

Chronique constitutionnelle française

(2 octobre-31 décembre 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).

AMENDEMENT

— *Droits du Gouvernement.* Dans le développement de sa jurisprudence 85-191 et 85-198 DC (« amendement Tour Eiffel » du 13-12-1985, cette *Chronique*, n° 35, p. 178, et 37, p. 172), le Conseil a été amené à statuer sur la portée du droit d'amendement du Gouvernement à l'occasion de la loi de finances pour 1987. La décision n° 86-221 DC du 29-12 apporte une double innovation à cet égard.

I. L'étendue de ce droit est définie en termes extrêmement larges, puisque l'adoption par la CMP d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion « ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement, en soumettant pour approbation aux deux assemblées le texte élaboré par la commission mixte, modifie ou complète celui-ci par les amendements de son choix, au besoin prenant la forme d'articles additionnels ; que ces amendements peuvent même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées ». Ainsi le Conseil admet-il de manière surprenante qu'un amendement du Gouvernement au texte de la CMP peut revenir sur des dispositions adoptées conformes au cours de la phase antérieure de la procédure, contrairement à ce que soutenaient les requérants en se fondant sur les termes mêmes de l'art. 45, al. 2 qui limitent la compétence de la CMP aux « dispositions restant en discussion », formulation qui implique que les autres dispositions sont définitivement acquises et ne peuvent être modifiées que par le recours à une nouvelle délibération (art. 10 C).

II. Toutefois, continue la décision, « les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte... ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ». S'agissant des dispositions incriminées, le Conseil estime que celles-ci « ne sont pas sans lien avec le texte en discussion ; que, tant par leur objet, qui est étroitement spécifié, que par leur portée restreinte, elles n'ont pas dépassé les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ». On aura noté la double allusion à l'idée de « limites inhérentes », qui représente incontestablement une extension du contrôle de conformité amorcé par les décisions de décembre 1985 (cette *Chronique*, n° 37, p. 172). Dans sa jurisprudence traditionnelle, le Conseil considérait en effet que le rapport d'un amendement avec le texte en discussion était une question de conformité aux dispositions du règlement (art. 98,5 RAN) qu'il appartenait aux assemblées de mettre en application : « cette question de recevabilité est sans influence sur la constitutionnalité », les règlements n'ayant pas, en eux-mêmes, valeur constitutionnelle (*Table analytique des décisions 1959-1984*, p. 430). Tel le juge administratif, le Conseil n'a-t-il pas saisi le prétexte d'une décision de rejet pour mettre en place un mécanisme de contrôle du parlementarisme rationalisé qu'il se réserve de faire jouer plus tard ?

— *Priorité* (art. 39 *in fine* C). *Les amendements introduisant des mesures financières entièrement nouvelles doivent être présentés en priorité à l'AN* a rappelé le cc, dans la décision 86-221 DC du 29-12 (p. 15801), relative à la loi de finances pour 1987.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bureau*. A la suite des incidents du 19-12 (v. *Quorum, Séance et Vote personnel*), le bureau s'est réuni à la demande du président du groupe socialiste. M. P. Joxe contestait l'application du règlement par le président de séance, M. Ph. Mestre (UDF), qui ne devait pas, selon lui, faire jurisprudence. Un communiqué de la majorité précise qu'il a été « donné acte » à M. Mestre de la bonne application du règlement, compte tenu des prérogatives du président en vertu de l'art. 52 R (*Le Monde*, 25-12).

— *Composition*. Les cinq députés de la majorité élus sénateurs le 28-9 (cette *Chronique*, n° 40, p. 162) ont adressé le 29 leur démission au président de l'Assemblée, permettant au ministre de l'intérieur de communiquer le 30 à M. Chaban-Delmas, conformément aux art. LO 176 et 179 du code électoral, les noms de leurs remplaçants. Ceux-ci ont pu ainsi siéger dès l'ouverture de la session en conservant au Gouvernement sa majorité étroite, à l'instar de l'artifice imaginé au début de la législature pour les députés nommés ministres (cette *Chronique*, n° 38, p. 179). En revanche,

MM. Quilliot et Pen (s) cessaient d'appartenir à l'Assemblée en vertu de l'incompatibilité de l'art. LO 137, la vacance de leur siège n'étant proclamée qu'à l'expiration des délais de réclamation contre leur élection. Cette discrimination fut vivement relevée par M. Martinez (FN) dans un rappel au règlement (p. 4322). Le remplacement de M. Quilliot par M. Pouchon n'intervint donc que le 9-10, tandis que celui de M. Pen, élu au scrutin majoritaire, entraîna une élection partielle à Saint-Pierre-et-Miquelon les 30-11 et 7-12, à l'issue de laquelle M. G. Grignon (UDF-CDS) lui succéda (V. *Elections*).

A la suite de l'élection partielle de la Haute-Garonne du 28-9 (cette *Chronique*, n° 40, p. 162), le remplacement à Paris de M. Jospin par M. A. Billon (s) n'intervint qu'après le rejet de la réclamation dirigée contre elle, le 24-10 (V. *Conseil constitutionnel*). Le même jour, la démission de M. Dominique Baudis prenait effet et il était remplacé par M. Pierre Baudis (UDF).

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie*. B. Pacteau, L'indépendance des juges des tribunaux administratifs, *RFDA*, 1986, p. 783.

— *Mise en cause du Conseil d'Etat*. La fonction consultative de la Haute Juridiction a été contestée, de nouveau (cette *Chronique*, n° 40, p. 162). La parution dans la presse (v. *Libération*, 5-11) de l'avis négatif de la délibération de l'assemblée générale, concernant la modification du code de la nationalité, a été *déplorée* par le garde des Sceaux dans une lettre adressée ce jour au vice-président, M. Pierre Nicolaÿ : *Certains commencent à se dire que le Conseil d'Etat se comporte plus en assemblée politique qu'en organisme chargé de donner des consultations juridiques au Gouvernement (ibid., 7-11)*. Les fuites se révélant, en pratique, difficilement répressibles, convient-il, en conséquence, d'assurer la publicité de l'avis, à défaut bien évidemment de la délibération ? V. M.-H. Barbet, *Le Monde*, 9/10-11.

V. Loi.

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session d'automne*. 33 lois ont été votées, dont 9 afférentes à des engagements internationaux (l'Acte unique européen plus particulièrement) : 23 normalement et 10 à l'issue d'une CMP, dont celle relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Comme précédemment (cette *Chronique*, n° 40, p. 162), l'AN n'a pas été appelée à user, à la demande du Gouvernement, de son droit de dernier mot (*BIRS*, n° 387, p. 21).

V. Assemblée nationale, Amendement, Loi, Sénat.

CODE ÉLECTORAL

— *Délimitation des circonscriptions.* La loi n° 86-1197 a été promulguée le 24-11 après déclaration de non-contrariété par le CC, dont la décision 86-218 DC constate que le principe de l'élection sur des bases essentiellement démographiques, énoncé par la décision 86-208 (cette *Chronique*, n° 40, p. 163) a été respecté. Les requérants n'en disconvenaient d'ailleurs pas, mais ils soutenaient que, si la délimitation n'était pas fondamentalement critiquable sur le plan démographique, elle n'en était pas moins entachée d'*arbitraire*, et produisaient de nombreux exemples à l'appui. Reprenant le considérant de principe formulé dans la décision IVG du 15-1-1975 sur le pouvoir général d'appréciation et de décision du législateur, le Conseil en déduit qu'il ne lui appartient pas de rechercher si le découpage est « le plus équitable possible », et qu'en dépit de la « pertinence » de certaines critiques, il n'apparaît pas que les choix du législateur « aient manifestement méconnu les exigences constitutionnelles ».

A cette occasion, le Conseil évoque la différence entre le contrôle de *conformité* qu'il exerce, et le contrôle de *légalité* de la juridiction administrative. L'absence d'*arbitraire*, qui figurait parmi les « strictes réserves d'interprétation » mentionnées dans la décision 86-208 DC sur la loi d'habilitation, était une condition légale qui s'imposait à un acte administratif tel que l'ordonnance prise sur cette autorisation, et le Conseil d'Etat aurait eu éventuellement à en contrôler le respect. Dès lors que l'ordonnance se trouvait transformée en projet de loi, cette condition légale ne s'imposait évidemment plus au législateur, qui est seulement soumis à la Constitution et dispose comme il a été rappelé d'un pouvoir général d'appréciation (sous réserve de l'erreur manifeste). Ainsi, le refus présidentiel de signer l'ordonnance a-t-il laissé le champ libre à un certain arbitraire du législateur.

Précisons que l'avis sur le découpage électoral de la commission dite « des sages » instituée par l'art. 7 de la loi du 11-7 a paru au *Journal officiel, Documents administratifs*, 26-8 et 17-9.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* A. Gruber, *La décentralisation et les institutions administratives*, A. Colin, 1986 : une mise en perspective que chacun appréciera ; N. Tenzer, *La région en quête d'avenir*, La Documentation française, *NED*, n° 4816, 1986 ; D. Rousseau, *L'institutionnalisation du local*, *Revue de la science administrative de la Méditerranée occidentale* (IRA, Bastia), n° 14-15, 1986, p. 38.

Concl. P. Kintz, sous TA Strasbourg 17-6-1986 : Association « Les cigognes », C. Ministre de l'intérieur et Commissaire de la République du Bas-Rhin (liberté d'association et droit local), *RDP*, 1986, p. 1703.

— *Collectivité spéciale de la ville de Paris*. Une loi 86-1308 du 29-12 (p. 15773) porte adaptation du régime administratif et financier de la capitale, notamment s'agissant des comptes de la questure. Ces derniers sont arrêtés par une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et qui comprend, outre le questeur, des membres des groupes politiques. Sous le contrôle de la Cour des comptes, une commission composée uniquement de ces derniers apure et contrôle les comptes (nouvelle rédaction de l'art. 23 de la loi du 31-12-1975).

V. Sénat.

COMITÉ SECRET

— *Demande de réunion*. M. Bassinet (s) a déposé le 19-12 une motion en vertu de l'art. 51 R (art. 33 C), pour l'examen du projet portant diverses mesures d'ordre social (v. *Séance*). Cette demande devait être signée par 1/10^e des membres de l'Assemblée, soit 58, mais par suite d'une erreur elle ne comportait que 57 signatures (p. 7902 et 7906). La dernière réunion de la Chambre en comité secret remonte au 19 avril 1940. V. *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, rassemblés par Jean Lyon, La Documentation française 1984, p. 313.

COMMISSIONS

— *Sénat*. A l'issue du renouvellement du 28-9 (cette *Chronique*, n° 40, p. 171), la majorité sénatoriale détient toutes les présidences, M. Maurice Schumann (RPR) ayant remplacé M. L. Eeckhoutte (s) à la tête de la commission des affaires culturelles (BIRS, n° 377).

— *Assemblée nationale*. M. Lecanuet étant retourné au Sénat, où il a retrouvé la présidence de la commission des affaires étrangères, c'est M. Roland Dumas (s) qui l'a remplacé à la présidence de celle du Palais-Bourbon le 9-10 en battant le candidat de la majorité, M. Bernard Stasi (UDF-CDS), contre qui s'était présenté M. J.-F. Deniau (UDF-PR), M. Dumas a apparemment bénéficié des suffrages du Front national (*Le Monde*, 11-10).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

— *Création*. Après l'abandon de la commission sur l'élargissement de la Communauté (v. *Ordre du jour*), la première commission d'enquête de la législature a été constituée le 17-12 (p. 7728) afin de « recueillir des éléments d'information sur la préparation, l'organisation, le déroulement et la pré-

sentation des événements de novembre et décembre 1986 en liaison avec les projets relatifs aux réformes scolaire et universitaire ». La majorité a en effet élargi l'objet des propositions de MM. Joxe (s) et Lajoinie (c), qui visaient les instructions données aux forces de l'ordre et les violences policières, comme naguère pour l'« affaire Dassault » (CCF, 1, p. 66).

Le même jour, le Sénat décidait la création d'une commission dont l'objet est identique (p. 6296).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 4^e éd. 1986 ; D. Turpin, *Contentieux constitutionnel*, PUF, 1986, une analyse dense et originale ; A.-M. Le Bos-Le Pourhiet, Les membres de droit du Conseil constitutionnel, *RA*, 1986, p. 455 ; R. Etien, Le pluralisme : objectif de valeur constitutionnelle, *ibid.*, p. 458 ; H. Gourdon, le Conseil constitutionnel et les libertés, *RPP*, septembre 1986, p. 33 ; M. Kajman, le Conseil constitutionnel va-t-il trop loin ?, *Le Monde*, 19/20-10 ; 3^e chambre ou bouée de sauvetage ?, *ibid.*, 30-10 ; Gouvernement des juges, Gouvernement sans juges, *ibid.*, 20-11 ; B. Malignier, Le cc et le contentieux des élections législatives de mars 1986, *JJA*, 10, 12 et 14-11. Note : J. Rivero sous 25/26-6, *AJDA*, 1986, p. 575.

— *Décisions.* 86-218 DC, 18-11 (p. 13769 et 13770). Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. V. *Elections.*

— 86-219 DC, 22-12 (p. 15500). LO relative au maintien en activité des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation. V. *Loi organique.*

— 86-220 DC, 22-12 (p. 15500 et 15502). Loi relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat. V. *Loi.*

— 86-221 DC, 21-12 (p. 15801 et 15807). Loi de finances pour 1987. V. *Loi de finances.*

— 86-223 DC, 29-12 (p. 15802 et 15807). Loi de finances rectificative pour 1986. V. *Loi de finances.*

— 86-147 L, 24-10 (p. 12926). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

— 86-148 L, 2-12 (p. 14528). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*, 24-10 (p. 12927). Nomination de rapporteurs adjoints.

— *Contentieux électoral.* La décision AN, Haute-Garonne du 24-10 (p. 12926) rappelle que le dépôt effectif du cautionnement est exigé pour toute élection législative, fût-elle consécutive à une annulation (cette *Chronique*, n° 40, p. 170). Après avoir donné acte d'un désistement d'instance (Sénat, Val-de-Marne, 22-12, p. 15501), le juge a repoussé, le 24-10 (p. 12927) l'argument tiré de l'inéligibilité de candidats aux élections sénatoriales à Paris, en raison de leur qualité de maire d'arrondissement ou de maire-adjoint. Ladite inéligibilité a été abrogée par la LO du 10-7-1985 (cette *Chronique*, n° 35, p. 192).

CONSEIL DES MINISTRES

— *Bibliographie.* L. Greilsamer et D. Schneidermann, Grands commis et valse lente, *Le Monde*, 25-10.

— *Réserves présidentielles.* On sait que le chef de l'Etat revendique le droit à la différence (cette *Chronique*, n° 40, p. 168). Le conseil des ministres constitue un lieu privilégié. A cet égard, parallèlement à la réflexion touchant le recours à l'art. 49. 3 C, le 8-10 (*Le Monde*, 10-10) il a formulé une opinion dissidente le 12-11 (*ibid.*, 14-11) à propos du projet de loi de réforme du code de la nationalité ; le 19-11 (21-11) sur celui des prisons privées et le 3-12 (5-12) concernant la réforme hospitalière. M. Denis Baudouin porte-parole du PM devait lui répliquer, le 13-11 (*ibid.*, 15-11) : *c'est tout à fait le droit du Président de la République de faire savoir que cela ne correspond pas à sa philosophie. Mais il faut faire remarquer qu'il a également indiqué que le Gouvernement prenait ses responsabilités et que le Parlement serait appelé à délibérer.*

V. *Président de la République, Responsabilité gouvernementale.*

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* R. Barrillon, J.-M. Bérard, M. H. Bérard, G. Dupuis, A. Grangé-Cabane, A.-M. Le Bos-Le Pourhiet, Y. Mény, *Dictionnaire de la Constitution*, 4^e éd., 1986.

V. *Droit constitutionnel, République.*

DEMANDE DE NOUVELLE DÉLIBÉRATION

— *Bibliographie.* M. Duverger, La troisième manche, et F. Goguel, Sur un contresaigné..., *Le Monde*, 1^{er}-1 (Le Premier ministre est-il tenu de contresigner le décret de renvoi ?).

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* P. H. Chalvidan, *Droit constitutionnel*, Nathan, 1986 : un bel exercice pédagogique ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin, 7^e éd., 1968 ; P. Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, 8^e éd., 1986 ; Ch. Debbasch et J.-M. Pontier, *Introduction à la politique*, Dalloz, 2^e éd., 1986 : des rééditions toujours attendues.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* E. Dupoirier et G. Grunberg (sous la direction), *Mars 1986 : la drôle de défaite de la gauche*, PUF, 1986 ; Le minitel à l'assaut des urnes. Le glas pour les isoloirs ?, *Le Monde*, 26-11.

— *Condammations pour fraudes électorales.* Le tribunal correctionnel de Créteil a condamné trois élus communistes pour fraudes lors des élections cantonales de 1982 à Limeil-Brévannes (*Le Monde*, 5/6-10), et celui de Bourges a condamné le 17-10 M. Alain Gauvin, adjoint au maire de cette ville (PC), à dix-huit mois d'emprisonnement, dont quinze avec sursis, pour fraudes lors des élections cantonales de 1985 (*ibid.*, 20-10). Enfin le jugement du tribunal correctionnel de Bobigny condamnant Mme Marie-Thérèse Goutmann, ancien maire de Noisy-le-Grand (PC), pour atteinte à la sincérité d'un scrutin (cette *Chronique*, n° 38, p. 171) a été confirmé le 17-11 par la cour d'appel de Paris (*Le Monde* des 15-10 et 19-11).

— *Conseil supérieur des Français de l'étranger.* La loi n° 86-1115 du 15-10 (p. 12530) modifie la loi n° 82-471 du 7-6-1982 (cette *Chronique*, n° 23, p. 174, et n° 26, p. 176) en décidant que l'élection des membres du CSFE se fera au scrutin majoritaire à un tour dans les circonscriptions où le nombre des sièges à pourvoir est de quatre ou moins, la représentation proportionnelle ne s'appliquant plus qu'à partir de cinq sièges.

— *Election législative partielle.* A la suite de l'élection au Sénat de M. Pen (app. s), député de Saint-Pierre-et-Miquelon, son remplacement a entraîné dans cette collectivité, où s'applique le scrutin majoritaire, une élection partielle remportée au second tour le 7-12 par M. G. Grignon (UDF-CDS), par 1 892 voix contre 1 410 à M. Plantagenest (app. s). *V. Assemblée nationale.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* F. Goguel, L'acte unique européen et la Constitution, *Le Monde*, 11-10.

— *Ratification de l'Acte unique européen.* La loi 86-1275 du 16-12 (p. 15107) autorise le Président de la République à ratifier l'Acte signé le 28-2-1986 qui constitue la première révision d'ensemble du traité de Rome, et accentue le processus fédératif en matière décisionnelle par la substitution de la règle de la majorité à celle de l'unanimité.

GOVERNEMENT

— *Bibliographie.* Structures gouvernementales et organisation administrative. Etude du Conseil d'Etat (Section du Rapport et des Etudes), *NED*, n° 4818, 1986-18, La Documentation française; M. Morin, La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la V^e République, *RDP*, 1986, p. 1355; L'administration fiscale, *Revue franç. de*

finances publiques, n° 15, 1986 ; L'inspection générale de l'administration, *Administration*, n° 133 spécial, 1986.

— *Communication*. Au nom du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 40, p. 173), M. René Monory, ministre de l'éducation nationale s'est adressé en cette forme solennelle (art. 54 de la loi du 30-9-1986) à la télévision, le 5-12, à propos de la crise de l'Université. L'opposition devait répliquer le lendemain (*Le Monde*, 7/8 et 8/12). On observe que c'est la première fois depuis l'intervention de M. Alain Peyrefitte en mai 1980 (*CCF*, 15, p. 314), concernant le projet de loi *sécurité et liberté* qu'un ministre agit de la sorte.

— *Composition*. Tandis que M. René Monory, ministre de l'éducation nationale, renonçait le 1^{er}-11 (p. 13244), à son mandat sénatorial (cette *Chronique*, n° 40, p. 172), un décret du 8-12 (p. 14772) mettait fin, au lendemain des 3 *glorieuses* lycéennes et étudiantes, sur sa demande, aux fonctions de M. Alain Devaquet ministre délégué auprès de ce dernier, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur. C'est le second remaniement du Gouvernement Jacques Chirac (cette *Chronique*, n° 40, p. 172).

— *Conseil de cabinet*. L'expression, qui avait été employée incidemment pour la réunion de tous les membres du Gouvernement le 22-3, puis le 10-6 (cette *Chronique*, n° 39, p. 166), l'a été semble-t-il à dessein le 12-12 pour qualifier la réunion sur les grands choix du budget 1988 (*Le Monde*, 14/15-12), après le retrait de la loi Devaquet le 8 et l'annonce de la « pause ».

— *Solidarité*. « Le projet Devaquet et le mouvement qui l'entoure ne valent pas la mort d'un homme », estimait M. A. Madelin, ministre de l'industrie, qui se prononçait dans une interview au *Matin* du 8-12 pour le retrait de ce texte avant que le Premier ministre en ait pris la décision.

V. *Amendement, Bicamérisme, Ordre du jour, Premier ministre, Président de la République*.

GROUPES

— *Sénat*. A l'issue du renouvellement de la série C, la composition du Sénat s'établissait ainsi au 6-10 (entre parenthèses le nom du président du groupe) :

- Communiste (Mme H. Luc) : 14 et 1 app. = 15 (— 9) ;
- Gauche démocratique (M. J. Pelletier) : 31,1 app. et 3 rattachés = 35 (— 3) ;
- Union centriste (M. D. Hoeffel) : 62 et 8 rattachés = 70 (— 1) ;
- Union des républicains et des indépendants (M. M. Lucotte) : 51 et 3 rattachés = 54 (+ 5) ;

- Rassemblement pour la République (M. R. Romani) : 67,7 app. et 3 rattachés = 77 (+ 18) ;
- Socialiste (M. A. Méric) : 61 et 3 app. = 64 (— 2) ;
- Non inscrits : 4 (— 2).

Total : 319 (le siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas qui n'a pas été supprimé demeure vacant). A la veille du renouvellement, il y avait 313 sénateurs, l'écart résultant des deux sièges supplémentaires des Français de l'étranger et des quatre vacances.

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Bibliographie.* G. Bacot, La signature des ordonnances, *RA*, 1986, p. 453 ; J. Fourré, Le recours aux ordonnances, *JJA*, 10-11 ; H. Roussillon, Ordonnances : l'erreur de Jacques Chirac, *La Dépêche du Midi*, 13-10.

— *Mort et transfiguration (suite).* Théodule Ribot prétendait que *l'habitude commence au premier acte*. Après avoir manifesté son opposition au projet d'ordonnance en matière de privatisation, M. Mitterrand a réitéré, le 2-10 (*Le Monde*, 4-10) s'agissant des circonscriptions électorales de l'Assemblée nationale, mais en l'absence de toute dramatisation comme naguère (cette *Chronique*, n° 40, p. 174). En effet, *sans entrer dans une polémique constitutionnelle*, selon les termes de son communiqué, le Gouvernement est parvenu à ses fins. Après déclaration de non-contrariété du cc, la loi 86-1197 du 24-11 (p. 14471), simple réplique du projet d'ordonnance, a été promulguée.

En revanche, le 3^e veto présidentiel le 17-12 (*Le Monde*, 19-12) à propos de l'aménagement du temps de travail provoquera une riposte aussi foudroyante que surprenante. A la faveur d'une modification, le surlendemain, de l'ordre du jour prioritaire de l'AN (p. 7888), le Gouvernement reprendra l'initiative sous la forme d'un *amendement* à un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. La constitutionnalité du procédé sera appréciée par le cc. V. *Assemblée nationale, Séance.*

Au-delà de ces péripéties procédurales on n'aura garde d'oublier que six ordonnances ont reçu, sur ces entrefaites, l'agrément du chef de l'Etat. On mentionnera, notamment, celles afférentes à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés (86-1134 du 21-10, p. 12771) et à la liberté des prix et de la concurrence (86-1243 du 1^{er}-12, p. 14773).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité.* Le tribunal de grande instance de Paris a déclaré irrecevable, le 3-12 (*Le Monde*, 5-12), l'action en responsabilité civile engagée par le syndicat des avocats de France contre M. Jean-Louis Debré,

député RPR de l'Eure. Les propos tenus à un hebdomadaire revêtant tout au plus un caractère abstrait ont estimé les juges.

En revanche, sur recours de l'association professionnelle des magistrats, la cour d'appel de Paris a condamné le 29-10 (*Le Monde*, 31-10), M. Raymond Forni, pour des propos de nature à jeter le discrédit sur une décision judiciaire (art. 227 du code pénal), qu'il avait tenus, en 1985, en un moment où il avait la qualité de député de Belfort (cette *Chronique*, n° 36, p. 188).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* Chr. NGuyen Van Yen, *Droit de l'immigration*, PUF, 1986 ; E. Derieux, Régime juridique de la presse, *JJA*, 15-10, Compléments au régime juridique de la presse, *ibid.*, 29-12) ; Statut des entreprises du secteur privé de la communication, *ibid.* ; M.-A. Eissen, La Cour européenne des droits de l'homme, *RDP*, 1986, p. 1539 ; F. Luchaire, Un Janus constitutionnel : l'égalité, *ibid.*, p. 1229 ; M. Paillet, La Haute autorité et la démocratie, *Le Monde*, 20-11 ; G. Pépy, La réforme du régime juridique de la presse, *AJDA*, 1986, p. 527 ; J. Robert, Terrorisme, idéologie sécuritaire et libertés publiques, *RDP*, 1986, p. 1651.

Note : Chr. Gavalda sous TC, 9-6-1986, E.c. TPG du Bas-Rhin, *D*, 1986, p. 493 (liberté d'aller et venir et retrait du passeport).

— *Droit de manifestation.* A propos de ce droit coutumier (*CCF*, 10, p. 237) qui a connu des violences policières lors des événements universitaires, le chef de l'Etat a déclaré à Europe 1, le 9-12 : *Affirmons notre vie dans la normalité démocratique, manifestons puisque cela est autorisé, montrons-nous, faisons-nous entendre, prouvons ce que nous sommes mais ne nous dressons pas les uns contre les autres ni les Français contre l'Etat. Plus jamais ça. Ils ont raison* (*Le Monde*, 11-12).

— *Informatique et liberté.* La CNIL a accepté successivement le 21-10 (*Le Monde*, 28-10), avec des réserves, la prise d'empreintes digitales au moment de la demande de la future carte d'identité infalsifiable (cette *Chronique*, n° 40, p. 176), et le 2-12 (*JO*, p. 15128), les traitements informatisés relatifs à la gestion administrative comptable et pédagogique des écoles et des établissements secondaires publics et privés.

— *Liberté de la communication audio-visuelle.* Au rythme de l'alternance (*CCF*, 23, p. 258) le nouvel ordre audio-visuel se met en place.

I. En application des art. 4 et 99 de la loi du 30-9-1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 181), un décret du 21-10 (p. 12770) porte, nomination des 10 membres de la CNCL (pour une durée de cinq ou neuf ans selon la procédure de tirage prévue) respectivement par le Président de la République, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, la Cour des comptes et l'Académie française ;

un décret du 1^{er}-11 (p. 13201) le complète par *cooptation*, en ce qui concerne les 3 personnalités qualifiées de la création audio-visuelle, des télécommunications et de la presse écrite. La CNCL a élu à sa présidence, le 4-11 (p. 13300), M. Gabriel de Broglie, ancien membre de la Haute autorité. Enfin, le décret 86-1220 du 1^{er}-12 (p. 14443) en fixe l'organisation et le fonctionnement. A ce titre, M. Pierre-François Racine, maître des requêtes, au Conseil d'Etat, a été appelé à assumer, par un décret du 19-12 (p. 15300) la fonction de directeur général.

En dehors de sa décision du 25-11 (p. 14419) portant autorisation d'exploitation d'un réseau câblé parisien, la CNCL a procédé à la désignation, le 3-12 (p. 14573) des présidents des sociétés de programme, selon une démarche qui confine à la restauration (v. *Le Monde*, 5-12).

II. Hormis la réglementation anti-concentration à laquelle elle ressortit (v. *Libertés de la presse et de la communication*), la matière mérite examen notamment sous l'angle d'une séquence diffusée, le 7-12, au journal télévisé de TF1, relative à l'intervention de « casseurs » après les manifestations des lycéens et des étudiants. Par un arrêt rendu le 26-12 (*Le Monde*, 28/29-12), la cour d'appel de Paris, faisant droit à la société de programme, s'est opposée à une ordonnance rendue le 17-12 (*ibid.*, 29-12), à la diligence du ministre de l'intérieur et de celui de la sécurité publique, qui confiait à un huissier des pouvoirs *d'investigation forcée*, aboutissant à la saisie du film original.

— *Libertés de la presse et de la communication*. Non sans amertume, le Parlement s'est incliné devant les exigences formulées par le cc, à l'occasion de ses décisions du 29-7 et du 18-9-1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 179), en vue de sauvegarder le pluralisme dans les médias. En l'absence d'une nouvelle saisine de l'opposition, la loi 86-1210 du 27-11 (p. 14297) qui puise son inspiration dans l'exemple américain (v. *Le Monde*, 25-9-1986) et complète celle du 1^{er}-8-1986, en matière de presse ainsi que celle du 30-9-1986, dans le domaine de la communication, s'inscrit dans cette perspective (V. E. Derieux, art. précité).

Au prix d'une simplification, l'autorisation délivrée par la CNCL est d'abord assujettie à un faisceau d'obligations (nouveaux art. 28 et 29 de la loi du 30-9-1986). Une même personne ne peut, ensuite, détenir, directement ou indirectement, en vue de prévenir les concentrations, *soit*, plus de 25 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre (le seuil de 15 ou de 5 % ne peut pas être atteint pour une autre société); *soit* plus de la moitié s'agissant de la radio et de la télévision par satellite; *soit* plus de la moitié du capital d'un service de télévision locale desservant une zone dont la population recensée est comprise entre 200 000 et 6 millions d'habitants (nouvel art. 39). La radiodiffusion ressortit à la même logique, en tenant compte de la combinaison avec d'autres supports de communication, tels le câble ou la presse (nouveaux art. 41 et 41.I).

Dans le domaine de la presse, le seuil a été fixé, en principe à 30 % de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes (nouvel art. 11 de la loi du 1^{er}-8-1986). L'ordonnance du 26-8-1944 et la loi du 23-10-1984 ont été abrogées (nouvel art. 21), par voie de conséquence, selon l'interprétation donnée par le juge constitutionnel (cette *Chronique*, n° 40, p. 181). On ne peut certes que se réjouir de la victoire remportée par l'Etat de droit et la démocratie sur les grands groupes multimédias. Mais à qui, en définitive, le temps bénéficiera-t-il ?

— *Recours individuel.* La France a été condamnée, pour la première fois, le 18-12 (*Le Monde*, 20-12) par la Cour européenne des droits de l'homme, pour une extradition déguisée, dans l'affaire Lorenzo Bozano (cette *Chronique*, n° 31, p. 185).

V. Premier ministre.

LOI

— *Conformité de la loi relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat.* D'origine parlementaire, la loi 86-1304 du 23-12 (p. 15595) assouplit le principe de l'abaissement de l'âge de la retraite fixé à 65 ans, par la loi du 13-9-1984 (cette *Chronique*, n° 32, p. 178) dans la haute fonction publique, simultanément à la LO relative aux magistrats de la Cour de cassation (v. *Loi organique*).

Outre les professeurs d'université, les membres du CE, les magistrats de la Cour des comptes et les membres de l'inspection générale des finances pourront sur leur demande, être maintenus en activité, en surnombre, jusqu'à la limite d'âge initiale de 68 ans, pour exercer respectivement les fonctions de conseiller d'Etat et de conseiller maître à la Cour des comptes (art. 1^{er}).

Cette disposition, qui exclut de son champ d'application les fonctions de président de section au CE et celle de président de Chambre à la Cour, a été contestée devant le juge, au motif de rupture d'égalité. La décision 86-220 DC du 22-12 (p. 15500) n'y fait pas droit, estimant que *tous* (les intéressés) *se voient reconnaître le même droit à obtenir ce maintien et sont donc soumis aux mêmes règles.* A l'égard des présidents de section et des présidents de chambre précités, en particulier, la loi n'affecte pas par ailleurs l'indépendance des juridictions, dès lors qu'ils *conservent leur grade, bien qu'ils exercent d'autres fonctions.* Dans ces conditions, on se gardera bien d'évoquer, telle la saisine, la *rétrogradation* de ces derniers, d'un point de vue juridique, mais convenons que la différence est tenue, en pratique, sans même faire un sort à une démarche *ad hominem*, v. *Le Matin*, 23-12.

— *Proposition de loi.* Au cours de la session d'automne, 5 lois d'origine parlementaire ont été adoptées, en matière de retraite des hauts fonction-

naires, d'adaptation du régime administratif et financier de Paris, d'organisation régionale du tourisme et de l'attribution aux juridictions judiciaires du contentieux des décisions du conseil de la concurrence.

V. *Amendement, Autorité juridictionnelle, Bicamérisme, Loi organique.*

LOI DE FINANCES

— *Conformité de la loi de finances pour 1987.* Sur recours de députés et sénateurs socialistes (dont M. Michel Charasse), le CC s'est prononcé le 29-12, par une décision 86-221 DC (p. 15801) sur la régularité de la loi de finances de l'année. Au-delà de la conformité formelle (v. *Amendement*), le juge a statué au fond. Il a repoussé le grief articulé contre la suppression d'emplois de personnel mis à la disposition d'organismes complémentaires de l'enseignement public (art. 5) qui ne contrevient aucunement au contenu d'une loi de finances au sens de l'art. 1^{er} de l'ord. du 2-1-1959, à l'opposé du cavalier budgétaire visé à l'article 99 concernant l'application du barème de l'aide personnalisée au logement. Au cas particulier le juge a usé de son pouvoir d'évocation en soulevant *d'office* ce moyen. En conséquence, la loi de finances pour 1987 (86-1317) a été promulguée dans le délai constitutionnel, le 30-12 (p. 15820).

— *Conformité de la loi de finances rectificative pour 1986.* La seconde loi de ce type de la VIII^e législature a été déférée, à son tour (cette *Chronique*, n^o 40, p. 181) au juge. — La décision 86-223 DC du 29-12 (p. 15802) apporte, tout d'abord, une utile interprétation du principe de non-rétroactivité de la loi fiscale. Le législateur peut, certes, *pour des raisons d'intérêt général*, y déroger, mais sa démarche se heurte à une double limite : d'une part, *conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'art. 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.* (l'application rétroactive de la législation fiscale) *ne saurait permettre aux autorités compétentes d'infliger des sanctions à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne [et] d'autre part, l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée.* D'une mise en perspective, le juge en déduit la conformité des dispositions incriminées (art. 19, 29 et 30), tant à l'égard du principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif que de celui de l'indépendance des juridictions.

LOI ORGANIQUE

— *Conformité de la LO relative au maintien en activité des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.* Après déclaration de conformité

du cc, le 22-12 (86-219 DC, p. 15500), la LO 86-1303 du 23-12 (p. 15595), d'origine parlementaire, maintenant à leur demande, en activité, en sur-nombre, les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet, a été promulguée. On observera que l'allusion à la méconnaissance de l'art. 40 C par M. Jean-Pierre Michel (s) à l'AN (p. 7053) n'a pas été relevée par le juge constitutionnel.

V. Loi.

MÉDIATEUR

— *Bibliographie.* P. Legatte, *Le médiateur de la République*, RA, 1986, p. 431.

MINISTRES

— *Responsabilité pénale.* Conformément à l'interprétation de la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 39, p. 169), le tribunal de grande instance d'Ajaccio s'est déclaré incompétent, le 27-10 (*Le Monde*, 30-10) pour apprécier la plainte de journalistes de FR3-Corse, à l'encontre d'une déclaration de M. Léotard. Les juges ont estimé, qu'en l'espèce, celui-ci n'avait pas tenu ces propos à titre personnel ou privé.

V. Gouvernement, Président de la République.

ORDRE DU JOUR

— *Déclaration du Gouvernement.* Le Gouvernement a fait le 8-10 une déclaration sur la lutte contre le terrorisme suivie d'un débat (un orateur par groupe pour quinze minutes, au lieu des trente prévues par l'art. 132 RAN).

— *Ordre du jour complémentaire.* Par scrutin public, 16 UDF (dont M. R. Barre) s'abstenant ou ne prenant pas part au vote (p. 6164), l'Assemblée avait décidé le 12-11 d'inscrire à l'ordre du jour du 26 le rapport sur la création d'une commission d'enquête, demandée par le RPR, sur les conséquences de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE. En raison des remous provoqués par cette critique implicite de l'élargissement de la Communauté, le président de la commission des lois, M. Toubon (RPR), demanda le 18 à la conférence des présidents de retirer l'inscription qu'il avait précédemment proposée, retrait également décidé par scrutin public, seul le Front national votant contre (p. 6511).

— *Retrait.* Le projet de loi sur l'enseignement supérieur, dont l'examen avait commencé le 28-11, a été retiré de l'ordre du jour sur la suggestion

du président de la commission des affaires culturelles, M. Barrot, auquel le ministre de l'éducation nationale accorda un « délai » pour son examen (p. 6990). Le projet devait être définitivement retiré par le Premier ministre le 8-12.

PARLEMENT

— *Budget des assemblées.* Les crédits ouverts pour 1987 sont en augmentation de 2,3 % pour l'Assemblée, en raison de l'augmentation du nombre des députés (1 856 664 000 F), et de 2,1 % pour le Sénat (1 081 173 000 F) (*Bulletin quotidien*, 14-11).

— *Disparition de la délégation parlementaire pour la communication audio-visuelle.* La loi n° 86-1210 du 27-11 a abrogé la loi n° 82-652 du 29-7-1982 (v. *Libertés publiques*), dont l'art. 10 donnait à cette délégation, apparue la première en 1972, sa forme actuelle, v. *CCF*, 23, p. 332.

PARTIS POLITIQUES

— *Réplique.* La CNCL a ouvert à l'opposition le droit de réplique, le 6-12 (*Le Monde*, 9-12), conséquemment à la communication du Gouvernement sur les problèmes universitaires.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* R. Hanicotte, Le juge face au retard des textes d'application, *RDP*, 1986, p. 1667.

— *Délégalisation.* Selon une inclination naturelle, le CC a procédé au déclassement des dispositions qui étaient soumises à son appréciation concernant une autorité compétente en matière de voies rapides (décision 86-147 L du 24-10, p. 12926) et les modalités de désignation des élus locaux aux conseils des caisses d'épargne et de prévoyance (86-184 L, 2-12, p. 14528).

V. *Conseil constitutionnel, Loi.*

PREMIER MINISTRE

— *Services.* Une structure nouvelle (cette *Chronique*, n° 38, p. 188) a été créée par le décret 86-1301 du 22-12 (p. 15545) : le comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration. Au

reste, le décret 86-1204 du 21-11 (p. 14227) modifie le décret 84-72 du 30-1-1984, dont la discrétion avait échappé à l'attention de l'analyste, qui présente ses excuses au lecteur, touchant la composition de la commission consultative des droits de l'homme. Cette dernière est chargée d'assister de ses avis le PM ou le secrétaire d'Etat chargé de cette attribution (cette *Chronique*, n° 38, p. 174).

V. Président de la République.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* *La présidence en France et aux Etats-Unis*, Etudes présentées par J.-L. Seurin, *Economica*, 1986, A. Passeron, *L'âge du capitaine*, *Le Monde*, 16/17-11 ; Club Vauban, *François Mitterrand et la fonction présidentielle*, *Economica*, 1986.

— *Chef des armées : en deux mots.* A l'occasion de la préparation du projet de loi de programmation militaire, le président a rappelé sa prééminence vis-à-vis du Premier ministre (cette *Chronique*, n° 40, p. 186). Au camp du Caylus (Tarn-et-Garonne), le 13-10, il a entendu demeurer *la pièce maîtresse de la stratégie de la dissuasion*, selon sa définition de 1983 (cette *Chronique*, n° 29, p. 188) en déclarant : *le devoir du Gouvernement et des états-majors est de rechercher en toute circonstance, une définition commune et harmonieuse de ce qu'ils considèrent comme l'intérêt de la France. Arrive le moment, si l'ensemble de ces contingences ne peuvent être ramenées à une définition commune, où il faut agir d'autorité. Dans ce domaine-là, l'autorité appartient au Président de la République* (*Le Monde*, 15-10). Qui dans ces conditions, douterait de sa fonction arbitrale ? *J'espère que cela est bien compris. C'est un point sur lequel j'engage l'autorité que requiert ma fonction* (*ibid.*).

De fait, à l'issue de conseils de défense, le chef de l'Etat fera prévaloir ses choix en conseil des ministres, le 5-11 (*Le Monde*, 7-11) en faveur de la priorité de la composante sous-marine de la dissuasion nucléaire, à l'encontre des missiles dits « à déploiement aléatoire ». A l'issue de cette délibération, le porte-parole de la présidence ne dissimulera pas la satisfaction : *le Président de la République a constaté que le projet de loi... était conforme aux orientations fondamentales qu'il avait arrêtées* (*Le Figaro*, 6-11). Ultérieurement, le chef de l'Etat devait se rendre au poste de commandement de Taverny (Val-d'Oise), le 2-12 (*Le Monde*, 3-12), à l'occasion d'un exercice de défense destiné à tester les structures de commandement interministériel en cas de crise internationale. Il adressera un message, le 24-12 (*ibid.*, 1^{er}-1) au président tchadien concernant l'engagement militaire de la France au Nord du 16^e parallèle en tant que de besoin.

En définitive, pour M. Mitterrand, *les grandes orientations de la défense et de la diplomatie de la France sont celles que j'ai définies ou poursuivies*

depuis cinq ans et demi. Elles n'ont pas changé depuis le 16 mars. En de telles matières, il n'y a pas, il ne peut y avoir de blocage (entretien à l'Yonne républicaine, 21-11).

— *Condition.* Le 11^e bulletin de santé a été communiqué, le 15-12 (*Le Monde*, 17-12), selon l'habitude prise (cette *Chronique*, n^o 40, p. 187).

— *Conseils.* Un conseil de défense s'est tenu à l'Elysée le 15-10, puis le 29-10 pour examiner la loi de programme militaire (*Le Monde*, 30-10). Un conseil sur les problèmes européens s'est réuni le 3-12 (*Bulletin quotidien*, 4-12).

— *Epouse du chef de l'Etat.* Mme Danielle Mitterrand entend conserver sa liberté d'expression (cette *Chronique*, n^o 39, p. 171). Dans un entretien accordé au *Journal du dimanche*, le 28-12, elle a formulé, entre autres, un jugement de valeur : *ce Gouvernement fait tout et n'importe quoi.*

— *Garant de la cohésion nationale.* A la faveur de la crise universitaire, le chef de l'Etat a estimé, tel naguère (cette *Chronique*, n^o 37, p. 197), le 6-12 que *la cohésion nationale doit passer avant toute chose. Je donnerai tort et le pays avec moi à quiconque usera de la violence* (*Le Monde*, 8-12). Au lendemain du retrait du projet Devaquet, celui-ci approuvera lors de son passage à Europe 1 le 9-12 (*ibid.*, 11-2), la pause décidée : *Mieux vaut apaiser les passions, afin de faciliter le retour à la cohésion nationale que j'appelais de tous mes vœux... Le Premier ministre a raison d'adopter ce nouveau rythme.*

Après son refus de signer le projet d'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail (v. *Habilitation législative*), il reviendra sur ce thème. A Bourg-en-Bresse, le 18-12, il opinera : *La cohésion sociale commande la cohésion nationale... Il ne peut pas y avoir de cohésion nationale sans cohésion sociale. Il faut prendre garde à préserver tout autant l'une que l'autre. Car, au fond, c'est la même chose* (*Le Monde*, 20-12).

— *Interventions.* Des déplacements ont permis au chef de l'Etat de faire connaître son sentiment à l'égard des réformes gouvernementales en cours. C'est ainsi qu'à Montpellier le 4-11 (*Le Monde*, 6-11), il a pris soin de se démarquer autant de la pause, en matière de décentralisation (cette *Chronique*, n^o 40, p. 164), que de la politique de santé et de recherche, au point que Mme Barzach déclinera son offre à regagner la capitale à bord de son avion.

Quant au projet Devaquet, en matière universitaire, M. Mitterrand a proclamé le 22-11 (*Le Monde*, 25-11) : *Il n'y aura de République forte et prospère que... par un système de qualité ouvert à tous.* Et de témoigner de sa solidarité (v. *Garant de la cohésion nationale*) : *Comment voulez-vous que je me sente déphasé par rapport à ce que veulent exprimer les gens qui manifestent demain et dans les universités ? Jugé « inopportun » et « inutile »,*

le président recommandera au PM, le retrait dudit projet dès le 3-12 (*Le Monde*, 9-12).

A Francfort, le 28-10 (*ibid.*, 30-10), à l'issue du sommet franco-allemand, le président s'est livré à une critique voilée du Gouvernement en matière de sécurité : *Les arrangements particuliers doivent toujours céder le pas à la solidarité contre le crime... Aucun compromis ne peut être passé avec le terrorisme et surtout pas avec les Etats qui se livrent au terrorisme.* A l'avant, dans un entretien accordé le 12-11, à la télévision de Bamako, il a fait connaître son sentiment à propos de l'expulsion de 101 Maliens, le mois précédent : [Ces personnes] *savent que si elles veulent me saisir de tel ou tel cas, je serai leur interprète de ce qui me paraît être leur droit* (*Libération*, 13-11). Il n'hésitera pas, du reste, lors de sa venue dans leur pays, à lancer un avertissement : *Ça n'est pas dans les habitudes de la France, si on revoyait cela, ça me fâcherait* (*ibid.*, 18-11). Il devait rencontrer le 19-11 (*ibid.*, 21-11) des responsables du FLNKS qui s'étaient vu opposer une fin de non-recevoir par M. Chirac ; se rendre le 8-12 (*ibid.*, 10-12), par un *acte de solidarité*, au domicile de la famille de l'étudiant Malik Oussékine qui venait de trouver la mort, deux jours auparavant. Il s'est affirmé sur *la même longueur d'ondes* que les lycéens et les étudiants, sur Europe 1, le 9-12 (*Le Monde*, 11-12).

En dernier lieu, la démarche consensuelle n'a pas été absente. M. Mitterrand a adressé une lettre à M. Chirac en vue d'apporter son soutien à la candidature de villes françaises à l'organisation des futurs jeux Olympiques (*Le Monde*, 18-10), et convié son prédécesseur, ainsi que la veuve de Georges Pompidou, à l'inauguration le 1^{er}-12 (*ibid.*, 3-12), du musée d'Orsay, symbole d'un *bel exemple de continuité esthétique*, selon son appréciation.

V. Libertés publiques.

Juge-arbitre. Invité de l'émission « Découvertes » d'Europe 1 le 9-12, M. Mitterrand a déclaré qu'en politique intérieure, il lui reste « à faire connaître — lorsqu'il le juge nécessaire — son jugement ou à mettre en garde l'opinion contre ce qu'il penserait dangereux pour ce que j'ai appelé la cohésion nationale... C'est un arbitre dans de nombreux domaines. C'est un peu un juge-arbitre, c'est-à-dire qu'il lui appartient de temps à autre de siffler, quand ce ne serait que la fin de la partie » (*Le Monde*, 11-12).

— *Pouvoir d'appréciation des projets d'ordonnance* (art. 13C). Le précédent fait jurisprudence. Après réflexion (cette *Chronique*, n° 40, p. 188) le Président a refusé, le 2-10, à l'ouverture de la session du Parlement, de signer le projet d'ordonnance relatif à la délimitation des circonscriptions électorales, en estimant *qu'il convient de s'en tenir à la tradition républicaine qui veut que l'Assemblée nationale détermine elle-même les modalités de l'élection des députés* (*Le Monde*, 4-10). Sans s'attacher à la fiabilité de la raison invoquée (v. Tradition républicaine), on reconnaîtra au chef de

l'Etat la pérennité de ses convictions parlementaires, autant que du respect des acquis sociaux (cette *Chronique*, n° 37, p. 196). Il devait s'ensuivre un troisième veto, le 17-12, s'agissant du projet d'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail qui relève de la compétence du Parlement (*Le Monde*, 19-12). En sens opposé, d'autres ordonnances recueilleront l'agrément présidentiel. V. *Habilitation législative*.

— *Présidence*. Elu sénateur des Français de l'étranger, M. Guy Penne a quitté ses fonctions de conseiller auprès du Président de la République pour les affaires africaines et malgaches le 18-10 (p. 16625) ; il a été remplacé le 23 (p. 12803) par M. Jean-Christophe Mitterrand (cette *Chronique*, n° 38, p. 191). V. *Le Monde* et *Libération* du 20-10.

— *Qui fait la loi ?* En réponse, M. Mitterrand a exprimé le jugement suivant, à Europe 1, le 9-12 (*Le Monde*, 11-12) : *Celui qui fait la loi... c'est le Parlement. Et la relation qui préside à l'édification de la loi — projet, initiative, élaboration, vote — c'est une relation entre le Gouvernement et le Parlement. Le Président de la République n'a pas cette initiative. De fait la lecture parlementaire des institutions efface la lecture présidentialisée qui avait culminé le 12-7-1984 avec l'annonce du retrait du projet de loi Savary (cette Chronique, n° 31, p. 197). Aux antipodes du président-législateur se situe désormais le gouvernement-législateur.*

— *Rappel à l'ordre d'un membre du Gouvernement*. M. Mitterrand a jugé regrettable le 11-11 à RFI (*Libération*, 13-12) que M. Léotard ait reçu en audience, le 25-10, M. Savimbi, chef de l'opposition armée (UNITA) en Angola : *Si l'on veut éviter le désordre dans la façon de conduire les affaires de la France, c'est à ne pas recommencer. Invoquant le dédoublement fonctionnel, le porte-parole du PM répliquera, le 13-11 (Le Monde, 15-11) que ce n'est pas tant le ministre que le secrétaire général du parti républicain (cette Chronique, n° 38, p. 175) qui était à l'origine de cette rencontre.*

— *Relations avec le Premier ministre*. Le chef de l'Etat, auquel « le Premier ministre a rendu compte de la situation » créée par les manifestations étudiantes, le 6-12, a fait déclarer à l'issue de cet entretien par son porte-parole : « La cohésion sociale doit passer avant toute chose. Je donnerai tort, et le pays avec moi, à quiconque usera de la violence » (*Libération*, 8-12). Evoquant la décision de retrait de la loi Devaquet finalement prise par M. Chirac, qui rejoignait « le souhait que je formulais... la volonté que, le cas échéant, j'aurais énoncée en saisissant le pays », M. Mitterrand a ajouté le 9 à Europe 1 : « Je dirai simplement qu'il a beaucoup de qualités, et je souhaiterais que ces qualités fussent appliquées exactement au bon endroit et au bon moment » (*Le Monde*, 11-12).

— « *Tandem* » diplomatique. L'accoutumance justifie que l'on se limite au seul exemple du sommet franco-africain de Lomé où se sont rendus MM. Mitterrand et Chirac, le 13-11 (*Le Monde*, 15-11).

— *Vœux*. La coexistence fait assaut de convivialité. Le chef de l'Etat a présenté ses vœux à ses compatriotes, conformément à la tradition, le 31-12 (*Le Monde*, 2-1). Cependant, M. Balladur était intervenu à 13 heures sur TF1, à toutes fins utiles, somme toute.

V. *Conseil des ministres, Gouvernement, Habilitation législative, Premier ministre, République, Tradition républicaine.*

QUESTION PRÉALABLE

— *Procédure expéditive*. Comme il l'avait fait le 30-7 à propos des modalités des privatisations (cette *Chronique*, n° 40, p. 189), le Sénat a répliqué au refus présidentiel de signer l'ordonnance sur la délimitation des circonscriptions en adoptant le 17-10 la question préalable au projet de loi qui reprenait le texte de celle-ci : « Alors que le Parlement s'était déjà prononcé... il n'y a pas lieu de poursuivre les délibérations du projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'art. 49, 3. » Saisi de cette procédure par les sénateurs socialistes, qui lui reprochaient de porter atteinte au droit d'amendement, le Conseil constitutionnel a considéré que la loi n'avait pas été adoptée selon une procédure irrégulière, le rejet par le Sénat en 1^{re} lecture n'affectant pas, « au cas présent, la régularité de la procédure législative » (CC 82-218 DC). V. *Election*.

La question préalable a également été opposée le 21-10 au projet complétant les lois portant réforme du régime juridique de la presse et relatives à la liberté de communication censurées par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 40, p. 179). V. *Le Monde*, 23-10.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Inflation*. Selon le ministre chargé des relations avec le Parlement, le record atteint en 1984 (19 139 questions) sera battu cette année, le nombre après sept mois de législature dépassant les 14 000 (*Le Figaro*, 6-11).

QUORUM

— *Application*. La vérification du quorum a été demandée par M. Joxe (s) au cours de la 2^e séance du 19-12, à l'occasion du scrutin sur l'exception d'irrecevabilité soulevée contre le projet sur la procédure de licenciement. Faute de quorum, le scrutin a dû être reporté à la 3^e séance (p. 7861). La même demande a été ensuite présentée, par M. Lajoinie (c), sur la question préalable, mais elle a été refusée par M. Mestre (UDF) qui présidait, au motif qu'il n'est pas possible de procéder à cette vérification plusieurs fois au cours d'un même débat, car l'art. 61 ne saurait « avoir pour effet de mettre en échec les prérogatives » du gouvernement en matière

d'ordre du jour (p. 7874). M. Joxe contesta cette interprétation en évoquant le précédent du 3-7-84 (cette *Chronique*, n° 31, p. 195). La demande de vérification fut à nouveau présentée à propos du vote de la question préalable opposée au projet portant diverses mesures d'ordre social qui figurait à la suite, et le scrutin dut être reporté à la 4^e séance (p. 7934) qui reprit le 20 à 6 heures.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*, D. G. Lavroff, *Le système politique français. La V^e République*, Dalloz, 4^e éd., 1986.

— *Le rééquilibrage. Une nouvelle donne institutionnelle ?* Le partage du pouvoir d'Etat, consécutif à la coexistence (cette *Chronique*, n° 38, p. 189) est de nature à favoriser, au-delà de sa théâtralité, le rééquilibrage des institutions, par l'acceptation d'une présidence *arbitrale* (*ibid.*, n° 39, p. 171). repoussant d'un même mouvement la « présidence Zorro » de naguère, selon le mot de M. Madelin à Antenne 2, le 12-11 (*Libération*, 15/16-11) et la « présidence zéro » de jadis, si l'on ose dire. Dans son entretien au *Point*, le 10-11, M. Mitterrand énonce une nouvelle doctrine : *Le pouvoir exécutif était trop faible sous la III^e République et la IV^e République. La pratique de la V^e a conduit à un pouvoir de fait, excessif, du chef de l'Etat. Je n'ai cessé de le penser depuis 1958, et d'en tenir compte. La situation présente dessine, avec beaucoup de tâtonnements, une approche qui se perpétuera, même si les majorités présidentielle et parlementaire coïncident de nouveau. Cela dépendra du Président, mais aussi du Parlement, qui sont les deux partenaires obligés de notre vie démocratique.*

Au cours de son intervention à Europe 1, le 9-12 (*Le Monde*, 11-12), il ajoutera à propos de la lecture présidentialiste des institutions : *Pendant les cinq premières années de ma présidence, j'ai peu à peu aménagé cet usage, de telle sorte que je n'ai pas été aussi bouleversé que vous semblez le croire lors du changement de majorité... Il ne faut pas de pouvoir absolu. Mais il y a un pouvoir prééminent. Le Président de la République doit pouvoir disposer d'une grande autorité. Cette grande autorité, il la trouve dans les textes, mais il la trouve surtout en lui-même et dans sa façon de faire. C'est au peuple de répondre à cette question, ce n'est pas à moi.*

En écho, M. Chirac partage ce sentiment dans les colonnes de *Valeurs actuelles* du 17-11 : *Dans la pratique je suis partisan de revenir à l'équilibre que nous avons connu au début de la V^e République. Le général de Gaulle exerçait les responsabilités touchant à l'essentiel, les affaires étrangères et la défense ; dans les autres domaines il laissait une très grande liberté à son Gouvernement. Ce n'est que peu à peu que le reste du pouvoir s'est transféré à l'Élysée ; j'ai toujours considéré qu'il y avait eu là un excès. Je suis personnellement partisan d'un Gouvernement qui, dans le cadre des orientations définies par le chef de l'Etat... ait une relative autonomie.*

Seul, M. Raymond Barre a exprimé, à ce jour une opinion contraire : *le Président de la République, élu du peuple, ne peut se désintéresser de pans entiers de la politique gouvernementale. Il a la responsabilité globale du pays et ne peut tantôt de sentir concerné, tantôt jouer à Ponce-Pilate à l'Élysée* (*Faits et arguments*, n° 42, janvier 1987).

V. *Premier ministre, Président de la République.*

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Délibération du conseil des ministres.* La rédaction du communiqué du conseil indiquait traditionnellement que celui-ci avait « autorisé » le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement. Depuis le 8-10, le communiqué diffusé par le service de presse de Matignon mentionne que « conformément à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, le conseil des ministres a délibéré sur l'engagement... », etc. Cette nouvelle formulation fait suite aux divergences d'appréciation sur le recours à l'art. 49, 3 pour le découpage électoral (*Le Monde*, 9 et 10-10), qui évoque la controverse de 1979 et la lettre de G. Defferre au chef de l'Etat ainsi que la réponse de M. V. Giscard d'Estaing (*CCF*, 13, p. 428).

— *Article 49, 3.* Le Premier ministre a engagé à deux reprises la responsabilité du Gouvernement sur le texte de l'ordonnance relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, transformé en projet de loi après le refus du chef de l'Etat de le signer. En 1^{re} lecture le 10-10, après la présentation du rapport de M. Clément (UDF) et l'intervention du ministre de l'intérieur, une motion de censure étant aussitôt déposée par les socialistes (elle recueillera 281 voix le 13 (PS, PC et FN) ; puis sur le texte de la CMP le 22, aucune motion n'étant cette fois déposée. V. *Elections, Habilitation, Président de la République. Question préalable.*

SÉANCE

— *Pouvoirs du Président et flibuste.* Pour défendre l'exception d'irrecevabilité contre les diverses mesures d'ordre social, M. Fuchs (s) entreprit la lecture du rapport Taddei en l'assortissant de digressions qui durèrent depuis près de deux heures lorsque M. Mestre, qui présidait lui retira la parole après l'avoir invité trois fois à conclure, en application de l'art. 54, al. 6 R (« l'orateur ne doit pas s'écarter de la question »). Comme il poursuivait, le président l'invita à quitter la tribune en l'avertissant que ses propos ne figureront pas au procès-verbal (19-12, p. 7920). V. *Assemblée nationale, Comité secret, Quorum, Vote personnel.*

SÉNAT

— *Bibliographie.* Sénat, Analyse des discussions législatives et des scrutins publics, 2^e session ordinaire et 3^e session extraordinaire 1985-1986, 1986.

— *Bureau.* A l'issue du renouvellement du 28-9 (cette *Chronique*, n^o 40, p. 171) le Sénat a procédé les 2 et 7-10 à la désignation des membres de son bureau. M. Alain Poher (UC) a été réélu, pour la 7^e fois, à la présidence, tandis que la majorité se répartissait les autres postes, le groupe socialiste obtenant une vice-présidence et un poste de questeur et de secrétaire et le Parti communiste un poste de secrétaire. Conformément à la tradition, le chef de l'Etat a reçu le nouveau bureau, le 4-11 (*BIRS*, n^o 381, p. 21).

— *Cumul de mandats locaux.* Selon des documents que M. le secrétaire général de la Présidence nous a aimablement communiqués, il apparaît au lendemain du dernier renouvellement, que le Sénat compte dans ses rangs 254 conseillers municipaux, dont 189 maires ; 193 conseillers généraux, dont 41 présidents et 58 vice-présidents et 65 conseillers régionaux dont 6 présidents et 15 vice-présidents.

— *Moyenne d'âge.* La tranche d'âge la plus représentée est celle comprise entre 61 et 70 ans (42 % des effectifs), suivie par celle de 51 à 60 ans (29 %) et celles de 71 à 80 ans (14 %) 8 sénateurs sont âgés de 40 ans et moins (3 %) et 4 de 81 ans et plus (1 %). La moyenne d'âge s'élève en définitive à 61 ans (Doc. précités).

— *Représentation par catégories socioprofessionnelles.* La composition fait apparaître une répartition équilibrée entre les diverses activités : agricoles (16 %) ; commerciales et industrielles (15 %) ; salariales (16 %) ; médicales (15 %) ; libérales (14 %). La fonction publique est présente pour 23 %, dont 12 % au titre de l'enseignement (Doc. précités).

— *Représentation par sexe.* Le Sénat demeure, sans conteste, un bastion de la masculinité, en n'accueillant que 9 femmes, 2,8 % de ses effectifs. Celles-ci qui se répartissent entre 5 communistes (dont la présidente du groupe), 3 RPR et une socialiste, sont élues, à l'exception de cette dernière, en région parisienne, et au bénéfice de la représentation proportionnelle (Doc. précités).

V. *Bicamérisme, Groupes.*

TRADITION RÉPUBLICAINE

— *Insaisissable.* A l'appui de son refus de signer l'ordonnance sur la délimitation des circonscriptions, le chef de l'Etat a estimé qu'il fallait

« s'en tenir à la tradition républicaine qui veut que l'Assemblée nationale détermine elle-même les modalités de l'élection des députés » (*Le Monde*, 4-10). En matière de découpage électoral, cette « tradition » n'apparaît pas évidente, les circonscriptions électorales correspondant généralement aux circonscriptions administratives et n'appelant donc pas l'intervention du législateur, à l'exception de la loi du 21 juillet 1927 qui rétablissait le scrutin uninominal à deux tours. La délimitation par les députés eux-mêmes de leurs circonscriptions avait d'ailleurs été suffisamment édifiante pour que Léon Baréty, rapporteur de la commission, ait estimé devoir exprimer ses réserves sur certaines décisions de celle-ci. A preuve, le projet de retour au scrutin d'arrondissement présenté le 2 février 1955 par P. Mendès France, président du conseil, et F. Mitterrand, ministre de l'intérieur : renvoyant à la loi du 20 mars 1936, il prévoyait que le découpage annexe à celle-ci pouvait être modifié par *décret* pris sur proposition de la commission du suffrage universel de l'Assemblée (n° 10062).

— *Emblèmes*. Aux termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 28-8-1978, l'apposition des cocardes tricolores est, en principe prohibée à l'exclusion des membres du Gouvernement, du Parlement ainsi que des commissaires de la République et des commissaires-adjoints, lorsqu'ils représentent l'Etat dans les cérémonies publiques (S, Q, p. 1692).

VOTE BLOQUÉ

— *A l'Assemblée*. Le retour à la pratique classique se confirme, notamment le scrutin unique demandé en seconde délibération de la loi de finances le 14-11 (p. 6449) et du collectif le 11-12 (p. 7573), puis sur les textes de la CMP amendés des diverses mesures d'ordre social le 19-12 (p. 7959) et du collectif le 20-12 (p. 7972) ; pour écarter l'amendement supprimant le remboursement de l'IVC le 6-12 (p. 7283), ou sur le nouvel aménagement du privilège des bouilleurs de crû proposé par le Gouvernement en application des engagements électoraux du Premier ministre, contre un amendement le jugeant insuffisant le 17-10 (p. 4993). Mais dans ce dernier cas, la conjonction des partisans du rétablissement du privilège, qui s'abstinrent ou ne prirent pas part au vote (91 RPR-UDF, communistes et FN), et des adversaires du projet, socialistes et une fraction du FN conduite par M. Arrighi (329 voix), entraîna le rejet du texte du Gouvernement qui ne recueillit que 234 voix de la majorité (*Le Monde*, 19/20-10).

— *Au Sénat*. Le scrutin unique a notamment été demandé en seconde délibération du collectif (et sur l'ensemble) le 18-12 (p. 6410), et le 20 sur l'ensemble du projet modifiant le code pénal et complétant la loi du 9-9-1986 relative à la lutte contre le terrorisme (p. 6410).

VOTE PERSONNEL

— *Aménagement conventionnel.* Mise en cause par le Front national (cette *Chronique*, n° 39, p. 179, et à nouveau le 3-10, p. 4360), la pratique suivie en matière de délégation de vote a été contestée le 19-12 par M. Joxe. Avant le scrutin sur l'ensemble du projet portant diverses mesures d'ordre social, le président du groupe socialiste fit observer qu'il y avait 62 députés en séance, et il demanda au président de « prendre les dispositions nécessaires pour que seuls les députés ici présents puissent participer au vote ». M. Mestre qui présidait rappela que « les conditions d'exercice du vote personnel ont été arrêtées par accord entre les présidents des groupes, approuvé par le bureau de l'Assemblée et par la conférence des présidents. En vertu de cet accord, un tel vote ne peut intervenir que s'il a été décidé au préalable par la conférence des présidents ». Le président du groupe socialiste répliqua que cet accord valait pour « une vie parlementaire normale », non dans le cas présent (le texte entier de l'ordonnance sur le temps de travail avait été repris sous forme d'amendement au projet), ajoutant que « la conférence des présidents ne peut que constater un accord entre présidents de groupes, non l'entériner » (p. 7959). Le projet ayant été adopté au scrutin public par 326 voix contre 116, M. Joxe demanda au président de lui donner acte qu'il n'y avait que 25 députés de la majorité en séance.