

Chronique constitutionnelle française

(1^{er} juillet - 30 septembre 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

— *Sous-amendement Lamassoure.* La saisine par les députés socialistes de la loi portant diverses mesures d'ordre social (p. 8510) a visé au fond les dispositions introduites par l'amendement Pelchat sous-amendé par M. Lamassoure, étendant la règle du « trentième indivisible » à l'ensemble des agents des services publics, sans invoquer la procédure pourtant contestée au cours du débat (cette *Chronique*, n° 43, p. 199). V. *Libertés publiques*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Circonscriptions électorales.* Le ministre de l'intérieur, en réponse à une question (AN, Q, p. 5445), dresse la liste des circonscriptions métropolitaines qui incluent en tout ou partie au moins trois arrondissements administratifs.

— *Travaux d'Hercule.* Le péristyle du Palais-Bourbon fait peau neuve, afin de réparer les outrages des ans. Dans le même temps où les colonnes seront changées, les statues de Sully, Michel de L'Hospital, d'Aguesseau et Colbert seront remplacées par des copies (*Le Monde*, 25-7).

AUTORITÉ JUDICIAIRE

V. *Président de la République.*

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session extraordinaire.* Sur les 19 lois adoptées, dont 4 après CMP, on compte 6 propositions, portant le total des lois d'initiative parlementaire à 12 pour la période du 2 avril au 9 juillet, *chiffre jamais égalé au cours d'une même session sous la V^e République*, selon M. Poher, qui s'est également félicité que le Sénat ait « recouvré la plénitude de ses prérogatives », tous les textes ayant été adoptés en termes identiques par les deux assemblées (*BIRS*, 402, p. 10).

CODE ÉLECTORAL

— *Extension aux collectivités d'outre-mer.* Le décret 87-709 du 12-8 (p. 9926) rend applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions des titres I et II du livre 1^{er} (partie réglementaire), ainsi que diverses dispositions dudit code concernant les élections municipales, cantonales et sénatoriales ; il modifie les décrets 77-123 du 10-2-1977 et 86-170 du 6-2-1986 concernant Mayotte et étend à l'élection du député de Wallis-et-Futuna les dispositions du titre I du livre 1^{er}.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- *Bibliographie.* A. Percheron, Les nouveaux élus régionaux, *Le Monde*, 5/6-7.
- *Fonction publique territoriale.* La loi 87-529 du 13-7 (p. 7918) porte modifications de dispositions antérieures.

V. Pouvoirs publics

COMMISSIONS

— *Bibliographie.* P. Servent, Les commissions parlementaires jalouses de la multiplication des comités de « sages », *Le Monde*, 1^{er}-8.

— *Réunion de la commission des affaires étrangères.* M. Jean-Bernard Raimond, ministre des affaires étrangères, a été auditionné le 24-7 à l'Assemblée, au moment de la rupture des relations diplomatiques entre la France et l'Iran (*Le Monde*, 26-7).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J.-L. Autin, M.-L. Pavia et Th. Migoule, Le rapprochement du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, *RA*, 1987, p. 230 et 342 ; J. Boudant, Le président du conseil constitutionnel, *RDP*, 1987,

p. 589 ; O. Cayla et O. Beaud, Les nouvelles méthodes du conseil constitutionnel, *ibid.*, p. 677 ; M.-L. Pavia, La création des principes généraux du droit : une synchronie inachevée entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, *Rev. de Science adm. de la Méditerranée occidentale (RSAMO)*, juin 1987, p. 4 ; Ph. Ternayre, Les adaptations aux circonstances du principe de constitutionnalité : contribution du Conseil constitutionnel à un droit constitutionnel de la nécessité, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica, 1987, p. 178 (Rapports français au Congrès mondial de droit constitutionnel, Paris - Aix-en-Provence).

Notes : D. Rousseau sous 86-224 DC, 23-1-1987, Distribution et concurrence, 1987, p. 30 ; L. Favoreu, Une double méprise (87-230 DC, 28-7-1987, *Le Monde*, 18-8 ; L.-V. Fernandez, sous 86-192 DC, 24-7-1985, *JJA*, 7-8.

— *Composition.* Pierre Marcilhacy, nommé en 1983, par le président de l'Assemblée nationale, est décédé le 6-7 (*Le Monde*, 8-7). C'est le 6^e membre, depuis 1959, qui succombe dans l'exercice de ses fonctions (cette *Chronique*, n° 32, p. 170). Par décision du 17-7 (p. 8022), M^e Francis Mollet-Vieville, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris, 69 ans, a été nommé en remplacement (V. R. Hadas-Lebel, Les bienfaits de la sérénité, *Le Monde*, 22-7). En interprétant, dans un sens large, l'art. 2 du décret du 13-11-1959, celui-ci a démissionné d'une instance consultative du RPR, appelé Conseil national, le 23-7 (*ibid.*, 25-7).

— *Décisions.* 87-227 DC, 7-7 (p. 7456 et 7457). Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille. V. *Elections.*

— 87-229 DC, 22-7 (p. 8239) Loi relative aux établissements d'hospitalisation et à l'équipement sanitaire, V. *Loi.*

— 87-230 DC, 28-7 (p. 8508 et 8510). Loi portant diverses mesures d'ordre social. V. *Amendement. Libertés publiques.*

— 87-151 L, 23-9. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

CONSEIL DES MINISTRES

— *Bibliographie.* D. Turpin, La présidence du conseil des ministres, *RDP*, 1987, p. 873.

— *Différends.* Absès de fixation de la cohabitation (cette *Chronique*, n° 42, p. 173), la réunion du conseil, le 26-8 (*Le Monde*, 28-8), a été marquée par une divergence d'appréciations entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, s'agissant de la dispersion d'une manifestation indépendantiste à Nouméa le samedi précédent. Tandis que M. François Mitterrand s'élevait contre *les images de la brutalité qui ont été diffusées et plus encore la réalité qu'elles expriment*, en précisant que *les individus, les groupes sociaux, les groupes ethniques qui prennent part à notre vie*

nationale, ont droit aux mêmes égards et aux mêmes protections de la loi et en rappelant chacun fermement à son devoir en Nouvelle-Calédonie, M. Jacques Chirac s'est déclaré choqué par l'ampleur donnée à un événement somme toute banal, et par l'exploitation qui en a été faite.

La présentation du projet de loi de finances pour 1988, le 16-9 (*ibid.*, 18-9) par M. Edouard Balladur, à l'occasion de laquelle celui-ci s'était livré à une critique de la gestion de ses prédécesseurs, a provoqué la réplique du chef de l'Etat. Après qu'il eut relevé la loi du genre, il s'est inquiété du taux d'inflation prévisible et du grave déficit du commerce extérieur. En dernier lieu, retenu au sommet de la francophonie, le Président Mitterrand a été mis dans l'impossibilité matérielle de réunir le conseil des ministres, début septembre, au moment où, suite au retour précipité du Premier ministre, un conseil de cabinet se tenait à Matignon (*ibid.*, 4-9).

V. Gouvernement.

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* J.-P. Jacqué, Constitution et organisations internationales : le problème de la supranationalité, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica, 1987, p. 324.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J. Rideau, Problématique générale des rapports entre droit constitutionnel et droit international, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica, 1987, p. 205.

V. Libertés publiques

DYARCHIE

— *Bibliographie.* Henry Roussillon, Raymond Barre, ou le « cohabitationniste » malgré lui !, *Le Quotidien de Paris*, 24-9. Le chef de l'Etat a dressé le 14-7 un bilan de son action depuis 1986, quand « venait de parvenir au Parlement une majorité... hostile à ce que j'avais jusqu'alors entrepris. Mais mon devoir était supérieur à mes propres convictions (...). J'ai à la fois assumé la continuité des grandes directions dont j'avais hérité et décidé quelques autres directions complémentaires » (*Le Monde*, 16-7).

— I. Dans l'ordre interne, la dyarchie a été l'occasion d'un incident le 19-8 à la base d'Istres, que le ministre de la défense a quittée avant la fin de la visite du Président de la République qu'il accompagnait et au

sujet de laquelle il a indiqué qu'il n'était pour rien dans son organisation. M. Mitterrand a commenté, après le départ de M. Giraud : « Le Président de la République fait ce qu'il veut, là où il veut, quand il veut » (*Le Monde*, 20 et 21-8, et la lettre de M. F. Goguel, *ibid.*, 29-9). L'Elysée ayant publié le 12-9 un communiqué annonçant que le chef de l'Etat demandait une enquête de commandement sur l'interpellation de quatre journalistes en Nouvelle-Calédonie, le ministre de la défense répondit le lendemain qu'à sa connaissance « aucun incident notable mettant en cause les armées n'est intervenu au cours des semaines qui ont précédé le référendum » (*ibid.*, 15-9). Un autre incident a opposé le chef de l'Etat au garde des Sceaux, cette fois, qui était venu l'entretenir de l'inculpation de M. Ch. Prouteau, conseiller technique à son cabinet. M. Mitterrand a évoqué le 17-9 à TF1 cette visite de M. Chalandon dans des termes qui ont choqué ce dernier : « C'est fini. Désormais, je n'irai plus le voir. On ne me verra plus tomber dans des pièges de ce genre » (*ibid.*, 22-9).

V. *Président de la République.*

— II. Dans l'ordre externe, M. Jacques Chirac a délivré son sentiment sur les aspects consensuels de la cohabitation, *cet avatar de nos institutions*, dans un entretien au *Monde*, le 8-7. Dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, *les responsabilités du Président et du Gouvernement sont partagées, mais la ligne de partage n'est pas clairement établie par la Constitution*. Nonobstant l'art. 5 C, il ajoute : *l'usage est favorable à une responsabilité éminente du Président de la République, mais l'accord du Gouvernement constitue une impérieuse nécessité, puisque la mise en œuvre des décisions prises dépend de ce dernier. Comme nous avons la chance d'avoir en France un accord général sur ces questions, il n'y a pas eu de difficultés entre le Président et le Gouvernement. Cette situation a permis de bien marquer à l'extérieur que la France parlait d'une même voix... Il est toujours possible de mettre en exergue telle ou telle nuance, mais celles-ci n'ont aucune importance... L'essentiel étant que nos partenaires aient parfaitement compris qu'un président socialiste et un gouvernement qui ne l'est pas parlent d'une même voix.*

A titre d'illustrations, on citera la gestion de la crise franco-iranienne : de la « guerre des ambassades », le 3-7 (*Le Monde*, 4-7), à la rupture des relations diplomatiques le 17-7 (*ibid.*, 18-7) et à l'envoi dans le Golfe, du groupe aéronaval de la Méditerranée le 30-7 (*ibid.*, 31-7). Par surcroît, la France a signifié son refus de s'engager au Tchad, dans la reconquête de la bande d'Aouzou, le 9-8 (*ibid.*, 11-8). MM. Mitterrand et Chirac ont participé au second sommet de la francophonie à Québec le 2-9 (*ibid.*, 4-9), après que le chef de l'Etat eut adressé au Premier ministre le 23-7 une lettre lui reprochant de négliger le rôle de la France dans ce domaine.

En dernier lieu MM. Mitterrand et Chirac ont adressé un message conjoint, par l'entremise de M. Jean de Lipowski (député RPR et ami commun) au président Bourguiba, le 27-9 (*ibid.*, 29-9) à l'issue du procès d'intégristes tunisiens.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* J. Franceschi, Un calendrier électoral surréaliste, *Le Monde*, 15-8.

— *Régime électoral de Marseille.* Le découpage établi par la loi 82-1170 du 31-12-1982 pour l'élection des conseillers municipaux de Marseille ayant été remplacé par 8 secteurs, entre lesquels une nouvelle répartition des sièges était effectuée, les députés socialistes ont déféré au CC ces dispositions. Ils leur reprochaient de méconnaître l'égalité des citoyens devant le pouvoir de suffrage, dans la mesure où tous les sièges n'étaient pas répartis proportionnellement à la population. La décision 87-227 DC du 7-7 écarte le moyen en appliquant la jurisprudence « Nouvelle-Calédonie » (cette *Chronique*, n° 36, p. 182) : *l'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques, mais il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque secteur. En l'espèce, « si le législateur n'a pas jugé opportun, pour deux des cent un sièges à attribuer, de faire une stricte application de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, les écarts de représentation entre les secteurs selon l'importance respective de leur population, telle qu'elle ressort du dernier recensement, ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive ».* En conséquence, la loi 87-509 du 9-7, modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de Marseille, a été promulguée (p. 7567).

On se souvient que le Conseil avait fondé le principe des bases essentiellement démographiques en 1985 sur le fait que le rôle du Congrès de Nouvelle-Calédonie, organe délibérant d'un TOM, ne se limitait pas à l'administration de ce territoire et qu'il devait donc être représentatif de celui-ci (selon L. Favoreu, il était en effet associé au processus législatif en vertu de l'art. 74 C : *RDP*, 1986, p. 466). La décision du 7-7 étend cette fois l'exigence à un conseil municipal, dont le rôle se limite pourtant à l'administration de la commune et ne concerne qu'indirectement les pouvoirs publics, à travers les délégués sénatoriaux.

D'autre part, la saisine qui se référait, pour le contester, à l'argument invoqué au cours des débats, selon lequel le découpage incriminé prenait en compte les *électeurs* et non la population du secteur (à forte proportion d'immigrés), affirmait qu'un « principe républicain traditionnel » privilégie la population : « Substituer au critère de la population celui du nombre d'électeurs, écrivaient les requérants, aboutirait à exclure radicalement de toute représentation non seulement les étrangers... mais aussi les citoyens adultes qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas inscrits sur les listes, et, surtout, la totalité des enfants de France » (p. 7458). Le Conseil a implicitement confirmé cette analyse en se référant à la population telle qu'elle ressort du dernier recensement. Une telle conception de la représentation se justifie dans le cas des collectivités territoriales, qui « s'administrent librement » en vertu de l'art. 72 C, mais son

application aux élections législatives se heurte, comme l'avait relevé le doyen Boulouis (*AJDA*, 1987, p. 267), au principe constitutionnel bien plus fondamental selon lequel les députés représentent la nation tout entière et non leurs circonscriptions. Sous ce rapport, n'est-ce pas le nombre des électeurs qui apparaît déterminant au regard de l'exigence d'égalité du suffrage ?

V. Référendum.

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* J. Fournier, *Le travail gouvernemental*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, 1987.

— *Composition.* Le décret du 28-9 (p. 11327) modifie la composition du Gouvernement Jacques Chirac. M. André Santini, secrétaire d'Etat aux rapatriés, est promu ministre délégué auprès du ministre de la culture et de la communication, chargé de la communication, après que le chef de l'Etat eut levé son veto (V. *Le Monde*, 30-9). De son côté, la matière des rapatriés est dévolue à M. Camille Cabana qui devient ministre délégué auprès du premier ministre, chargé des rapatriés et de la réforme administrative. En revanche, le président aurait refusé que M. Didier Bariani, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères, devienne à son tour ministre délégué (V. *Le Figaro*, 29-9). C'est le 3^e remaniement depuis mars 1986 (cette *Chronique*, n^o 42, p. 178).

— *Conseil de cabinet.* M. Jacques Chirac a réuni le Gouvernement, le 3-9 (*Le Monde*, 4-9), en vue de la mise au point du projet de budget pour 1988. Sur fond médiatique, la baisse du taux de la TVA sur les automobiles y a été décidée. En revanche, le conseil des ministres n'a pu se dérouler, en raison de l'absence du chef de l'Etat, retenu au sommet de la francophonie à Québec, qui en a conçu quelques amertumes. Le dernier conseil *stricto sensu* s'était tenu, le 19-5 (cette *Chronique*, n^o 43, p. 204).

— *Hiérarchie gouvernementale.* Le ministre de rattachement (ou de tutelle) peut adresser au ministre délégué des instructions et des remontrances. C'est ainsi que M. Edouard Balladur a rappelé à l'ordre M. Michel Noir, le 27-7, à propos de déclarations, dans la presse, relatives à la politique économique et financière (*Le Monde*, 29-7).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Limites à l'irresponsabilité (art. 26, al. 1^{er} C).* Saisi en référé par des associations de déportés, entre autres, le président du TGI de Nanterre a rendu, le 23-9 (*Le Monde*, 25-9), une ordonnance condamnant M. Jean-

Marie Le Pen, député FN de Paris, à verser une provision aux demandeurs, à valoir sur la réparation du préjudice, sur lequel les juges du fond seront appelés à se prononcer, pour les propos révisionnistes tenus, le 13-9, au grand jury RTL-*Le Monde* sur les chambres à gaz (*un point de détail de la deuxième guerre mondiale*) (*ibid.*, 15-9).

En appel, la cour de Paris a donné satisfaction, le 23-9 (*Le Monde*, 25-9), au syndicat des avocats de France qui réclamait le franc symbolique à M. Jean-Louis Debré, député RPR de l'Eure, pour une déclaration à un hebdomadaire (cette *Chronique*, n° 41, p. 211).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* Ch. Bidegaray et Cl. Emeri, La définition constitutionnelle des droits et des libertés en France, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica, 1987, p. 13 ; L. Hamon, *ibid.*, p. 41 ; F. Moderne, Les protections et les garanties constitutionnelles des droits et des libertés en France, p. 63 ; D. Rousseau, Les droits de l'homme de la troisième génération, p. 125 ; F. Luchaire, La constitution et la propriété, p. 139 ; J. Gicquel, Les états de nécessité, p. 171 ; P. Bon, La protection juridictionnelle des droits de l'homme, p. 269 ; H. Labayle, Nouveaux développements du droit de l'extradition, *RFDA*, 1987, p. 578 ; Guy Drouot, La loi relative à la liberté de communication, *Actualité législative Dalloz*, 1987, p. 55.

Note. B. Pacteau sous CE, 8-4-1987, ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/ Peltier, *RFDA*, 1987, p. 608 ; J. Moreau sous CE, 27-5-1987, Mme Lombardi-Sauvan et autres c/ Université de Montpellier, *AJDA*, 1987, p. 551 (annulation d'une délibération d'un jury d'examen, pour méconnaissance du principe d'égalité entre les étudiants, en raison d'échelles de notation substantiellement différentes).

Antenne 2 a diffusé, les 14 et 21-9, une émission de S. July et R. Portiche : *30 ans de télé politique*.

— *Droit de grève.* Sous le signe de l'alternance, la constance du juge constitutionnel a prévalu, à l'image naguère du droit de propriété (cette *Chronique*, n° 40, p. 178), à l'occasion d'une décision 87-230 DC du 28-7 (p. 8508 et 8510).

La grève des contrôleurs de la navigation aérienne a été à l'origine de l'amendement Pelchat-Lamassoure (*ibid.*, n° 43, p. 199), devenu entre-temps l'article 89 du texte de loi portant diverses mesures d'ordre social. Ce dernier, déféré au Conseil, abroge, d'une part, la loi Le Pors du 19-10-1982 et rétablit la retenue dite du 30^e *indivisible* pour service *non fait* ou *mal fait*, en cas d'interruption du service ou d'inexécution des obligations afférentes, pendant une fraction quelconque de la journée (art. 4 de la loi de finances rectificative pour 1961, du 29-7-1961 et la loi du 22-7-1977),

par les personnels de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, et étend, d'autre part, ce mécanisme de retenue aux agents des collectivités territoriales et des établissements publics à gestion privée.

Au terme d'une nouvelle réflexion sur l'exercice du droit de grève, le CC devait de façon sélective valider la première partie dudit amendement, tout en censurant la seconde.

I. Reprenant la formulation de décisions précédentes (20-7-1977, *CCF*, 3, p. 233 ; 25-7-1979, *ibid.*, n° 11, p. 238, et 18-9-1986, cette *Chronique*, n° 40, p. 176), le juge rappelle le caractère constitutionnel qui s'attache respectivement au droit de grève et à celui de la continuité des services publics, dont il appartient au législateur, sous son contrôle, d'opérer la nécessaire conciliation, en dehors de l'hypothèse de l'interdiction justifiée par la sauvegarde des *besoins essentiels du pays*. Mais, dans le même mouvement, le Conseil invite le législateur à agir, dans l'esprit de la loi du 31-7-1963, au regard de grèves de *courte durée affectant anormalement le fonctionnement régulier* des services publics, dont la gestion est publique ou privée (v. L. Favoreu, Une double méprise, *Le Monde*, 18-8)

II. En se reportant par la pensée à la décision susmentionnée du 20-7-1977, le juge réitère, s'agissant des personnels de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, le principe selon lequel la retenue opérée sur traitement s'analyse en *une mesure de portée comptable* et ne saurait, par voie de conséquence, présenter le caractère ni d'une pénalité financière, ni d'une sanction disciplinaire.

A l'opposé, le CC a estimé, concernant les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère industriel et commercial, que le mécanisme de retenue automatique sur la rémunération était de nature à porter une atteinte injustifiée à l'exercice du droit de grève, en raison tant de son imprécision, selon une démarche classique, que de la généralisation de son champ d'application.

Ainsi, amputée, la loi 87-588 du 30-7 a été promulguée (p. 8574). Simultanément le président du TGI de Créteil statuant, en référé, le 30-7 (*Le Monde*, 1^{er}-8) a déclaré, selon la perspective tracée par l'arrêt de la Cour de cassation le 4-7-1986, que la grève annoncée des pilotes et mécaniciens d'Air Inter représentait un *trouble manifestement illicite*, en raison du *caractère déraisonnable des revendications*.

Cette conjonction jurisprudentielle amorce le processus de réglementation d'ensemble du droit de grève dans les services publics.

— *Droits de la défense*. La loi 87-502 du 8-7 (p. 7470) tendant à améliorer les relations entre les citoyens et les administrations fiscale et douanière crée une « charte des contribuables » dont elle renforce les droits.

— *Liberté d'association*. Le mouvement nationaliste basque Iparretarrak a été dissous par décret du 17-7 (p. 8034). C'est la quatrième association qui subit les rigueurs de la loi, depuis mars 1986 (cette *Chronique*, n° 43, p. 208).

— *Liberté de communication.* Les conditions selon lesquelles la CNCL a organisé, pour la première fois, l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, à l'occasion du référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie le 13-9, a suscité la contestation et, pour d'aucuns, l'appréhension à l'approche d'une consultation nationale. L'installation dans l'île d'un réémetteur au profit de la radio loyaliste *Radio-Rythme-Bleu (RRB)* et l'utilisation d'une fréquence non agréée par la CNCL (*Le Monde*, 23-9) qui ont bénéficié de l'impunité ont jeté la suspicion sur l'opération et, par voie de corollaire, l'institution. En écho aux propos du chef de l'Etat (*Le Point*, 21-9), deux de ses membres (Mme Catherine Tasca et M. Bertrand Labrusse, nommés par ce dernier) ont dénoncé, le 23-9 (*ibid.*, 25-9), dans une opinion dissidente, *l'absence de pluralisme et la violation de la loi en Nouvelle-Calédonie.*

En réplique à sa mise en cause par le Président de la République, dans un communiqué (émanant de la majorité de ses membres) le 21-9, la CNCL *souhaite être située à l'écart des polémiques et entend continuer dans la sérénité à remplir ses missions dont elle a à répondre devant la volonté nationale... Elle croit pouvoir attendre du gardien des institutions de notre pays qu'il garantisse (son) indépendance* (*Libération*, 22-9).

Parallèlement, une plainte pour trafic d'influence et corruption de la CNCL a été déposée, le 28-7 (*Le Monde*, 31-7 et 25-8), contre une radio autorisée à Paris (Radio-Courtoisie), par le responsable de *Larsen FM*, dont la candidature n'avait pas été retenue (V. *Libération*, 1-10).

Cette plainte évoquée par M. Michel Polac à *Droit de réponse*, le 12-9, avait suscité une protestation de M. Gabriel de Broglie auprès de TF1 (*Le Monde*, 22-9) et une demande d'excuse, à laquelle le réalisateur s'abstint de donner suite.

La déstabilisation de la CNCL, voire son implosion, qui est à rapprocher de difficultés à l'étranger (v. P. Humpreys, *La télévision en panne d'arbitrage*, *Libération*, 1-10) et de celles qu'éprouva la Haute Autorité (cette *Chronique*, n° 39, p. 168), appelle une réflexion et une solution. En l'occurrence, il conviendrait, d'une part, de rendre irréversible la séparation prononcée, en 1982, entre le pouvoir d'Etat et le pouvoir audio-visuel et, d'autre part, d'endiguer l'influence du pouvoir économique. Sans prétendre trouver le havre de grâce, la voie de la constitutionnalisation pourrait y acheminer.

V. Président de la République.

LOI

— *Bibliographie.* D. Maus, *Inflation juridique et développement des normes*, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 357.

— *Conformité de la loi relative aux établissements d'hospitalisation et à l'équipement sanitaire.* Sur recours de sénateurs, le CC s'est prononcé par une décision 87-229 DC du 22-7 (p. 8237 et 8239) sur la portée de l'art. 7

instituant, dans le cadre du retour à l'organisation en *service* des établissements hospitaliers, une procédure dérogatoire de nomination aux fonctions de chef de service à l'égard de ceux disposant de cette qualité avant le 31-12-1984 et n'ayant pas fait l'objet, entre-temps, d'une mutation. Le juge a fait bonne justice de l'argument tiré du non-respect du principe de l'égalité admissibilité de tous aux emplois publics (art. 6 de la Déclaration de 1789), ainsi que du principe de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des agents publics.

En effet, ces principes ne s'opposent pas, de façon classique, à ce que des traitements différents soient appliqués à des candidats ou agents placés dans des situations différentes, à partir de l'instant que la différence de situations revêt un *caractère objectif* et est motivée par l'intérêt qui s'attache à la continuité du service public. La loi 87-575 du 24-7 (p. 8310) a été promulguée sur ces entrefaites.

LOI DE FINANCES

— *Bibliographie.* Lucile Tallineau, Une annexe budgétaire en quête d'identité, *RDP*, 1987, p. 1029.

MÉDIATEUR

— *Bibliographie.* Y. Gaudemet, Toujours à propos du médiateur..., *AJDA*, 1987, p. 520.

PARLEMENT

— *Bibliographie.* Th. Bréhier, La « session Seguin », *Le Monde*, 11-7, et le bilan de la session, *ibid.*, 12/13-7. La représentation, *Droits*, 1987, n° 6.

PARLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* J.-N. Jeanneney, Payer les députés..., *Le Monde*, 15-8.

— *Incompatibilités.* Un électeur du Doubs a saisi le CC du cas de M. Edgar Faure, sénateur de ce département, nommé par décret du 5-3 à la présidence de la mission de commémoration du Bicentenaire de la Révolution française (*Le Monde*, 19-9). L'art. LO 144 du code électoral limite en effet à six mois la possibilité de cumuler l'exercice d'une mission confiée par le Gouvernement avec le mandat parlementaire, et celle dont a été chargé

l'ancien président du conseil paraît présenter les caractères devant entraîner l'application de l'art. LO 144, bien que l'intéressé le conteste (cette *Chronique*, n° 42, p. 184). Il faut rappeler que l'art. LO 151 ne prévoit l'intervention du CC qu'après un examen préalable par le bureau de l'assemblée intéressée et limite sa saisine, en cas de doute ou de contestation, au bureau, au parlementaire concerné et au garde des Sceaux (sur le précédent de M. Dassault : *CCF*, 1 à 4, p. 216).

— *Parlementaire en mission*. M. M. Péricard, député des Yvelines (RPR), a été chargé d'une mission sur l'action audio-visuelle extérieure de la France par une lettre du Premier ministre en date du 29-9 (*Le Monde*, 3-10).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation*. Le juge constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la nature juridique de l'art. L. 69-1 du code des postes et télécommunications. Le législateur est seul compétent pour instituer les contraventions de grande voirie, dont la spécificité ne saurait les assimiler aux contraventions de police qui ressortissent à la compétence réglementaire (art. 34 C *a contrario*). En revanche, la détermination des personnes ayant qualité pour demander à l'administration de donner connaissance à une entreprise de l'emplacement de réseaux souterrains de télécommunications revêt un caractère réglementaire (décision 87-151 L du 23-9, p. 11260).

POUVOIRS PUBLICS

— *Bibliographie*. F. Dreyfus et F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, 2^e éd., Economica, 1987 ; D. G. Lavroff, Le remplacement de l'exécutif dans les systèmes constitutionnels contemporains, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 341.

— *Cortèges officiels*. Conformément à une instruction adressée par M. Jacques Chirac au ministre de l'intérieur, seuls désormais les chefs d'Etat disposeront, à l'occasion de leur déplacement, d'un *cortège protégé* comprenant un ballet de motocyclistes de la police et utilisation de girophares et de sirènes hurlantes (*Le Monde*, 5/6-7).

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. F.-O. Giesbert, *Jacques Chirac*, Le Seuil, 1987.

— *Condition*. Au forum FR3-RMC, le 2-8 (*Le Monde*, 4-8), M. Jacques Chirac a repoussé l'idée d'une démission dans l'éventualité d'une candida-

ture à l'élection présidentielle : *J'ai pour mission d'assumer une responsabilité, je l'assumerai jusqu'à son terme.*

V. Dyarchie, *Gouvernement, Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* F. Mitterrand, entretiens à *L'Express*, 4-9, au *Point*, 21-9 ; O. Duhamel et L. Ferry, Pourquoi les Français l'appellent Tonton, *L'Express*, 4-9 ; A. Rollat, Les 14 Juillet de M. Mitterrand, *Le Monde*, 14-7.

— *Chef des armées.* Le général de corps aérien Jean Fleury a été nommé chef de l'état-major particulier du Président de la République le 31-7 (p. 8637), en remplacement du général Forray, nommé secrétaire général de la défense nationale.

Le communiqué du 29-7, annonçant l'ordre d'appareiller donné au groupe aéronaval de l'espace de Méditerranée « pour une mission de protection de nos intérêts en Méditerranée et dans l'océan Indien », précise que cette instruction du ministre de la défense a été donnée « à l'issue de l'entretien qui a eu lieu dans la matinée à l'Élysée entre le Président de la République et le Premier ministre » (*Le Monde*, 30-7).

— *Condition.* Je dispose d'une réelle autonomie de mouvement, a déclaré le chef de l'Etat, le 19-8, à Istres (*Le Monde*, 20-8). Dans une vision capétienne, il a ajouté : *le Président de la République fait ce qu'il veut, là où il veut, quand il veut (ibid.).*

— *Conseils restreints.* Le chef de l'Etat a convoqué, comme naguère (cette *Chronique*, n° 40, p. 187), le Premier ministre et les ministres intéressés, le 2-7, à propos de la « guerre des ambassades » avec l'Iran et le 13-7 après l'attaque, dans le Golfe, d'un bâtiment battant pavillon français (*Le Monde*, 4 et 15-7).

— *Epouse du chef de l'Etat.* Au moment où une délégation de députés de la majorité et du Front national portaient des appréciations lénifiantes sur le régime de l'Afrique du Sud (*Le Monde*, 14-7-), Mme Danielle Mitterrand parrainait à Dakar, le 9-7, un colloque sur l'avenir dudit régime, réunissant des Blancs libéraux et une délégation de l'ANC. M. Stirbois (FN) a estimé que celle-ci n'avait pas respecté son devoir de réserve (*ibid.*, 15-7).

— *Fonction.* M. Maurice Druon a écrit au président de la CNCL, M. G. de Broglie, pour lui faire part de sa « surprise affligée » d'avoir vu l'interview du chef de l'Etat interrompue à TF1 le 19-9 par des émissions publicitaires. Le secrétaire perpétuel de l'Académie française estime qu'il en va de « la

dignité de la magistrature présidentielle, donc de la dignité du pays » (*Libération*, 21-9).

— *Garant de l'autorité judiciaire.* Concernant le cas de M. Gordji, le président a rappelé le 14-7 sur TF1 (*Le Monde*, 16-7) son attachement à l'Etat de droit. *Dans notre pays, nous appliquons nos lois : il doit être entendu. Le juge d'instruction est pressé de l'entendre au palais de justice, sans que l'on soit en quoi que ce soit conduit à observer des règles particulières. C'est la loi, et un Iranien, comme un autre, doit s'y soumettre.*

Sur TF1, le 17-9 (*Le Monde*, 19-9), le chef de l'Etat a relaté la visite que lui a rendue le garde des Sceaux à propos de l'inculpation, dans le cadre de l'affaire des Irlandais de Vincennes, de l'un de ses collaborateurs, le préfet Prouteau, auquel il devait témoigner de son estime : *Je ne comprends absolument pas ce que vous dites là ! Votre devoir est de laisser le juge d'instruction faire ce qu'il a envie de faire... Il ne doit y avoir aucun frein de la part du pouvoir exécutif, ce n'est pas son rôle. S'il sortait de ce rôle-là, il commettrait une faute majeure.* La chancellerie devait le lendemain (*ibid.*, 20/21-9) répliquer : *Le garde des Sceaux tient à rappeler la règle républicaine selon laquelle il convient, pour tout responsable politique, de s'exprimer avec la plus grande réserve sur une affaire soumise à la justice. Cette règle s'impose avec encore plus de force au Président de la République, président du conseil supérieur de la magistrature et garant, à ce titre, de l'indépendance des magistrats.* Le ministre a souhaité que l'éloge appuyé de M. Prouteau... n'apparaisse pas comme une pression de nature à influencer sur l'appréciation des magistrats. V. *Autorité judiciaire.*

— *Garant de la cohésion nationale.* Devant le conseil général de la Haute-Garonne, à Toulouse, le 29-9 (*Le Monde*, 1^{er}-10), le chef de l'Etat est revenu sur ce souci majeur (cette *Chronique*, n° 41, p. 218) : *Quand j'aperçois une menace pour l'unité, sur l'essentiel, alors j'interviens. Pas si souvent. Je ne vois pas pourquoi je serais le seul Français auquel il serait interdit de dire ce qu'il pense.*

— *Garant des droits fondamentaux.* M. François Mitterrand a renouvelé son attachement à l'art. 2 C (cette *Chronique*, n° 42, p. 190) : *La liberté de l'information de l'expression et donc le pluralisme relèvent des droits fondamentaux que garantit la Constitution. Si l'on altère ce principe, mon devoir est, comme on dit, de monter au créneau.* V. *Libertés publiques.*

— *Interventions.* A l'occasion de la fête nationale, le chef de l'Etat a déclaré à TF1 (*Le Monde*, 16-7) : *Qu'est-ce que je cherche depuis plus de six ans ? Je cherche à éviter les crises inutiles, les crises graves que sont toujours les crises institutionnelles... Mon devoir est supérieur à mes propres convictions. S'agissant des thèses de l'extrême droite, le président pense qu'un certain nombre de pensées politiques sont menaçantes pour la République... J'aperçois se lever de plus en plus les intolérances et les fanatismes et il faut bien qu'il y ait des voix plus sages qui se fassent entendre.*

Le respect du pluralisme, en matière de communication, demeure une préoccupation du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 42, p. 182). Dans un entretien accordé au *Point* le 21-9, il a déclaré : *Il n'y a de liberté que là où il y a des institutions. La CNCL ? Elle n'a rien fait jusqu'ici qui puisse inspirer ce sentiment qu'on appelle le respect, tout particulièrement à propos de l'intuition divinatoire qui a présidé à la désignation des dirigeants des chaînes (cette Chronique, n° 42, p. 182). Sans cet étrange début, la CNCL aurait acquis une autorité après laquelle elle court encore.*

A Toulouse, le 29-9 (*Le Monde*, 1^{er}-10), M. François Mitterrand a élargi son propos à l'Europe, en proposant une extension du programme Euréka à l'audio-visuel, de manière à éviter la perte d'un pôle essentiel de notre indépendance culturelle, face à l'Amérique et au Japon. V. *Liberté de communication.*

— *Rôle : pas de Président ectoplasme.* Interrogé le 17-9 par Christine Ockrent sur TF1, le chef de l'Etat est revenu sur les trois responsabilités définies le 29-3 (cette *Chronique*, n° 42, p. 189), en affirmant que la France avait besoin d'un *Président qui décide, en matière de politique étrangère, la position de la France dans le monde, et en matière de défense... Deuxièmement, elle a besoin d'un Président qui, sur d'autres questions, chaque fois que l'unité nationale apparaît comme ébréchée ou menacée, arbitre entre les intérêts concurrents. Et puis, elle a aussi besoin, dans la même personne, d'un Président qui préserve les institutions et qui protège les plus faibles, qui exprime, disons son avis, son conseil (Le Monde, 19-9).*

Le 9-7, le chef de l'Etat avait confié à Clamecy qu'il faut bien « qu'il y ait quelque fonction et quelque personne chargées de garantir la nation contre ce qui serait la contradiction de soi-même... Tout l'art de gérer un pays tient là : tirer le meilleur de la diversité des talents, des antagonismes naturels, des différences de points de vue (...), pour que se dégage une figure centrale, celle d'un pays capable de représenter un peuple à travers l'histoire » (*ibid.*, 11-7).

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* M. Bouissou, *L'enjeu des consultations populaires, Mélanges offerts à Pierre Montané de La Roque*, Presses de l'Institut d'Etudes politiques de Toulouse, 1986.

— *Propagande.* La CNCL a fixé, par une décision 87-53 du 13-7 (p. 8280), « les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne *électorale (sic)* en vue de la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie ». Une autre décision (87-174 du 21-8, p. 9741), « relative aux émissions de la campagne *électorale* » (*re-sic*), fixe le temps d'antenne dont disposent les partis et groupements qui ont été habilités le 16-8 par la commission de

contrôle. Sans être puriste, on s'étonnera de cette application de l'adjectif « électoral » à la campagne pour un référendum, et on s'interrogera sur l'utilité d'une représentation de l'Académie française au sein de la CNCL, dès lors qu'elle ne préserve pas celle-ci de l'à-peu-près linguistique.

La CNCL a également adressé des recommandations au président de la Société nationale de radiotélévision française d'outre-mer (p. 8509), mais elle s'est abstenue d'intervenir avant le scrutin, bien qu'elle ait été saisie dès le 29-8 de l'installation d'un émetteur par TDF qui retransmettait sans autorisation les émissions de RRB, radio anti-indépendantiste (*Le Monde*, 11-9, 23-9 et 27/28-9). V. *Libertés publiques*.

— *Résultats*. Le référendum organisé par la loi 87-369 du 5-6 (cette *Chronique*, n° 43, p. 213) s'est déroulé le 13-9 sous la surveillance de 146 magistrats métropolitains, après que la commission de contrôle instituée par l'art. 7 de ladite loi eut vérifié les inscriptions (*Le Monde*, 13/14-9). Les résultats proclamés le 14 par la commission sont les suivants :

Inscrits : 85 022 ;

Votants : 50 250 ;

Exprimés : 49 453 ;

Abstentions : 40,89 % ;

Pour le maintien au sein de la République : 48 611 (98,30 %) ;

Pour l'accession à l'indépendance : 842 (1,70 %).

En dépit des consignes de boycott données par le FLNKS, la participation a donc été plus élevée que prévu.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. Hugues Portelli, *La politique en France sous la Ve République*, Grasset, 1987 : les trois décennies qui ont transformé la France en nation industrielle moderne.

— *Dialogue républicain*. Tandis que le maire RPR de Digne accueillait le chef de l'Etat, conformément à la tradition (CCF, 16, p. 315), les conseillers généraux de la majorité n'ont pas assisté le 22-8 (*Le Monde*, 25-8) à l'inauguration par celui-ci du nouvel hôtel du département des Alpes-de-Haute-Provence.

— *Rééquilibrage (suite)*. Conformément au dessein exposé naguère (cette *Chronique*, n° 41, p. 422), le chef de l'Etat, après avoir repoussé à nouveau la *dérive monarchique* de la Ve République à partir de 1962 (Entretien à *L'Express*, 4-9), a explicité son propos le 28-9 devant le Conseil de l'Europe (*Libération*, 29-9). Attaché à l'équilibre des pouvoirs, en sa qualité de garant du bon fonctionnement des institutions, il a opiné : *Un Parlement omnipotent, et c'est l'impuissance du pouvoir, donc la perte*

de l'autorité de l'Etat au-dedans comme au-dehors... Mais un Parlement faible encadré par des procédures trop strictes et un exécutif sans contrôle, et voilà que s'affirme de nouveau la tentation toujours présente de contraindre les assemblées, de leur arracher des décisions insuffisamment délibérées, de freiner leur velléité de contrôle... Trop de Parlement menace l'Etat. Pas assez de Parlement menace la démocratie. Il faut rechercher le point d'équilibre.

Par surcroît, M. François Mitterrand, évoquant les exclus de la démocratie, s'est prononcé, à nouveau (cette *Chronique*, n° 37, p. 194), pour l'extension aux étrangers du droit de vote aux élections locales et du recours au référendum sur les problèmes de société (CCF, 20, p. 420).

En dernier lieu, il s'est déclaré en matière de communication, en faveur d'une nouvelle séparation des pouvoirs : *Il faut que le pluralisme l'emporte sur le conformisme, sur le pouvoir politique et sur le pouvoir de l'argent... Nous avons besoin de définir la véritable séparation des pouvoirs. Le législatif et l'exécutif se connaissent et s'éprouvent depuis toujours. La séparation des pouvoirs dans le domaine de l'information est un droit nécessaire à construire.*

V. Libertés publiques, Président de la République.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan.* L'activité déployée par les députés depuis le début de la VIII^e législature (AN, Q, p. 4088) fait apparaître que 6 376 questions ont été satisfaites dans le délai de deux mois (soit 26,7 %) et 12 020, au-delà dudit délai (50,4 %).

— *Fin de non-recevoir.* Les statistiques relatives aux ventes d'armes sont communiquées régulièrement par le ministre de la défense au président des commissions de la défense nationale de chaque assemblée (AN, Q, p. 3916).

SÉNAT

— *Bibliographie.* R. Chazelle, Continuité et tradition juridique au sein de la seconde Chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier, *RDF*, 1987, p. 711.

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Clôture.* Le décret du 9-7 (p. 7509) a mis un terme à ladite session (cette *Chronique*, n° 43, p. 215).

URGENCE

— *Bibliographie.* P.-L. Frier, *L'urgence*, LGDJ, 1987 : une monographie qui éclaire le droit parlementaire, entre autres.

VOTE BLOQUÉ

— Le Gouvernement a demandé le 9-7 un scrutin unique sur le texte amendé de la CMP concernant le développement du mécénat (AN, p. 3893).

VOTE PERSONNEL

— *Bibliographie.* J.-Cl. Nemery, Le principe du vote personnel dans la Constitution de la V^e République, *RDP*, 1987, p. 995.