Chronique constitutionnelle française

(1er janvier - 30 avril 1987)

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

— *Bibliographie.* G. Carcassonne, A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel, cette *Revue*, n° 41, p. 163 ; J. Chaban-Delmas, Défense du Parlement, *Le Monde*, 29-1 ; L. Favoreu, Un Parlement sous contrôle, un président sans contrôle, *Le Figaro*, 25-1 ; F. Goguel, A propos du Conseil constitutionnel, *Projet*, n° 204, mars-avril, p. 85.

— *Amendement Séguin.* Le texte de l'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail, que le chef de l'Etat avait refusé de signer, ayant été introduit sous forme d'amendement à la loi portant diverses mesures d'ordre social (cette *Chronique*, n° 41, p. 210), l'article 39 qui en résultait a été déclaré non conforme par la décision 86-225 DC du 23-1. A cette occasion, le Conseil a fait application de la notion de « limites inhérentes au droit d'amendement » apparue dans la décision 86-221 du 29-12 dont il reprend le considérant de principe (*ibid.*, p. 202) pour censurer la procédure suivie : « A raison tant de leur ampleur que de leur importance, les dispositions qui sont à l'origine de l'artiele 39 excèdent les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ; dès lors, elles ne pouvaient être introduites dans le projet de loi (...) par voie d'amendement sans que soit méconnue la distinetion entre les projets et propositions de loi visés à l'article 39 de la Constitution et les amendements dont ces derniers peuvent faire l'objet en vertu de l'article 44, alinéa 1. »

Nous avions relevé l'extension du contrôle qu'annonçait la décision précitée du 29-12-1986. La Constitution ne traitant de la recevabilité des amendements que dans des cas *précis et limitatifs* (art. 40, 41, 44, al. 2 et 3, 45, al. 3 et 4), la jurisprudence traditionnelle renvoyait aux assemblées

elles-mêmes le soin de se prononcer dans les autres cas en application de leur règlement. Aucune disposition ne lui attribuant la police générale des débats, elle respectait l'autonomie du droit parlementaire en limitant le contrôle du Conseil sur la procédure à l'appréciation de la conformité de celle-ci aux seules règles constitutionnelles. Dans la mesure où elle transforme la distinction purement procédurale des projets et des amendements qui figure dans la Constitution en une règle de *fond*, la décision du 23-1 impose au législateur une règle de création prétorienne (elle a suscité pour cette raison la protestation inhabituelle des présidents des assemblées, v. *Conseil constitutionnel*) de manière d'autant plus déconcertante qu'elle comporte en même temps une interprétation inattendue de l'article 27 (v. *Vote personnel*).

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* Statistiques 1986, *BAN*, numéro spécial, mars 1987.

— *Bureau.* Conformément à l'esprit de l'art. 10-2 RAN, le groupe communiste siège à nouveau depuis le 2-4 (p. 6), au bureau (avec deux secrétaires), alors qu'il s'y était refusé en début de législature (cette *Chronique*, n° 38, p. 162). En final, le nouveau bureau se compose de 6 RPR, 6 UDF, 6 PS, 2 PC et 2 FN. Le président de l'AN devait le notifier au chef de l'Etat, au Premier ministre et au président du Sénat (art. 12 RAN).

— *Composition.* M. Notebard (s), député du Nord, a renoncé à son mandat, le 15-4 (p. 5414). Il a été remplacé par Mme Cacbeux, et non pas par son suivant immédiat sur la liste, M. Haesebroeck, qui a souhaité se conformer à la loi du 31-12-1985 sur les cumuls.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Conseil supérieur de la magistrature.* En application de l'art. 65 C et de l'ord. 58-1271 du 22-12-1958, le chef de l'Etat, *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*, a nommé par décret du 4-2 (p. 1424) les membres du CSM. Seul M. Albert Gazier a été reconduit dans ses fonctions, tandis que notre collègue, Pierre Dabezies, remplaçait, selon la tradition, Christian Gavalda.

V. *Autorité juridictionnelle*, *Libertés publiques*, *Loi organique*, *Président de la République.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Compétence de la juridiction administrative : un nouveau PFRLR.* A l'occasion de l'examen de la loi, transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, le CC s'est employé,

le 23-1 (décision 86-224 DC, p. 924), à consacrer la *mission* de l'ordre juridictionnel administratif, après avoir proclamé naguère son statut constitutionnel, le 22-7-1980 (*CCF*, 15, p. 465).

A défaut de reconnaître au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, posé par la loi des 16 et 24-8-1790 et le décret du 16 fructidor an III, une valeur constitutionnelle, la Haute Instance en s'appuyant *sur la conception française de la séparation des pouvoirs* (sans viser pour autant l'art. 16 de la Déclaration de 1789 qui aurait pu servir d'utile point d'ancrage) en vient, cependant, à augmenter le nombre des *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* (catégorie délaissée depuis la décision du 20-1-1984, cette *Chronique*, n° 30, p. 169). Selon une formulation dont, une fois de plus, on louera la pertinence du rapporteur, il s'agit de celui, selon lequel, *à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation et la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle.*

— *Visite présidentielle.* Conformément à la tradition de la Ve République, M. François Mitterrand s'est rendu au Conseil d'Etat, le 22-2 (*Le Monde*, 24-2). Il en a prononcé un vibrant hommage, en un moment où les critiques fusent (cette *Chronique*, n° 41, p. 203). Sa péroraison, contrairement à l'usage observé, a été saluée par des applaudissements.

V. *Conseil constitutionnel, Habilitation législative, Libertés publiques, Président de la République.*

CODE ÉLECTORAL

— *Election des députés.* A la suite du rétablissement du scrutin uninominal par les lois 86-825 du 11-7 et 86-1197 du 24-11, le décret 87-71 du 6-2 (p. 1428) modifie diverses dispositions du code relatives aux déclarations de candidatures, à la propagande, aux opérations de vote et au remplacement des députés.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 1987 ; F. Chouvel, Le statut des membres des assemblées régionales, *JJA*, 19/21-2 ; O. Schrameck, Le projet de décentralisation, cinq ans après, *AJDA*, 1987, p. 140 ; P. Sadran, Les élus de l'an VI, *ibid.*, p. 150 ; J. Moreau, *Aspects des réformes institutionnelles*, p. 163.

COMMISSIONS

— *Méthode d'investigation.* La commission d'enquête sénatoriale relative au mouvement lycéen et étudiant (cette *Chronique*, n° 41, p. 205) a adressé un questionnaire précis aux présidents de chaînes télévisées, portant sur des divers reportages (*ibid.*, 212). Les journalistes, ainsi que les agences photographiques, se sont inquiétés de cette démarche (*Le Monde*, 18/19 et 23-1).

— *La présidence recouvrée.* En application de l'art. 37 RAN, les commissions ont été renouvelées, au début de la session de printemps. La discorde de la majorité (cette *Chronique*, n° 41, p. 205) ayant fait long feu, après que M. Bernard Stasi eut accepté de se retirer de la compétition (*Le Monde*, 13-2), M. Valéry Giscard d'Estaing (UDF) a été élu, le 7-4 (p. 64), président de la commission des affaires étrangères de l'AN. Il a déclaré présider à l'instar de son prédécesseur dans un esprit de *tolérance républicaine* (*Le Monde*, 9-4).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* A. H. Ould Douboutt, *L'apport du CC au droit administratif*, Economica, 1987 ; L. Hamon et P. Thibaud, Le CC et la démocratie, *Le Débat*, n° 43, p. 69 ; L. Philip, Le CC en 1986, *RDP*, 1987, p. 191 ; D. Rousseau, *Le CC, assemblée de légistes*, Faculté de droit de Montpellier, 1987. Sur l'exception d'inconstitutionnalité, v. Le débat doctrinal, dans *Commentaire*, n°s 35 et 36, 1986, p. 413 et 682.

Note : P. Waschmann, sous 18-9-1986, *AJDA*, 1987, p. 102 ; J. Boulouis, sous 1/2-7-1986 et 18-11-1986, *AJDA*, 1987, p. 263.

Il y a lieu de saluer, par ailleurs, la réédition de la thèse anticipatrice de Charles Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche* (Paris, 1928), avec une préface de G. Vedel, Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1986.

V. *Amendement.*

— *Colloque.* Pour la première fois, le Conseil a accueilli le 9-1 un colloque international consacré aux cours suprêmes et hautes juridictions d'Afrique.

— *Condition des membres.* Par décret du 3-4 (p. 3824), M. Léon Jozeau-Marigné a été nommé commandeur de l'ordre national du Mérite. Notre sentiment n'a pas varié sur ce point (cette *Chronique*, n° 26, p. 170). Au surplus, de manière inédite, le président Robert Badinter a prononcé une conférence à la Faculté de droit de Montpellier le 25-3 (*Le Monde*, du 27).

— *Décisions*. 86-222 DC (p. 469). LO relative aux magistrats de l'ordre judiciaire dans les organisations internationales. V. *Loi organique*.

— 86-224 DC, 23-1 (p. 924 et 928). Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence. V. *Autorité juridictionnelle*, *Habilitation législative et Libertés publiques*.

— 86-225 DC, 23-1 (p. 925 et 928). Loi portant diverses mesures d'ordre social. V. *Amendement* et ci-après.

— 87-149 L, 20-2 (p. 2208). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire*.

— 87-150 L, 17-3 (p. 3194). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire*.

— 86-1019-1024, 3-2 (p. 1295), Sénat, Rhône. V. *Elections*.

— 87-1023-1025, 3-3 (p. 2440), Sénat, Guadeloupe. V. *Elections*.

— *Mise en cause de l'institution*. La décision relative à l'amendement Séguin, saluée par l'opposition, à la manière... de Pyrrhus, sans doute, a déclenché une nouvelle polémique dans les rangs de la majorité (cette *Chronique*, n° 40, p. 166). A l'exception de M. Raymond Barre, fidèle à sa ligne de conduite (*ibid.*, n° 36, p. 178), pour qui, dans une déclaration, le 25-1, *la garantie de la démocratie et des citoyens repose sur la reconnaissance d'un ordre juridique constitutionnel supérieur à l'ordre parlementaire* (*Le Figaro*, 26-1), l'autorité de la chose jugée a été gravement affectée, à la suite du communiqué des présidents des assemblées parlementaires du 28-1 (*ibid.*, 29-1), et de l'article de M. Jacques Chaban-Delmas au *Monde* (29-1), en faveur de l'intégrité du droit d'amendement.

A cette démarche institutionnelle, à laquelle on ne connaît aucun précédent, le chef de l'Etat avait, par avance, répondu le 26-1, à l'occasion d'un colloque : *Il faut que la France s'impose à elle-même les règles dont elle affirme qu'elles sont universelles : la séparation des pouvoirs, le contrôle de la constitutionnalité, l'adhésion à un système de valeurs, à une hiérarchie des normes juridiques, dont le respect commande l'évolution de la démocratie. Ce sont souvent des contraintes, surtout pour ceux qui ont en charge d'assurer la direction d'une société* (*ibid.*, 28-1).

Enfin, à la suite d'indiscrétions, non démenties, il apparaît, s'agissant dudit amendement, qu'en l'absence de M. Louis Joxe, le partage des voix a été vidé par celle prépondérante du président Badinter (art. 56 C *in fine*). On sait, en effet, qu'à l'opposé du contentieux électoral, la composition du CC ne figure pas au titre du contentieux de constitutionnalité.

CONSEIL DES MINISTRES

— *Désaccord présidentiel*. Un nouveau degré dans l'escalade verbale (cette *Chronique*, n° 39, p. 165) a été franchi lors de la délibération, le 18-2 (*Le Monde*, 20-2), du projet de loi tendant à organiser un référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie. Pour la première fois, depuis 1986, le chef de l'Etat, dont on connaît le goût et l'art de ciseler les mots (v. *Le Figaro*, 19-2), a exprimé son *désaccord* avec les choix gouvernemen-

taux. De façon inédite autant que surprenante, M. Pons, ministre des DOM-TOM s'était évertué, la veille dans un entretien au *Quotidien de Paris*, à dissuader le chef de l'Etat d'intervenir : *on ne peut pas penser une seconde que le Président de la République, qui doit être le garant de l'unité nationale et du rassemblement des Français, puisse prendre une initiative qui inciterait les adversaires de la France à s'opposer à elle.*

La remontrance présidentielle devait notamment susciter une réaction de Mme Lucette Michaux-Chevry, secrétaire d'Etat à la francophonie, le 20-2 : *Qui met le feu aux poudres ? C'est lui, le Président de la République, alors qu'il est le garant de l'ordre de la nation* (*Le Monde*, 24-2).

— *Nominations.* La coexistence prend du temps. La doctrine présidentielle qui combine le reclassement honorable du haut fonctionnaire sortant à l'agrément de son successeur peut déboucher sur une course de lenteur (cette *Chronique*, n° 40, p. 168). A preuve, le remplacement du directeur de la police nationale, M. Pierre Verbrugghe, réclamé depuis mars 1986, s'est opéré seulement en conseil des mimistres, le 7-1 (*Le Monde*, 8-1). Si son successeur, M. Ivan Barbot, a reçu l'approbation du chef de l'Etat, c'est que celui-ci lui convenait, selon une précision de l'Elysée (*ibid.*, 8-1).

A l'opposé, consensus et célérité se sont retrouvés, le 11-2 (*ibid.*, 13-2), en la personne de M. Marceau Long, afin de pourvoir le poste de vice-président du Conseil d'Etat ; ce qui n'avait pas été le cas, peu de temps avant, pour le choix du président de la section du contentieux.

En revanche, le chef de l'Etat a fait preuve de magnanimité, en n'opposant pas son veto le 9-2 (*ibid.*, 11-2) à la nomination de M. Gabriel Robin comme représentant permanent de la Franee au Conseil atlantique, en dépit des prises de position publiques de l'intéressé, contestant les choix présidentiels (*ibid.*, 14 et 26-2).

V. *Président de la République*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Bibliographie.* R. Paranque, Le Conseil économique et social, *Universalia 1987*, Encyclopaedia Universalis, p. 263.

— *Présidence.* M. Jean Mattéoli, ancien ministre du travail dans le troisième gouvernement Barre (1979-1981), a été élu, le 28-4 (*Le Monde*, 30-4). C'est le troisième titulaire de cette fonction sous la Ve République, après Emile Roche et Gabriel Ventejol, lequel était en poste depuis 1974.

CONSTITUTION

— Articles 2 et 5, fondement du rôle du Président de la République.

V. *Président de la République.*

DYARCHIE

— *Qualification.* Le terme employé par le général de Gaulle, dans la conférence de presse du 31-1-1964, est celui qui rend le plus exactement compte de la situation institutionnelle depuis mars 1986, comme l'a fait observer M. François Goguel.

I. Dans l'ordre interne, la dyarchie s'est manifestée protocolairement à l'occasion des vœux du 1er janvier, le Premier ministre ayant indiqué que « l'action de redressement national conduite par le Gouvernement ne doit pas être contrariée par quelque opération politique d'où qu'elle vienne » (*Le Monde* du 7). Contrairement à la tradition, il n'y a pas eu de déjeuner réunissant à l'Elysée les présidents des assemblées et le Premier ministre.

— *Le juge-arbitre ?* A Europe 1, M. Chirac a déclaré le 6-1 : « Je ne pense pas que le Président de la République ait pour vocation, pour intention, de soutenir le Gouvernement. J'ai plutôt, globalement, une impression contraire. » « Un arbitre, a-t-il ajouté, fait respecter le droit et siffle des pénalités à l'un ou l'autre camp... Je n'ai pas eu le sentiment que le Président de la République avait ce comportement et qu'il distribuait ses pénalités, comme pourrait le faire un arbitre, tantôt à droite, tantôt à gauche » (*Le Monde* du 8). Dans sa conférence de presse du 29-1, le Premier ministre a évoqué « les jugements excessifs » sur l'action gouvernementale : « Cela peut venir parfois du chef de l'Etat, et à ce moment-là j'ai l'occasion de lui exprimer mon étonnement. » Mais il a ajouté que, tout en souhaitant qu'un terme soit mis en 1988 à l'expérience de coexistence, « on s'apercevra alors qu'elle n'aura pas eu que des effets négatifs, notamment pour mieux apprécier ce que doit être exactement l'équilibre des pouvoirs dans notre pays » (*ibid.*, 31-1).

— Le Président de la République ayant manifesté son « désaccord » sur le projet du Gouvernement concernant la Nouvelle-Calédonie lors du conseil des mimistres du 18-2 et fait publier le texte de sa déclaration (*Le Monde* du 19), le porte-parole du Premier ministre a répliqué en réfutant les objections présidentielles (*ibid.*, 21). V. *Conseil des ministres.*

— *Le Rubicon.* M. Denis Baudouin, porte-parole du Premier ministre, a estimé qu'en recevant une délégation de cheminots grévistes à Brégançon, le chef de l'Etat avait « trempé le bout des pieds dans le Rubicon avec un demi-pas de trop » (*Les Echos*, 21-1).

II. Dans l'ordre *externe*, la coexistence a préservé pour l'essentiel, l'entente (cette *Chronique*, n° 41, p. 220). C'est ainsi qu'une organisation terroriste, opérant au Liban, a essuyé un échec lorsqu'elle a voulu, le 12-3, opposer l'Elysée et Matiguon à propos du sort des otages français (*Le Monde*, 14-3).

En revanche, *le tandem* a dérapé, en se rendant le 11-3 à Madrid, à l'occasion du premier sommet franco-espagnol (V. S. Denis, Banderilles, *Le Figaro*, 13-3), à la suite de la déclaration du Premier ministre revendiquant, pour son Gouvernement, l'amélioration des relations entre les deux pays (v. *Le Monde*, 13-3). Ce qu'on proposera d'appeler une inconvenance a justifié, le lendemain, une réplique du chef de l'Etat : *Je ne m'engagerai pas sur ce terrain... C'est la France et non tel ou tel gouvernement qui, en 1982, a commencé d'examiner avec le gouvernement espagnol la résolution des contentieux... C'est la France, en 1984..., qui a terminé le débat* (sur l'adhésion à la CEE)... *Ce n'est pas tel Gouvernement... C'est la France qui participe en ce jour au premier sommet. Voilà ce qui m'intéresse. C'est la continuité de la France, quel que soit son Gouvernement... N'attendez pas de moi que je tranche un petit débat historique* (*Libération*, 13-3).

La remontrance devait être entendue : *Il ne faut pas que le brin d'herbe cache la forêt d'une réussite*, observera M. Denis Baudouin, porte-parole de Matignon (*ibid.*, 15-3). De fait, M. Jacques Chirac, à l'occasion d'un voyage aux Etats-Unis, est venu à résipiscence, en reconnaissant, le 1er-4, qu'à l'extérieur, il n'y avait qu'*une seule voix, celle de la France* (*Le Monde*, 2-4).

La célébration du trentième anniversaire de la signature du traité de Rome, le 25-3, a donné lieu à une intervention du chef de l'Etat à la télévision, en préface, somme toute, à la participation du Premier ministre à une émission sur Antenne 2 quelques instants plus tard. Pour la première fois, les Champs-Elysées ont été décorés aux couleurs françaises et communautaires, de même le studio élyséen (*ibid.*, 27-3). Pour utiliser une expression qu'il affectionne, le chef de l'Etat se range parmi les *bâtisseurs de cathédrale* et, à ce titre, milite pour le projet européen *Erasmus* (*ibid.*, 29/30-3).

Tirant la leçon du faux pas espagnol, M. Mitterrand a délivré une leçon de maintien, en déclarant à Nevers, le 14-3 : *Il faut savoir dominer, maîtriser, ne pas obéir uniquement aux passions instinctives, aux volontés de puissance... Je ne connais pas de meilleure règle pour diriger un pays* (*Le Monde*, 17-3).

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Th. Ferenczi, J. Ranger, S. Sur, Les élections législatives et régionales, *Universalia*, 1987, p. 265, 268 et 273 ; Le droit de vote aux élections municipales des citoyens des Etats membres de la Communauté, *Bulletin des Communautés européennes*, suppl. 7-86.

— *Condamnations pour fraudes électorales.* La cour d'appel de Bourges a confirmé le 26-2 la condamnation de l'adjoint au maire, M. Gauvin (PC), pour fraudes lors des élections cantonales de 1985 (cette *Chronique*, n° 41, p. 208), mais a réduit la peine prononcée par le tribunal correctionnel (*Le Monde*, 28-2).

— *Contentieux des élections régionales.* Après l'annulation par le CC des élections législatives en Haute-Corse (cette *Chronique*, n° 40, p. 170), les élections régionales qui s'étaient déroulées le même jour dans ce département ont été annulées par le Conseil d'Etat le 16-1 pour le même motif (irrégularités et fraude à Bastia). De nouvelles élections ont eu lieu le 22-3 qui ont donné la majorité à la droite au sein de l'assemblée de Corse (*Le Monde*, 24-3).

— *Contentieux des élections sénatoriales.* Le CC a achevé l'examen des contestations (cette *Chronique*, n° 41, p. 206). La diffusion d'un document établi à partir de données légalement accessibles au public n'est pas, selon une jurisprudence constante, *de nature à altérer la sincérité du scrutin* (Rhône, 3-2, p. 1295) ; de même que des irrégularités relatives au déroulement du scrutin (dimension de bulletins : Guadeloupe, 3-3, p. 2 440). Quant aux pressions exercées sur des électeurs, l'instruction a relevé que l'intervention de l'administration avait permis de déjouer la manœuvre.

— *Corps électoral.* Dans le cadre des élections professionnelles et sociales (sans oublier les élections universitaires au demeurant), la composition découle, non pas de la nationalité des intéressés, comme pour les scrutins politiques, mais de leur situation au regard de l'institution, rappelle le ministre des affaires sociales (AN, *Q*, p. 327).

— *Elections sénatoriales.* Le particularisme dont elles sont empreintes concerne, on le sait, l'obligation de vote (fait unique en droit positif) à laquelle sont astreints les membres du collège électoral (art. *LO* 318 du code élect.). A l'occasion du dernier renouvellement (cette *Chronique*, n° 40, p. 171), les abstentions ont concerné 0,6 % des électeurs. En outre, le dépôt d'un cautionnement ne constitue pas, en l'occurrence, une formalité indispensable à la validité de la candidature, à la différence de la députation (AN, *Q.*, p. 206). Il n'est exigé, précise le ministre de l'intérieur, que des candidats désireux de bénéficier des avantages de la commission de propagande (*ibid.*, p. 538).

— *Report des élections cantonales.* En raison de l'élection présidentielle, prévue les 24 avril et 8 mai 1988, le prochain renouvellement des conseils généraux qui devait avoir lieu en mars sera repoussé de six mois comme cela avait déjà été le cas, en raison des élections législatives, en 1967 et en 1973 (*Le Monde*, 24-4).

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Adoption en commission.* Après l'exposé du rapport de M. Bussereau (UDF) sur le projet de loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie, la commission des lois de l'AN a

adopté le 8-4, par 17 voix contre 15, l'exception d'irrecevabilité présentée par les socialistes. Ce scrutin a été acquis en raison de l'absence des commissaires de la majorité (*LeMonde*, 9-4).

GOUVERNEMENT

— *Composition.* En application de l'art. 8, al. 2 C, le Premier ministre a soumis au chef de l'Etat la nomination de M. Jacques Valade, sénateur RPR de Gironde, en qualité de ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur en remplacement de M. Alain Devaquet (cette *Chronique*, n° 41, p. 209) et, par ailleurs, le changement d'attribution de M. Jacques Arthuis, secrétaire d'Etat, désormais auprès du ministre de l'économie chargé de la consommation et de la concurrence. Le décret du 20-1 (p. 743) est à l'origine du second remaniement du gouvernement Chirac (*ibid.*, n° 40, p. 172).

— *Réunions.* Le Gouvernement s'est réuni au complet sous la présidence du Premier ministre le 6-1 pour procéder à un « tour d'horizon » au début de la nouvelle année ; le 20, puis le 29-1 en « séminaire », pour définir ses nouvelles priorités le 25-2 sur la conjoncture économique ; et enfin le 17-3 à la veille de l'ouverture de la session parlementaire au début de laquelle la responsabilité du Gouvernement allait être engagée. Le « séminaire » du 29-1 a été suivi d'une conférence de presse du Premier ministre qui a estimé, après les mouvements sociaux de la fin de l'année, que l'heure était venue de montrer que « le Gouvernement gouverne pour tous les Français (*Le Monde*, 31-1). Du point de vue de la terminologie, on note que l'expression « conseil de cabinet » a été utilisée à nouveau (cette *Chronique*, n° 41, p. 209).

— *Solidarité.* Les propos *ex abrupto* tenus, le 3-3 (*Le Monde*, 5-3), par M. Pandraud, ministre délégué chargé de la sécurité publique, concernant le décès de l'étudiant Malik Oussékine (cette *Chronique*, n° 41, p. 219) ont été récusés par ses collègues MM. Malhuret et Léotard (*Le Monde*, 10 et 11-3).

Par ailleurs, on conviendra que si l'appellation *Excellence* décernée aux membres du Gouvernement par un texte de la Restauration, revêt de nos jours, un caractère ampoulé, elle s'avère, cependant, préférable à celle de *bande* utilisée pour désigner des amis de MM. Léotard ou Juppé.

V. *Dyarchie*, *Habilitation législative*, *Libertés publiques*, *Ordre du jour*, *Partis politiques*, *Premier ministre*, *Président de la République.*

GROUPES

— *Bibliographie.* J.-P. Duprat, Les groupes parlementaires sous la Ve République, *Mélanges Montané de La Roque*, Toulouse, 1986, p. 109.

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Protection éventuelle.* Le Gouvernement n'ayant pas soulevé l'irrecevabilité facultative de l'art. 41 C (*CCF*, 10, p. 224) à l'encontre de la proposition de loi de M. d'Ornano modifiant l'ord. du 1-12-1986 relative au Conseil de la concurrence, alors que le délai ouvert par la loi du 2-7-1986 (cette *Chronique*, nº 40, p. 173) n'était pas expiré, la procédure afférente à l'adoption de ladite proposition n'a comporté, selon le CC, aucune méconnaissance de la Constitution (décision 86-224 DC du 23-1).

— *Ratification implicite des ordonnances.* Dans la perspective tracée le 29-2-1972 (*GD*, p. 154), le CC propose, à l'occasion de la décision susmentionnée du 23-1, une nouvelle définition de la ratification implicite : *En principe il n'est pas exclu que la ratification de tout ou partie des dispositions* (d'une ord.) *puisse résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'implique nécessairement.* En conséquence, le CC se réserve le droit de contrôler, le moment venu, la manifestation de volonté du législateur, en veillant à ce que la loi *comporte effectivement ratification de tout ou partie des dispositions de l'ord. en cause*, au sens de l'art. 38 C (ce qui exclut les ord. financières de l'art. 47), et, *dans l'affirmative, si les dispositions auxquelles la ratification confère valeur législative sont conformes à la Constitution.*

Sans perdre de vue la procédure de délégalisation afférente aux textes de forme législative (art. 37, al. 2C), le CC, après avoir censuré en totalité la loi issue de la proposition d'Ornano, a été amené à en tirer en bonne logique cette conclusion : *L'ord. du* 1-12-1986 *est et demeure dans sa totalité, jusqu'à l'intervention d'une loi la ratifiant, un texte de valeur réglementaire dont la régularité juridique ne peut être appréciée* (par le CC) selon la jurisprudence traditionnelle.

V. *Autorité juridictionnelle, Gouvernement, Libertés publiques.*

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Bibliographie.* Jean Rossetto, L'introuvable faute des gouvernants, *Droits*, 1987, nº 5, p. 107.

— *Composition.* Avec l'élection par le Sénat, le 29-4, de M. Charles Lederman (communiste) comme juge titulaire, et de 6 suppléants, la

Haute Cour est définitivement composée. Les députés avaient élu, le 15-4, leurs 12 juges titulaires et les 6 suppléants (p. 370), mais les sénateurs n'avaient pu parvenir, depuis le 17-11-1986 à compléter la représentation de la Haute assemblée, échouant à cinq reprises à désigner le douzième titulaire.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Suspension de poursuites.* Le Sénat a adopté, le 29-4, les conclusions de la commission *ad hoc* sur la proposition de résolution des membres du groupe socialiste tendant à obtenir, en application de l'art. 26 C, la suspension des poursuites engagées contre M. Raymond Courrière. Conformément à la jurisprudence Dardel (*CCF*, 3, p. 207), le Sénat a requis cette suspension jusqu'à la fin du mandat de M. Courrière (p. 547).

LETTRE RECTIFICATIVE

Le Gouvernement a présenté une lettre rectificative, adoptée par le conseil des ministres du 11-3 (*Le Monde* du 13), au projet de loi sur l'épargne (AN, n° 618). Le précédent recours à cette procédure remontait à la VIIe législature (cette *Chronique*, n° 37, p. 184).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* A. Barilari, Les droits des citoyens face aux administrations fiscales et douanières, *Revue française de Finances publiques*, 1987, p. 147 ; P. Denoël, *Moins de dix-huit ans : vos droits*, Ed. Lieu commun, 1987 ; J. Fourré, La législation récente de la communication, *JJA*, 21-1 ; A. Holleaux, Les nouvelles lois relatives à la liberté de communication, *ibid.*, 9/11-2 ; D. Turpin, Le nouveau régime juridique de la communication audio-visuelle en France, 12/14-3 ; S. Tsoulidès, La loi du 9-9-1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, 17-2 ; J. Chevallier, Le nouveau statut de la liberté de communication, *AJDA*, 1987, p. 59 ; G. Dole, Le régime juridique des cultes en Alsace et Moselle, *RA*, 1986, p. 558 ; J. Morange, Le nouveau régime des contrôles d'identité, *RFDA*, 1987, p. 85 ; B. Genevois, *La liberté individuelle, le droit d'asile et les conventions internationales*, p. 120.

— *Droits de la défense.* Reconnus, le 2-12-1976 (*CCF*, 1, p. 232) comme l'un *des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, les droits de la défense ont été invoqués par le CC, au soutien de sa décision 86-224 DC, le 23-1 (p. 924) qui censure la loi (d'origine *parlementaire*, fait rarissime) transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

En l'espèce, ce n'est pas tant ce transfert qui a été mis en cause, car, au nom de la politique jurisprudentielle des *blocs de compétences*, le juge opine qu'*il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétences juridictionnelles au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé*, que la privation d'une garantie essentielle à la défense des justiciables.

La substitution de la cour d'appel de Paris au Conseil d'Etat aboutit, en effet, au nom du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, à priver ceux-ci du recours avec effet suspensif contre une décision du Conseil de la concurrence, nouvelle autorité administrative indépendante. En bref, le droit pour le justiciable *de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense.* Par suite de la non-séparabilité de l'art. 2, la *loi d'Ornano*, a été regardée dans son ensemble, comme non-conforme à la Constitution.

V. *Autorité juridictionnelle, Habilitation législative.*

— *Droit de réponse.* Le décret 87-246 du 6-4 (p. 4035), détermine les conditions selon lesquelles les personnes physiques ou morales exercent un droit de réponse dans les services de communication audio-visuelle. Une personne mise en cause à l'occasion d'un procès contre un terroriste a obtenu, dans le journal de TF1, le 28-1 (*Le Monde*, 30-1), la possibilité de répliquer.

— *Egalité des sexes.* La proportion de femmes dans le personnel de carrière et sous contrat s'élève à 6,6 % dans l'armée de terre ; 2,9 % dans la marine et 9,8 % dans l'armée de l'air (AN, *Q*, p. 1153).

— *Informatique et libertés.* La CNIL a élaboré une norme simplifiée, relative aux fichiers informatisés des élèves de l'enseignement public et privé. Celle-ci prévoit, notamment, le droit à l'oubli : les notes ne sont pas conservées au-delà d'un an (*Le Monde*, 7-2).

En reprenant des observations présentées par la CNIL (cette *Chronique*, n° 41, p. 211), les décrets 87-178 et 87-179 (p. 3174 et 3175) portent création d'un système de fabrication et de gestion informatisée des cartes nationales d'identité d'une part, et réglemente le relevé d'une empreinte digitale lors d'une demande de cette carte, d'autre part. V. *Le Monde*, 22/23-3.

Au surplus, le décret 87-249 du 8-4 (p. 4046) détermine les conditions d'utilisation du fichier automatisé du ministère de l'intérieur concernant les empreintes digitales.

Enfin, par délibération du 10-2 (p. 3107), la CNIL a adopté son règlement intérieur.

— *Liberté d'aller et venir.* Dans la perspective tracée par le TC (cette *Chronique*, n° 41, p. 211), le CE, à l'occasion d'un arrêt Peltier rendu le 8-4, annule le refus de l'administration de délivrer un passeport à une personne

qui s'était rendue coupable d'infraction à la législation sur les stupéfiants : *La liberté d'aller et venir n'est pas limitée au territoire national mais comporte aussi le droit de le quitter.*

— *Liberté d'association.* Pour la première fois, sous la VIIIe législature, le conseil des ministres a prononcé la dissolution d'un groupement séparatiste. Le décret du 22-1 (p. 861) a frappé, à cet égard, le mouvement corse pour l'autodétermination (MCA).

— *Liberté de la communication audio-visuelle.* La CNCL a poursuivi sa mission, en définissant, d'abord, les conditions d'émissions, tant des télévisions privées, à vocation nationale, le 15-1 (décisions 87-1 et 87-2, p. 966 et 967), que des radios privées locales, le 6-3 (décision 87-23, p. 3502). Elle a procédé ensuite à l'attribution des concessions des 5e et 6e chaînes de télévision, après que le décret 87-50 du 2-2 (p. 1217) eut décidé, à nouveau, leur retrait, conséquemment aux décisions d'annulation du Conseil d'Etat du 2-2 (v. P. Delvové, F. Moderne, F. Fornacciari, Les arrêts relatifs à la 5e et à la 6e chaîne de télévision et la théorie de la concession de service public, *RFDA*, 1987, p. 2), ainsi qu'à l'acquisition de 50 % du capital de TF1.

A l'issue d'auditions publiques, véritable innovation en France, les 18 et 19-2 (*Le Monde*, 20 et 21-2), retransmises *in extenso* le lendemain sur Antenne 2, la 5e chaîne est allée au groupe formé par MM. Hersant et Berlusconi et la 6e à celui animé par la CLT et la Lyonnaise des eaux, le 23-2 (*ibid.*, 25-2). Pour sa part, le groupe animé par M. Bouygues est devenu cessionnaires de TF1, le 4-4 (*ibid.*, 7-4), auquel s'impose désormais le cahier des charges fixé par le décret 87-43 du 30-1 (p. 1140).

L'arrivée de M. Hersant à la direction de la « 5 », outre le problème d'une réforme souhaitable des incompatibilités parlementaires, n'est pas de nature, à tout le moins, à freiner la concentration (cette *Chronique*, n° 41, p. 212), et ce, au moment même où, suite à la loi du 1-8-1986, une ordonnance du juge d'instruction près le tribunal de Paris, le 19-1 (*ibid.*, 21-1) prononce l'extinction de l'action publique engagée, en 1977, contre l'intéressé.

A l'émission d'Anne Sinclair, le 29-3, sur TF1, le chef de l'Etat s'est montré préoccupé du respect du pluralisme de l'information et des programmes, en opinant : *C'est une garantie fondamentale de la liberté... Ce que je constate... c'est qu'à l'issue des travaux* (de la CNCL) *ce n'est pas le pluralisme c'est l'uniformité ! Donc, je commence à me demander ce que la liberté pourrait devenir* (*ibid.*, 31-3).

— *Protection de la jeunesse.* Les mesures prises par le ministère de l'intérieur contre certaines publications de caractère pornographique, sur la base de la loi du 16-7-1949, ont provoqué un débat au sein même de la majorité et du gouvernement, dont certains membres ont pris leurs distances à l'égard de cette initiative. Interrogé à ce propos, le chef de l'Etat

s'est déclaré « en phase avec tous ceux qui aiment la liberté » (*Le Monde*, 22/23-3).

— *Recours individuel.* La France à nouveau sur la sellette (cette *Chronique*, n° 41, p. 213) : une plainte a été déclarée recevable, le 23-1 (*Le Matin*, 24/25-1), par la Commission européenne des droits de l'homme.

V. *Partis politiques.*

LOI ORGANIQUE

— *Conformité de la LO relative aux magistrats de l'ordre judiciaire servant dans les organisations internationales.* Après déclaration de conformité du CC (décision 86-222 du 6-1, p. 469), la loi 87-9 du 9-1 (p. 454) a été promulguée.

V. *Autorité judiciaire.*

LOI

— *Bibliographie.* J. Molinier, Les lois de programme, *Revue française de Finances publiques*, 1987, p. 157.

V. *Amendement*, *Conseil constitutionnel*, *Habilitation législative*, *Pouvoir réglementaire.*

MAJORITÉ

— *Querelles de famille.* Le chef de l'Etat a fait allusion le 21-3 à Villeurbanne aux divergences qui agitaient la majorité : « Je ne suis pas sûr que les présidents issus d'une majorité coalisée soient mieux perçus que les présidents issus d'un autre horizon. Les querelles de famille sont les pires, et, quelquefois, je me réjouis de n'être pas de la famille » (*Le Monde*, 24-3).

OPPOSITION

— *Démarche consensuelle.* Pour la première fois sous la Ve République, le groupe socialiste de l'AN a voté, le 9-4, un projet de loi de programme militaire présenté par un gouvernement de droite. Seul le groupe communiste a manifesté son hostilité (p. 186).

ORDRE DU JOUR

— *Ordre du jour complémentaire.* Arrêté par la conférence des présidents (art. 48 RAN), ce dernier peut accueillir, en l'absence d'une interdiction

formelle des projets de loi. Pour rare que soit cette éventualité, elle n'est pas sans précédents : en 1960 en matière d'épargne crédit, de droits de douane et des travailleurs handicapés (AN, *Q*, p. 408).

V. *Gouvernement, Parlement.*

PARLEMENT

— *Bibliographie.* Philippe Lauvaux, *Le Parlementarisme*, PUF, « Que sais-je », 1987.

PARLEMENTAIRES

— *Exercice des compétences de droit commun.* Le recours formé par M. P. Joxe, président du groupe socialiste à l'AN contre les modalités de privatisation de la société Elf-Aquitaine a été repoussé, au fond, par le CE le 2-2 (*Le Monde* du 4).

— *Désuétude de l'article LO 144 ?* Suivant une pratique qui semble s'instaurer (cette *Chronique*, n° 40, p. 184), M. P. L. Tenaillon, député UDF-CDS des Yvelines, a été chargé par le ministre de l'environnement d'une mission d'études sur « la modernisation du droit de l'eau » (*Bulletin quotidien* du 9-1) sans que cette mission soit publiée au *JO*; non plus que la mission confiée par le Premier ministre à M. R. Galley, député RPR de l'Aube, sur la participation des jeunes Français aux projets de développement du Tiers Monde (*ibid.*, 6-3). Mais l'entorse la plus déconcertante à la limitation à six mois des missions paraît la nomination de M. Edgar Faure, sénateur du Doubs, à la présidence de la mission de commémoration du bicentenaire de la Révolution française et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Selon l'intéressé, les services de la présidence du Sénat et du SGG auraient conclu que cette mission... n'en était pas une au sens de l'art. LO 144 (*Le Monde*, 12 et 14-3). Pourtant la présidence de la *mission* instituée par le décret 86-1034 du 15-9-1986 (p. 4195), qui est *assistée* d'un comité interministériel et d'un comité scientifique, et qui est pourvue par décret en conseil des ministres (décret du 5-3, p. 2583), présente de ce fait tous les caractères qui paraîtraient devoir entraîner l'application des règles sur l'incompatibilité.

PARTIS POLITIQUES

— *Emissions d'expression directe.* La CNCL a défini, par une décision 87-9 (p. 1527), les modalités de programmation des émissions ouvertes aux formations politiques représentées au Parlement par un groupe. Cette

réglementation vaut également pour les organisations syndicales et professionnelles représentées à l'échelle nationale. V. *Libertés publiques.*

— *Incompatibilités.* A l'occasion d'une question (AN, *Q*, p. 2085), le Premier ministre rappelle que le cumul est possible entre les fonctions de membre du Gouvernement et celle de responsable d'un parti politique en l'absence d'une réglementation constitutionnelle ou législative. La pratique avant 1986 s'y opposait (cette *Chronique*, n° 33, p. 170), de même le décret du 13-11-1959 concernant les membres du CC.

— *Mandats électifs* (art. 27 C). Démissionnaire du comité central du PCF, M. Marcel Rigout avait remis ses mandats de député de la Haute-Vienne et de conseiller général à la disposition du parti, conformément à la règle de celui-ci. A la demande des communistes de son département, il a décidé de les conserver (*Le Monde*, 1/2-2).

— *Message présidentiel.* Ainsi qu'il l'avait fait lors des précédents Congrès du PS (cette *Chronique*, n° 36, p. 194), le chef de l'Etat a adressé le 3-4 un message dans lequel il exprime son « attachement » aux congressistes de Lille. Souhaitant que « votre souci d'être vous-mêmes dans le respect des autres donne à la France de nouvelles chances », il affirme en tant que Président de la République sa « profonde conviction qu'il faut à la nation, à la tête de l'Etat, un pouvoir équitable et juste. Mais, ajoute-t-il, cela n'ôte rien à la fidélité que je garde à l'idéal qui est le nôtre ». Il conclut en affirmant que la France « a besoin de rassembler ses forces. Aidez-la » (*Le Monde*, 7-4).

V. *République.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégalisation.* A l'occasion d'une décision 87-149 L du 20-2 (p. 2208), le CC a été appelé à se prononcer sur la nature juridique de dispositions du code rural et de textes concernant la protection de la nature. Sans qu'il soit utile de s'attacher à la démarche habituelle du juge, en matière de désignation de l'autorité administrative agissant au nom de l'Etat, ou de modalités d'application de procédure (civile et pénale), on relèvera que l'institution d'une police spéciale de la chasse (art. 348, al. 1er du code rural) qui met en cause les principes fondamentaux du régime de propriété ressortit au domaine de la loi. Par voie de conséquence, cette police ne saurait appartenir au chef du Gouvernement, indépendamment du fait que *l'art.* 34 *C ne (lui) pas retiré les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement, en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative.* Au même titre, l'obligation imposée à l'autorité administrative d'informer tout propriétaire ou détenteur d'un droit de chasse, en vue de faire opposition à l'organisation d'associations de chasse

agréées, affecte les principes fondamentaux du régime de la propriété et relève donc de la compétence législative (art. 3, al. 2 de la loi du 10-7-1964), ainsi que le délai de constitution desdites associations (art. 6 de la loi précitée).

En se rendant, toute révérence gardée, *chez ma tante*, le 17-3 (décision, 87-150 L, p. 3194), le CC a découvert une *catégorie* d'établissements publics, dont il appartient au législateur de fixer les règles de création. Les caisses de crédit municipal, *en raison notamment de leur vocation sociale et du monopole des prêts sur gages corporels*, complètent la nomenclature (CCF, 23, p. 355). En revanche, la mention du caractère administratif, soumise à l'appréciation du juge, n'affecte pas les règles constitutives d'une catégorie et présente, par suite, un caractère réglementaire.

V. *Conseil constitutionnel.*

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* P. Servent, Les années de Matignon, *Le Monde*, 12-2. TF1 a diffusé, le 14-1, un *autoportrait* de M. Jacques Chirac.

— *Condition.* M. Jacques Chirac vient d'enrichir le florilège (cette *Chronique*, n° 40, p. 185) : *Quand on va au charbon, on se salit. Je n'ai pas peur de me salir pour la bonne cause. Que cela se traduise par quelques critiques à mon égard, c'est évident et, de la part de ceux qui sont à l'extérieur du système et peuvent faire tomber leur sagesse, c'est normal ; ils n'ont pas les mêmes difficultés et handicaps* (*Club de la presse* d'Europe 1, 8-2, *Le Monde*, 10-2). S'il est vrai que l'activité, l'intense activité, devrait-on préciser, est le lot commun des Premiers ministres, l'actuel titulaire a cependant l'avantage, enviable à tous égards, d'œuvrer pour son compte personnel et nullement d'assurer, comme naguère, une *fonction de sacrifice*, selon l'expression consacrée de M. Jobert.

Concernant la présidence disputée de la commission des affaires étrangères de l'AN, au sein de l'UDF, M. Chirac a précisé : *Ce n'est pas la responsabilité ni le rôle du Premier ministre que de trancher dans des affaires qui concernent le Parlement et, au Parlement, une moitié de la majorité (ibid.).*

— *Services.* Le PM a procédé à l'installation le 8-1 (*Le Monde*, 10-1) de la Commission consultative des droits de l'homme (cette *Chronique*, n° 41, p. 216). Composée de 15 associations (à l'exception de la Ligue des droits de l'homme qui a décliné et de SOS-racisme oublié) et de 15 personnalités (dont M. Jean Rivero), celle-ci est présidée par M. Jean Pierre-Bloch. Elle assiste, en tant que de raison, le secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme (*ibid.*, 8-1).

V. *Gouvernement, Pouvoir réglementaire, Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Claude Estier et Véronique Neiertz, *Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, Grasset, 1987 ; J.-C. Escarras, Da una presidenza assoluta a una presidenza dimezzata, *Politica del diritto*, 1986, p. 627 (Bologne).

— *Chantiers du Président.* Le projet du Grand Louvre sera retardé en raison de son coût, a déclaré M. J. Chirac le 25-3 (*Le Monde* du 27), et du refus de M. Balladur d'élire domicile à Bercy. *Il n'y aura pas de guerre de Cent Ans... Je crois sur parole des hommes honorables*, a déclaré de son côté le chef de l'Etat, le 10-4. Avant de conclure : *Je crois qu'un peuple est grand quand son architecture est grande... ça me donne envie d'être encore là en 1989 !* avait-il lancé sous forme de boutade peu avant (*ibid.*, 12/13-4).

— *Condition.* TF1 a diffusé un « autoportrait » présidentiel le 21-1 (*Le Monde* du 23). En outre, les entretiens du chef de l'Etat avec Mme Marguerite Duras seront montés la saison prochaine au Petit-Odéon (*ibid.*, 7-2) : un précédent dans la République des lettres.

— *Chef des armées.* Parallèlement à la demande adressée le 14-1 aux armées de venir en aide aux personnes frappées par les rigueurs hivernales (*Le Monde* du 15), le Président de la République a ordonné le bombardement de la base libyenne d'Ouadi-Doum le 7 (*ibid.*, 9-1), puis visité le 3-2 les installations du plateau d'Albion, *l'épiderme même de notre défense auquel il ne faut pas toucher* (*ibid.*, 5-2), avant de se prononcer au conseil des ministres du 4-3, en accord avec le gouvernement, sous certaines conditions, en faveur de l'*option zéro*, portant suppression des missiles en Europe proposée par M. Gorbatchev (*ibid.*, 6 et 8/9-3). Il explicitera son propos le 10 devant la presse diplomatique (*ibid.*, 12-3).

En attendant, le Gouvernement a soumis au Parlement, dans une vision consensuelle, le projet de loi de programme relatif à l'équipement militaire (cette *Chronique*, n° 41, p. 217), dont l'annexe précise au sujet de l'armement nucléaire préstratégique que « le Président de la République décidera de son emploi en fonction de la situation politique et militaire du moment » (AN, n° 432). M. Chirac soulignera à cet effet, le 8-4, devant les députés : *Pour la première fois dans l'histoire de la Ve République, une loi de programme préparée par le Gouvernement et approuvée par le Président de la République, chef des armées, recueillerait l'assentiment quasi unanime de la représentation nationale* (p. 89).

— *Droit de grâce.* A l'émission « 7 sur 7 », M. Mitterrand a évoqué le 29-3 l'exercice du droit de grâce en faveur d'Anis Nacache contre la libération de tous les otages français (*Le Monde* du 31). V. *Mise en cause.*

— *Epouse du chef de l'Etat et relations institutionnelles.* L'histoire de la République s'est enrichie d'un dialogue conjugal. S'agissant du jugement de

valeur porté par Mme Danielle Mitterrand sur l'action du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 41, p. 218), le président a opiné, le 6-1 : *Chacun son métier. Ce sont des choses qu'il ne faut renouveler*, avant... de faire amende honorable, le lendemain : *J'approuve et j'admire l'action qu'elle mène car je respecte sa liberté de pensée et de parole. Je suis solidaire de son combat pour la défense des droits de l'homme* (*Libération*, 8-1).

Mise en cause par des journaux et un hebdomadaire à propos d'une association qu'elle préside, Mme Danielle Mitterrand a obtenu leur condamnation pour diffamation le 25-3 (*Le Monde*, 27-3).

— *Garant de la cohésion nationale.* Attentif aux problèmes sociaux (cette *Chronique*, n° 41, p. 218), le chef de l'Etat a reçu, le 1-1 (*Le Monde*, 3-1), au fort de Brégançon une délégation de cheminots en grève : *Une main tendue, est-ce un mal pour la France ? Ma porte est ouverte à tous les Français*, commentera-t-il, le 6-1 (*ibid.*, 8-1), avant de s'employer à dissiper le malaise né avec le Gouvernement : *Le Président de la République n'a pas de compétence directe dans les conflits sociaux de ce type. Je ne me substitue pas au Gouvernement (ibid.).* Ce dernier devait réagir, cependant, avec vivacité. Pour M. Baudouin, porte-parole de Matignon, le chef de l'Etat *a trempé le bout des pieds dans le Rubicon avec un demi-pas de trop...*

V. *Dyarchie.*

— *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.* M. Mitterrand a opposé son refus, le 10-2 (*Le Monde*, 12-2), au projet de décret mutant M. Georges Apap, procureur de la République de Valence qui, lors de l'audience de rentrée (*ibid.*, 11/12-1) avait tenu des propos, en matière de toxicomanie, qui avaient déplu à la Chancellerie. Le porte-parole de l'Elysée, Mme Gendreau-Massaloux, a précisé : *Le Président de la République exige simplement le respect des garanties statutaires accordées par la loi aux magistrats du parquet* (*ibid.*, 13-2). De son côté, M. Baudouin a estimé qu'il s'agissait d'une décision *minant l'autorité du Gouvernement* (12-2), avant de la réduire aux *mille et un nuages de la cohabitation* (13-2).

— *Garant de l'indépendance nationale.* Le chef de l'Etat s'est rendu, le 10-3 (*Le Monde*, 12-3) devant la presse diplomatique. Soulignant la constance de la politique extérieure de la France, nonobstant la période ouverte le 16-3-1986, il a affirmé avec netteté : *La ligne générale est celle dont j'ai hérité ou que j'ai décidée ; ... c'est une politique pour... un quart de siècle, en dehors de quoi un pays ne serait pas un grand pays.*

A « 7 sur 7 » sur TF1, le 29-3 (*ibid.*, 31-3), il ajoutera : *Le Président de la République doit veiller aux grandes options de la diplomatie. Il doit choisir les voies qui conduisent à la paix. Il doit, le cas échéant, déterminer l'attitude de la France devant une menace de guerre.*

V. *Dyarchie.*

— *Haut patronage.* Le chef de l'Etat a accordé son patronage au comité pour la commémoration du millénaire de l'avènement d'Hugues Capet (décret du 22-1, p. 823). A ce titre, il a ouvert à Amiens, le 3-4 (*Le Monde*, 5/6-4) l'année capétienne. V. *Parlementaires.*

— *Interventions.* Le chef de l'Etat n'est pas demeuré inactif : *il parle quand il veut*, relève M. Baudouin, le 27-3 (*Le Monde*, 29/30-3). Il a accordé, entre autres, audience à une militante sud-africaine des droits de l'homme, le 17-2 (*ibid.*, 19-2) ; il est intervenu en faveur des enfants retenus en Algérie (*ibid.*, 12-2) ; il a obtenu qu'une mesure d'expulsion prise à l'encontre d'un lycéen algérien soit rapportée le 26-3 (*ibid.*, 28-3), et demandé au Gouvernement, lors du conseil des ministres du 11-2 (*ibid.*, 12-2) d'envoyer des vivres aux camps palestiniens assiégés au Liban. Par ailleurs, le sort de nos compatriotes retenus en otage dans ce dernier pays a retenu sa sollicitude. Il a persisté dans son analyse (cette *Chronique*, n° 41, p. 219), devant la presse diplomatique, le 10-3 en déclarant : *Je ne veux pas échanger un assassin contre un innocent ; on ne peut traiter avec le terrorisme ou avec ses délégués... On ne doit pas renoncer à une peine, si lourde soit-elle, parce qu'on en attendrait je ne sais quel marchandage* (*Le Monde*, 12-3).

Une organisation terroriste tentera en vain d'obtenir du Gouvernement qu'il se désolidarise du président (*ibid.*, 15/16-3).

V. *Dyarchie.*

— *Mise en cause.* Le secrétaire général du RPR, M. J. Toubon a reproché le 20-2 au chef de l'Etat de favoriser par ses positions « l'extrémisme » et d' « entraver les efforts du Gouvernement pour que la Calédonie reste une terre française ». Le même jour, M. Mitterrand déclarait devant la Ligue des droits de l'homme : « Je respecte le Gouvernement, mais plus encore les grands principes » (*Le Monde* des 22-23). (V. *Dyarchie.*) M. Toubon et plusieurs membres de la majorité ayant également mis en cause le « laxisme » des socialistes dans la lutte anti-terroriste, et en particulier l'amnistie de 1981 dont avait bénéficié J.-M. Rouillan, qui venait d'être arrêté, le chef de l'Etat a qualifié ces propos de « polémiques bassement politiciennes » (*ibid.*, 25-2).

— *Rôle constitutionnel.* Evoquant le dilemme selon lequel, en cas de nouvelle majorité, le chef de l'Etat aurait à se soumettre ou se démettre, M. F. Mitterrand a déclaré, le 29-3, à l'émission « 7 sur 7 » qu'un Président de la République « devient tout aussitôt autre chose que le représentant d'un parti ou d'une fraction de l'opinion française : il devient le Président de tous les Français. Et la Constitution... oblige le Président à certaines fonctions, à un certain rôle ».

Ce rôle se fonde sur l'article 5 qui lui donne mission d'assurer la continuité de l'Etat d'une part, et d'autre part d'être le garant de l'indépendance nationale. Mais à cette double mission déjà évoquée, il en ajoute une

troisième fondée sur le Préambule et l'article 2 : *Le Président de la République doit veiller à l'application des grands principes sur lesquels se fonde la République indivisible, laïque, démocratique, sociale, qui autorise toute croyance et qui doit respecter quiconque, quelle que soit son origine ou sa race...*

Il a conclu cette définition qui systématise ses prises de position antérieures (cette *Chronique*, n° 38, p. 191) : *Je respecte le rôle du Gouvernement. Je n'interviens que lorsque se trouve en cause, selon moi, l'une des trois responsabilités.* Interrogé sur ses intentions pour 1988, il a répondu : « Je suis garant des libertés de tous, mais aussi de ceux qui me combattent... Et les autres, ils sont candidats, ce n'est pas la même chose... » (*Le Monde*, 31-3).

A Besançon, le lendemain, le président du conseil régional de Franche-Comté s'étant félicité de la « communauté de vues » entre le Président et le Gouvernement, M. Mitterrand a répondu à M. Edgar Faure qu'il avait maintenu « l'autorité du chef de l'Etat » : *La diplomatie est d'abord et avant tout de mon ressort comme la défense, la définition de notre stratégie et les principes de la République. Je revendique hautement l'autorité que me confère la loi suprême... Je vis avec le sentiment que l'action du Gouvernement de la République dans les domaines quotidiens, je n'en porte pas la responsabilité. Il est normal que je m'y refuse puisque pour un certain nombre d'entre elles, je suis en désaccord* (*ibid.*, 1-4).

— *Protocole.* En se rendant à la Ligue des droits de l'homme, en l'absence de M. Claude Malhuret, secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme, le chef de l'Etat a indiqué le 20-2 : « Je n'ai pas besoin de me faire accompagner par un membre du Gouvernement ; je le fais dans les visites officielles pour des questions de protocole » (*Libération-Champagne*, 21/22-2).

— *Septennat.* M. Giscard d'Estaing ayant évoqué le 11-2 à l'émission « L'heure de vérité » la réduction de la durée du mandat présidentiel, le débat a brièvement rebondi : v. M. Debré, *Le Quotidien de Paris*, 13-2, O. Duhamel, Les cinq quinquennats, *Le Monde*, 14-2, M. Duverger, Le mythe du quinquennat, *ibid.*, 15/16-2, J. Foyer, La querelle du mandat présidentiel, *Le Figaro*, 19-2.

V. *Autorité judiciaire, Autorité juridictionnelle, Conseil des ministres, Dyarchie, Gouvernement, Libertés publiques, Premier ministre.*

QUESTION PRÉALABLE

— *Procédure expéditive (suite).* Comme il l'avait fait pour les modalités de la privatisation, la délimitation des circonscriptions et le projet complétant les lois sur le régime juridique de la presse et la liberté de communication (cette *Chronique*, n° 41, p. 221), le Sénat a adopté le 21-4 la question

préalable au projet relatif à l'aménagement du temps de travail en considérant que le Parlement s'était déjà prononcé à deux reprises sur ce texte et qu'il n'y avait donc pas lieu à en délibérer à nouveau. L'absence de débat qu'entraînait l'adoption de la question préalable a été partiellement palliée par les rappels au règlement. On sait que le CC, saisi par les sénateurs socialistes, avait estimé que cette pratique insolite n'avait pas affecté, dans le cas de la délimitation des circonscriptions, la régularité de la procédure législative (86-218 DC du 18-11).

Une question préalable opposée par le groupe communiste au projet de loi de programme militaire a été repoussée à l'unanimité par les députés le 8-4 : leur demande de scrutin public n'ayant pas été transmise à la présidence, les élus du PC n'ont pas participé au vote à main levée (p. 108).

QUESTIONS

— *Questions écrites.* Dans le même temps, où le ministre de l'intérieur opposait une fin de non-recevoir à une question portant sur le départ de France d'un ex-empereur (AN, *Q*, p. 1695), au motif d'imputation personnelle (art. 139.1 RAN), le Premier ministre apportait une réponse circonstanciée sur le sort d'un étudiant irakien expulsé, naguère, du territoire national (p. 1927).

QUORUM

— *Bibliographie.* Le quorum et la présence des parlementaires à la Chambre, *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Union interparlementaire, n° 147, 1986, p. 91 (Genève).

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* M. Guillaume-Hofnnung, *Le référendum*, PUF, « Que sais-je ? », n° 2329, 1987 : une solide étude.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Philippe Bénéton, *Introduction à la politique moderne*, Hachette, « Pluriel », 1987 ; Jean-Louis Quermonne, *Le Gouvernement de la France*, 3e édition de cet ouvrage fondamental, Dalloz, 1987.

— *Limites ?* Le ministre de l'intérieur, M. Charles Pasqua, a déclaré le 27-2 sur TF1 que « la démocratie s'arrête où commence l'intérêt de l'Etat »,

formule vivement relevée par M. Bérégovoy qui a évoqué à ce propos l'affaire du « vrai-faux passeport » accordé à M. Yves Chalier (*Le Monde*, 1/2-3).

— *Tradition républicaine.* Depuis une loi du 24-6-1920, la fête de Jeanne d'Are est célébrée officiellement. Conformément à la *tradition républicaine*, le Premier ministre indique qu'il se rendra à Rouen pour participer aux cérémonies traditionnelles (s, *Q*, p. 409). Cette tradition a également été invoquée par M. Chirac pour justifier le cumul entre les fonctions de membre du Gouvernement et celle de responsable d'une formation politique.

V. *Commissions*, *Partis politiques*, *Président de la République.*

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Art. 49, al. 1.* Le conseil des ministres du 2-4 a « délibéré de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur la déclaration de politique générale que le Premier ministre fera devant l'AN le 7-4 » (*Le Monde*, 4-4). En demandant sa confiance à la majorité, M. Chirac a déclaré qu'il s'agissait d'un « nouveau contrat » pour franchir « l'étape de 1988 » à l'issue de laquelle l'Assemblée, « qui a été élue pour cinq ans, pourra continuer sa tâche ». Il a précisé que le vote de confiance valait « engagement à défendre le Gouvernement » (p. 23 et 24). Ces exhortations, qui visaient les réticenees des barristes, n'étaient pas sans rappeler les propos de l'ancien Premier ministre en 1977, répliquant au président du groupe RPR que la confianee ne se découpe pas « en rondelles » (*CCF*, 2, p. 357).

La déclaration a été approuvée par 294 voix (les 159 RPR, les 130 UDF, 1 FN, M. Frédéric-Dupont, et 4 NI : MM. D. Bernardet, Y. Briant, B. Chauvierre et A. Thien Ah Koon) contre 282 (les 211 socialistes, les 35 communistes, 32 FN et 4 NI).

Au Sénat, la lecture de la déclaration gouvernementale par le Garde des sceaux a été suivie d'un débat, bien que le CC ait eonsidéré en 1976 qu'il s'agissait d'un « acte de simple information » qui « ne saurait donner lieu à une réponse d'un membre du Sénat » (76-64 DC du 2-6, p. 21).

— *Art. 49, al. 4.* Comme il l'avait fait un an exactement plus tôt (cette *Chronique*, n° 38, p. 194), le Premier ministre a présenté, le 15-4, une déclaration de politique générale au Sénat dont il a demandé l'approbation, qui lui a été votée par 226 voix contre 84.

SÉNAT

— *Bibliographie.* L'activité du Sénat au cours de l'année 1986, *BIRS*, n° 388, février 1987.

— *Violation du lieu de délibération.* Fait unique sous la Ve République, des manifestants appartenant à la coordination nationale des instituteurs contre le décret portant création des maîtres-directeurs, ont occupé, le 24-3 (*Le Monde*, 26-3), l'hémicycle du Palais du Luxembourg. Par la bouche de son président, le 2-4 (p. 4), le Sénat devait flétrir *cet acte d'intrusion inadmissible et intolérable*, et le lever sa séance, en guise de cérémonie expiatoire.

V. *Conseil constitutionnel*, *Elections*.

TERRITOIRE

— *Bibliographie.* Chr. Lavialle, La condition juridique de l'espace aérien français, *RFDA*, 1986, p. 848.

VOTE PERSONNEL

— *Bibliographie.* J. Robert, Feu la démocratie représentative... *Le Monde*, 22-1 ; La perfection n'existe pas (sur l'absentéisme parlementaire), *ibid.*, 12/13-4.

— *Portée de l'article 27 C.* Le président du groupe socialiste avait réclamé, le 19-12-1986, que soit appliquée la règle constitutionnelle en vertu de laquelle le vote est *personnel*, à l'exception des cas de délégation prévus par l'ordonnance organique, chaque député ne pouvant alors recevoir plus d'une délégation. M. P. Joxe remettait ainsi en cause l'aménagement conventionnel qui neutralise l'obligation de vote personnel en subordonnant son application à une décision de la conférence des présidents, ainsi que le rappela le président de séance pour rejeter sa demande (cette *Chronique*, n° 41, p. 226). Il ressortait par conséquent clairement des débats que, non seulement l'article 27 n'avait pas été respecté dans le cas d'espèce, mais que la conférence des présidents interprétait l'obligation qu'il édictait comme une disposition facultative. Saisi par le groupe socialiste, le Conseil allait avoir à se prononcer sur la pratique de l' « assemblée de serruriers » dénoncée par M. Claudius-Petit (*CCF*, 3, p. 436).

Tel Nelson mettant sa lunette sur son œil borgne et déclarant : « Je ne vois pas ce signal », le Conseil a déplacé la question en la situant sur le terrain de la sincérité du scrutin, comme s'il s'agissait du contentieux d'une élection. Il a considéré que la procédure d'adoption de la loi portant diverses mesures d'ordre social ne serait irrégulière que s'il était établi, d'une part, que des députés absents avaient été « portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion » et, d'autre part, que « sans la prise en compte de ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte ».

Or, poursuit la décision, « il n'est pas établi, ni même allégué, qu'un des députés qui figurent au procès verbal de séance au nombre de ceux ayant émis un vote favorable, ne se serait pas prononcé dans ce sens ». Dès lors le moyen doit être écarté.

Il résulte donc de la décision 86-225 du 23-1 que la règle constitutionnelle ne peut utilement être invoquée que si l'on a fait voter les absents contre leur opinion et à la condition que le résultat du scrutin en soit inversé. Autant dire que l'article 27 n'existe pas.