctions des sujets consen-*

suels, constatera-t-il à Gap, le 21-8 (*Libération*, 22-8). V. J. Y. Lhomeau, Le bel été de M. Mitterrand (*Le Monde*, 23-8).

— *Chef des armées.* En accord avec le Premier ministre (cette *Chronique*, n° 38, p. 189 et 192), le chef de l'Etat a décidé le 25-9 (*Le Monde*, 27-9) l'envoi de troupes françaises au Togo, à la demande du Président Eyadema.

— *Condition.* Le 10e bulletin de santé a été publié le 7-7 (*Le Monde*, 9-7), conformément au rythme semestriel (cette *Chronique*, n° 37, p. 195).

— *Conseil restreint.* M. F. Mitterrand avait annoncé à Bali le 18-9 qu'il réunirait à son retour le Premier ministre et les ministres chargés de la sécurité ; ce conseil s'est tenu le lendemain pour faire le point des enquêtes sur les attentats ; il a été suivi, le 20, d'une séance de travail à laquelle participaient le ministre de la défense, le directeur général de la DGSE, le directeur du cabinet du Premier ministre et le chef de son cabinet militaire, ainsi que le chef de l'état-major particulier du Président (*Le Monde*, 21/22 et 23-9).

— *Coprince des vallées d'Andorre.* M. François Mitterrand s'y est rendu le 26-9 (*Le Monde*, 28/29-9) à l'image de son prédécesseur (*CCF*, 8, p. 376). Le coprince a plaidé pour la modernisation des institutions et annoncé une concertation avec le coprince espagnol et le Gouvernement andorran en vue de l'ouverture de négociations avec la Communauté européenne.

— *Droit de grâce.* Selon une information publiée par *Libération* (15-7), le chef de l'Etat a été placé dans l'impossibilité d'exercer ce droit régalien (art. 17 C), à l'occasion de la fête nationale, par suite du refus de la Chancellerie de transmettre des propositions. Ce serait donc la première amputation du pouvoir présidentiel depuis le 16 mars.

— *Mise en cause.* Le « veto » du chef de l'Etat sur l'ordonnance de privatisation a été contesté en termes vifs par le président du groupe RPR lors du débat du 28-7 sur la censure (p. 3928). V. *Responsabilité du Gouvernement.* D'autre part, le secrétaire général du RPR, M. Toubon, qui avait estimé le 15-9 que M. Mitterrand aurait dû annuler son voyage en Indonésie en raison du terrorisme, a rectifié le tir le soir même, le Premier ministre approuvant le maintien du voyage présidentiel (*Le Monde*, 17-9). Pour sa part, M. Mitterrand a observé : « Il est bien clair que nous maintenons nos obligations officielles. J'accomplirai mes quatre jours » (*Libération*, 19-9).

— *Musée du septennat.* Inauguré le 12-7 à Chateau-Chinon, il réunit les cadeaux offerts au chef de l'Etat depuis 1981 (*ibid.*, 15-7).

— *Nomination des membres du Gouvernement.* Concernant le remaniement du Gouvernement, le chef de l'Etat a donné son *agrément* à la nomination de M. Bernard Bosson en qualité de ministre délégué chargé des affaires européennes, l'une des *places de sûreté* présidentielles (cette *Chronique*, n° 38, p. 174). *S'il ne lui avait pas convenu, il ne serait pas ministre puisque c'est une responsabilité, des compétences, sur lesquelles j'ai des vues particulières*, devait-il affirmer à Gap le 20-8 (*Le Monde*, 22-8).

— *Pouvoir d'appréciation des projets d'ordonnance* (art. 13 C). Au conseil des ministres, le 16-7 (*Le Monde*, 18-7), le Président a refusé d'apposer sa signature au projet d'ordonnance relatif aux modalités de la privatisation présenté par le Gouvernement. Conforté dans ses réserves, s'agissant de la sauvegarde du patrimoine national, par celles exprimées par le CC, les 25/26-6 et le CE, le 12-7 (*Le Monde*, 13/14-7), M. François Mitterrand, ainsi qu'il n'avait cessé de le répéter (cette *Chronique*, n° 37, p. 196 et 38, p. 178), s'est retranché derrière son rôle de *garant de l'indépendance nationale* (art. 5 C). A l'occasion de l'entretien accordé à TF1, le 14-7, il a justifié sa détermination : *je pense comme le Conseil constitutionnel. Mais moi j'ai une responsabilité supplémentaire. Je suis non seulement chargé de veiller au respect de la Constitution, mais au regard d'un certain nombre de données et qui impliquent, en particulier, que je dois être le garant de l'indépendance nationale. Je ne peux donc accepter que ces biens qui appartiennent à la nation... on puisse les retrouver dans des mains d'étrangers... Tout cela me conduit à penser que je n'ai pas à l'heure actuelle les assurances qu'il me faudrait. Moi, mon devoir, c'est d'assurer l'indépendance nationale, de faire prévaloir l'intérêt national. C'est pour moi un de ces cas de conscience et la conscience que j'ai de l'intérêt national passe avant toute autre considération (Le Monde*, 16-7).

Le pouvoir d'appréciation et d'interprétation du Président, ainsi que nous opinions (cette *Chronique*, n° 38, p. 169 et 178), nonobstant l'argumentation du Premier ministre, le 16-7 (*Le Monde*, 18-7) s'analyse, en définitive, en un *veto* suspensif (*un fusil à un coup* selon le porte-parole de Matignon, le 24-7, *ibid.*, 26-7), après la décision du Gouvernement d'emprunter la voie parlementaire. *La parole est au Parlement. Cela finit comme cela aurait dû commencer*, conclura, le chef de l'Etat, le 16-7, dans son souci de protéger les droits de ce dernier (cette *Chronique*, n° 38, p. 189). Le projet d'ordonnance électorale a été délibéré en conseil des ministres le 24-9 (*Le Monde*, 26-9). Le porte-parole de la présidence a déclaré, à son issue, que M. Mitterrand *ferait savoir dans un délai aussi bref que possible la décision qui relève des responsabilités que lui confère l'art. 13 C.* Au conseil, le chef de l'Etat avait indiqué qu'il prendrait *le minimum de temps raisonnable pour faire connaître sa décision.* On laissait présager une réponse négative. V. M. Vauzelle : *Pourquoi le président ne signera pas (ibid.).*

V. *Engagement international. Habilitation législative. Loi. Premier ministre.*

— *Protection.* La réforme du service de protection des personnalités, annoncée par le ministère de l'intérieur, a suscité des réticences de la part de l'Elysée (*ibid.*, 6-9).

— *Rôle. Qu'est-ce que la Constitution demande au Président de la République ?*, s'est interrogé M. André Rossinot, mimistre chargé des relations avec le Parlement, le 15-7 à France-Inter : *D'être un bon notaire !* (*Le Monde*, 17-7). La conception du Président soliveau est antinomiquc avec celle de l'élu du peuple tout entier.

— *Le « tandem »*. La délégation qui accompagnait M. Mitterrand à Moscou le 7-7 comprenait plusieurs ministres, mais aucun représentant de Matignon (*ibid.*, 8-7).

QUESTION PRÉALABLE

— *Accélérateur du bicamérisme.* De manière non pas inédite mais topique, le Sénat a rejeté le 30-7 le projet relatif aux modalités des privatisations considéré comme adopté par les députés après recours à l'art. 49, 3 (V. *Responsabilité du Gouvernement*). Le texte de la question préalable déposée par la majorité sénatoriale considère que le refus du Président de la République de signer l'ordonnance a retardé la mise en œuvre du programme du Gouvernement et que les dispositions du projet ont été examinées à l'occasion du débat sur la loi d'habilitation (p. 3473). Son adoption entraînant le rejet immédiat du texte, une CMP en a adopté une version un peu modifiée qui a été votée le lendemain même.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Substitut aux questions.* Il n'y a pas de questions au Gouvernement durant les sessions extraordinaires, mais la procédure des rappels au règlement permet d'évoquer l'actualité : c'est ainsi que le 9-7, M. Joxe (S) a interpellé le ministre de l'intérieur au sujet des attentats, M. Toubon (RPR) a répliqué sur l'annulation de l'élection de Haute-Garonne, M. Ducoloné (C) a évoqué la Nouvelle-Calédonie, puis MM. Labbé (RPR) et Gaudin (UDF) ont protesté contre ces « fausses interpellations » (p. 3047).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Art. 49, 3 C.* Le Gouvernement a engagé à deux reprises sa responsabilité pendant la session extraordinaire. Le 24-7 sur les modalités d'application des privatisations décidées par la loi n° 86-793 du 2-7, projet qui reprenait le texte de l'ordonnance que le Président de la République avait

refusé de signer. Considérant que l'Assemblée avait consaeré soixante-six heures à l'examen de la loi d'habilitation du 2-7, et en avait donc suffisamment débattu, l'engagement de responsabilité est intervenu immédiatement après les interventions du rapporteur et du Gouvernement (p. 3814). La motion de censure déposée en réplique par les socialistes a été discutée le 28 et a obtenu 245 voix.

En revanche, le projet sur la liberté de communication n'avait pas été examiné par les députés. Prenant prétexte de la longueur de la discussion au Sénat et du retard pris, le Premier ministre a eu recours à l'art. 49, 3 le 5-8, dès la clôture de la discussion générale commencée la veille, en se bornant à donner la liste des amendements qu'il retenait (p. 4103). Un texte de cette importance, qui décide notamment la privatisation de TF 1 et touche aux libertés, aurait cependant mérité d'être délibéré au fond par l'Assemblée. La motion de censure socialiste a été discutée le 8 (234 voix).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Cl. Leclereq, Les mécanismes juridiques de disparition de la République, *RDP*, 1986, p. 1015.

SÉNAT

— *Bibliographie.* Sénat. *Elections sénatoriales*, série *C* (documentation, division de l'information), 1986.

V. *Amendements*, *Bicamérisme. Elections*, *Loi de finances.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Modification de l'ordre du jour et clôture.* L'ordre du jour initial (cette *Chronique*, n° 39, p. 178) a été modifié à deux reprises les 11 et 23-7 (p. 8741 et 9127) afin d'y faire figurer l'examen du projet de loi relatif au financement des retraites et pensions, ainsi que celui afférent aux modalités d'application des privatisations. Ladite session a été close par un décret du 12-8 (p. 9974).

V. *Bicamérisme.*

VOTE BLOQUÉ

Le Gouvernement a utilisé l'art. 44, 3 à trois reprises à l'AN : le 2-7 pour écarter un amendement du Front national rétablissant la peine de mort (projet sur la lutte contre la criminalité, p. 2777), le 18-7 sur l'investisse-

ment locatif (p. 3517) et le 12-8 sur le texte de la CMP modifié par ses amendements (liberté de communication, p. 4304).

Au Sénat, le ministre de la culture a été amené à appliquer de manière inhabituelle le vote bloqué au cours du débat sur la liberté de communication. Du 6 au 17-7, le scrutin unique a été demandé à 18 reprises sur des articles du projet, puis M. Léotard a réclamé la réserve des votes sur les art. 64 à 107 (p. 2909), et enfin, le 19, il a intégré au scrutin unique les articles précédemment réservés lors de la discussion du début du texte (p. 3073). Il en est résulté une certaine confusion dans la délibération.