

Chronique constitutionnelle française

(1^{er} janvier - 30 avril 1989)

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).

REPÈRES

- 4 janvier. M. Robert Vigouroux, maire de Marseille, est exclu du PS.
- 6 janvier. Accord UDF-RPR pour les élections municipales, où les deux formations présenteront des listes communes dans 216 villes de plus de 30 000 habitants, des « primaires » étant organisées dans les 11 autres.
- 12 janvier. MM. Pierre Mauroy et Georges Marchais signent une déclaration sur la constitution de listes « de rassemblement de gauche » dans chaque commune.
- 15 janvier. M. Gata (maj. président.) est élu à l'élection législative partielle de Wallis-et-Futuna.
- 24 janvier. Désignation des 9 membres du Conseil supérieur de l'audio-visuel.
- 29 janvier. Second tour d'élections législatives partielles : M. Bernard Tapie (soutien PS) est élu à Marseille, et M. François Asensi (PC) est réélu en Seine-Saint-Denis.
- 29 janvier. Le congrès extraordinaire du RPR approuve la révision des statuts. M. Chirac plaide pour une liste commune de l'opposition aux élections européennes du 18 juin.
- 4 février. M. Marc Blondel remplace M. André Bergeron au secrétariat général de FO.
- 10 février. Le CSA nomme M. Jean Maheu PDG de Radio-France.
- 12 février. M. François Mitterrand évoque les « affaires » boursières à l'émission 7/7 de TF1.

- 17 février. L'accord PS/PC sur la formation des listes communes couvre moins des trois quarts des villes de plus de 20 000 habitants.
- 22 février. Renouvellement du Conseil constitutionnel.
- 28 février. Dans une interview à *Libération*, M. Charles Millon, député UDF de l'Ain, lance l'idée d'une liste de « renouvellement » aux élections européennes.
- 12 mars. 1^{er} tour des élections municipales.
- 19 mars. 2^e tour des élections municipales.
- 20 mars. Le Premier ministre propose 4 tables rondes sur les problèmes de la Corse, où la grève des fonctionnaires dure depuis quatre semaines.
- 31 mars-2 avril. Aux journées parlementaires de Nice, la division du RPR en « courants » se confirme.
- 3 avril. Ouverture de la session parlementaire.
- 6 avril. Douze « rénovateurs » du RPR et de l'UDF proposent une liste européenne.
- 13 avril. Le conseil national de l'UDF se prononce pour une liste RPR-UDF conduite par M. Giscard d'Estaing.
- 20 avril. M. Michel Rocard, invité à l'émission « Questions à domicile », déclare que l'économie française est « convalescente ».
- 21-23 avril. Le VII^e congrès du CDS réuni à Lille décide de présenter sa propre liste, dont Mme Simone Veil prendra la tête. M. Méhaignerie est réélu président et Jacques Barrot secrétaire général.

AMENDEMENT

— *Un nouveau principe constitutionnel.* La décision 88-251 DC du 12-1 systématise la jurisprudence qui avait abouti le 23-1-1987 à la censure de « l'amendement Séguin » (86-225 DC, cette *Chronique*, n^o 42, p. 169). Après avoir rappelé les termes des articles 39, 44 et 45 C, le Conseil pose en effet les règles suivantes :

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux 3^e et 4^e alinéas de l'article 45 (le texte de la CMP et « dernier mot »), s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que toutefois les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39 (al. 1) et 44 (al. 1) de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique.

L'amendement Séguin dépassait, aux yeux du Conseil, les « limites inhérentes » ; cette fois, il s'agit du « lien » avec le texte des amendements Le Guen, qui soumettait la ville de Paris au contrôle de la chambre régionale des comptes, et Mexandeau, qui abaissait à 2 500 habitants le seuil d'application du scrutin de liste aux élections municipales (cette *Chronique*, n^o 49, p. 192). Pour définir la notion de « lien », le Conseil procède à l'ana-

lyse du projet, dont l'intitulé comme l'exposé des motifs étaient en harmonie avec le contenu, c'est-à-dire l'organisation des services extérieurs de l'Etat et la fonction publique territoriale, ce qui détermine le cadre à l'intérieur duquel peut s'exercer le droit d'amendement. Bien évidemment, les amendements incriminés ne s'y rattachaient pas, et c'est en vain qu'avant le vote sur l'ensemble l'Assemblée avait substitué au titre initial du projet celui de « diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales » : cette modification « est par elle-même sans effet sur la régularité de la procédure ».

En qualifiant le droit d'amendement de « corollaire de l'initiative législative », le Conseil a textuellement repris la définition d'Eugène Pierre (n° 696), mais ce dernier ajoutait que le lien d'un amendement avec le texte relève de « questions d'espèce qui doivent être tranchées par les Présidents et par les Chambres d'après le caractère de délibérations régulièrement engagées » (n° 697). Aussi bien, l'art. 98, al. 5 RAN prévoit-il que les amendements ne sont recevables que « s'ils s'appliquent effectivement au texte », et l'Assemblée avait d'ailleurs été appelée à statuer sur la recevabilité des deux amendements incriminés : par sa censure le Conseil ne substitue-t-il pas son appréciation à celle du Parlement en se faisant le juge de l'application d'une disposition du Règlement que sa construction prétorienne érige en principe constitutionnel ?

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* AN, *Statistiques 1988, BAN*, numéro spécial mars 1989 (VIII^e et IX^e législatures).

— *Composition.* A l'issue d'élections partielles consécutives aux décisions d'annulation du CC (cette *Chronique*, n° 49, p. 199), trois députés ont été élus : MM. Kamilo Gata (app. s), le 15-1 (Wallis-et-Futuna) (p. 986) ; François Asensi (c), le 29-1 (Seine-Saint-Denis, 11^e) (p. 1512) et Bernard Tapie (NI), le 29-1 (Bouches-du-Rhône, 6^e) (p. 1612).

V. Contentieux électoral. Elections.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Conception.* A l'occasion de la rentrée solennelle de la Cour de cassation, le 6-1, le Président de la République en a défini l'indépendance : *Il n'a d'ordre à recevoir que de la loi, que de l'équité ; ... qu'il n'a de satisfaction à donner qu'à sa conscience. Il ne doit écarter la justice au profit de ce que certains lui présentent comme la raison d'Etat... La loi s'impose à vous comme aux autres. Mais vous êtes libre de son interprétation... Votre œuvre complète celle du législateur... Si le Parlement exprime la volonté générale*

vous êtes, vous, le pouvoir judiciaire, un autre pouvoir... (*Le Monde*, 8/9-1).

Une appréciation et plus encore une qualification, certes flatteuse, mais qui, toute révérence gardée, ne correspond ni au droit positif, ni à la culture politique nationale.

V. Président de la République.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* J. Massot et J. Marimbert, *Le Conseil d'Etat*, La Documentation française, *NED*, n° 4869, 1988 ; O. Gohin, *Qu'est-ce qu'une juridiction pour le juge français ?*, *Droits*, n° 9, p. 93.

CODE ÉLECTORAL

— *Procédures de vote.* Le décret 89-80 du 8-2 (p. 1907) modifie la partie réglementaire du code électoral en application de la loi 88-1262 du 30-12-1988 (cette *Chronique*, n° 49, p. 194) destinée à lutter contre la fraude (enveloppes opaques, signature de la liste d'émargement, dépouillement, procurations). Il complète d'autre part le code électoral en précisant les formalités de candidature aux élections cantonales et municipales.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* La région, *Administration*, n° 142, 1989 ; S. Regourd, *Le modèle français de décentralisation : aspects politico-administratifs*, *Ann. Université des sciences sociales de Toulouse*, 1988, p. 85.

— *Dissolution de conseils municipaux.* Depuis le renouvellement général de 1977, 136 conseils ont été dissous, dont 65 dans des communes de moins de 500 habitants et 41 entre 500 et 1 500 habitants. Restent les cas de Wimereux (7 000 habitants), Limeil-Brévannes (16 500) et Noisy-le-Grand (40 300 habitants) (*AN*, *Q*, p. 272). Dans le même temps, 7 suspensions et 7 révocations de maires et d'adjoints ont été prononcées (*ibid.*).

— *Droit local alsacien-mosellan.* Au rebours de la loi locale de 1908, qui impose un régime d'autorisation préalable aux associations, l'art. 7 de la loi du 11-3-1988, conformément à l'art. 4 C, pose le principe de la liberté de création et de fonctionnement des partis et groupements politiques (cette *Chronique*, n° 46, p. 184). Ces derniers ne sont donc pas tenus de se situer dans le cadre d'un droit local inadapté, opine le ministre de l'intérieur (*AN*, *Q*, p. 64).

— *Organisation particulière des DOM.* — La consultation des assemblées territoriales, formalité substantielle qui vicie la procédure législative

si elle n'a pas été portée à la connaissance des parlementaires avant l'adoption en première lecture par leur assemblée (CC, 82-141 DC, 27-7-1982, Liberté de communication, CCF, 23, p. 259), n'est recueillie, à l'évidence, qu'autant que la loi a vocation de s'y appliquer et de modifier le statut particulier du territoire (88-247 DC, 17-1, convention internationale du travail, p. 753), d'une part, et que l'avis requis a été émis dans le délai imparti par l'assemblée territoriale intéressée (88-248 DC, 17-1, Liberté de communication, p. 754) d'autre part. De ce point de vue, le silence observé vaut acceptation. En revanche, aucune disposition constitutionnelle n'exige que cet avis soit demandé avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement (décision précitée).

V. Engagement international. Loi.

— *Principe de la libre administration.* A l'occasion de sa décision 88-251 DC du 12-1 (p. 524), le CC a repoussé l'argument relatif à une modification apportée à la composition et au fonctionnement du Centre national de la fonction publique territoriale. La présence de délégués d'organisations syndicales, au sein du collège électoral chargé de désigner le président du conseil d'administration, n'a pas pour effet d'ignorer ledit principe (art. 72 C), dès lors que celui-ci est choisi, parmi les représentants des collectivités territoriales. De même, ces derniers siègent seuls lorsque le conseil d'administration délibère sur le recrutement et la gestion des personnels territoriaux. En dernière analyse, en toutes matières, en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Par suite, l'art. 3 de la loi 89-19 du 13-1 portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales (p. 551) remplace l'art. 12, al. 2 à 4 de la loi 84-53 du 26-1-1984.

— *Répartition des conseillers généraux par catégories socioprofessionnelles.* A l'issue du renouvellement triennal de 1988, il ressort que les fonctionnaires de l'Etat, et plus précisément les enseignants du secondaire, se taillent la part du lion, suivis par les agriculteurs et les médecins (AN, Q, p. 1019). La moyenne d'âge des 3 808 conseillers se situe entre 50 ans (Landes, Haut-Rhin) et 59 (Lot-et-Garonne, Deux-Sèvres) (*ibid.*, p. 1019).

COMMISSIONS

— *Application des lois.* Après l'initiative du président de l'AN (*Libération*, 12-1), la commission des lois a été la première à désigner un commissaire chargé de suivre la publication des textes d'application des lois (*BAN*, n° 19, p. 9).

— *Auditions publiques.* Après les commissions de la production et des affaires étrangères (cette *Chronique*, n° 49, p. 195), la commission des finances a procédé le 26-1 à l'audition, en présence de la presse, du ministre

de l'économie et des finances, qui a traité des pouvoirs et des moyens de la Commission des opérations de Bourse (COB), mais plus particulièrement des affaires Pechiney et Société générale (*Le Monde*, 28-1).

— *Compétences.* Le ministre de l'économie et des finances a demandé à la commissions des finances de l'AN d'examiner le projet sur la sécurité et la transparence du marché financier dont les aspects juridiques auraient justifié qu'il soit renvoyé à la commission des lois (*Le Monde*, 13-4). Le rapporteur pour avis de celle-ci, M. Gouzes (s), a exprimé ses regrets qu'elle n'ait pas été saisie au fond d'un texte qu'elle estimait relever de sa compétence (p. 234).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *Rapport.* La commission sénatoriale de contrôle constituée le 20-12-1988 sur l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées (cette *Chronique*, n° 49, p. 195) a présenté son rapport sans attendre l'expiration du délai de six mois (n° 265, séance du 26-4).

— *Création.* L'Assemblée a adopté le 28-4 (p. 568) une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur « les conditions dans lesquelles ont été effectuées les opérations de privatisation d'entreprises et de banques appartenant au secteur public depuis le 6 août 1986 ».

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* R. Badinter, Il faudrait étendre aux citoyens le droit de contester la constitutionnalité des lois, entretien au *Monde*, 3-3 ; J. Bell, Principles and method of judicial selection in France, *Southern California Law Review* (University of Southern California), septembre 1988, vol. 61, p. 1757 ; V. Bouvier, La notion de juridiction constitutionnelle, *Droits*, n° 9, 1989, p. 119 ; L. Favoreu, L'application des normes constitutionnelles et des décisions du cc par le juge administratif, *RFDA*, 1989, p. 142 ; J. Robert, Le cc en son temps..., *RDP*, 1989, p. 5 ; G. Vedel, Doctrine et jurisprudence constitutionnelles, *ibid.*, p. 11 ; D. Rousseau, Remarques sur l'activité récente du cc : une triple continuité, p. 51 ; M. Kajman, La « longue vue » du doyen Georges Vedel, *Le Monde*, 21-2 ; J. Larché, Plus de transparence au cc, *ibid.*, 7-2 ; Y. Mény, Le cc en campagne, 25-2 ; D. Rousseau, Le professeur, le politique, le magistrat, 9-3.

Note : P. Wachsmann, sous 21-10-1988, Val-d'Oise, 5^e *AJDA*, 1989, p. 128.

— *Composition.* Le renouvellement triennal, opéré le 20-2 (p. 2479) s'inscrit dans la pratique observée, à ce jour (cette *Chronique*, n° 38, p. 165) : l'absence de femme ; le mélange entre la compétence technique et l'expérience politique et l'abaissement relatif de l'âge de nomination. A ce titre, le Président de la République a nommé, en remplacement du doyen Georges Vedel, dont le rôle fut bien souvent déterminant, M. Maurice Faure (67 ans), ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, maire de Cahors et président du conseil général du Lot, ancien ministre de la IV^e République (signataire pour la France, en 1957, du traité de Rome) et de la V^e (garde des Sceaux dans le 1^{er} Gouvernement Mauroy en 1981), ancien député (1951-1983) et sénateur du Lot (1983-1988). Le président du Sénat, renonçant à son habitude de distinguer un collègue, a choisi pour succéder à M. Robert Lecourt, M. Jean Cabannes (64 ans), magistrat, premier avocat général à la Cour de cassation. Reste que le président de l'Assemblée nationale a désigné notre éminent collègue publiciste de Paris II, le président Jacques Robert (61 ans), à la place de M. Louis Joxe. En dehors du fait que les professeurs de droit disposent, à nouveau, du tiers des effectifs (cette *Revue*, n° 49, p. 135) et que les autorités de nomination de gauche y ont exercé, pour la première fois, un choix majoritaire, il importe de saisir cette opportunité, trente ans après l'installation du cc, en se prononçant en faveur d'une réforme du statut de ses membres. A l'instar des instances de régulation, tel le CSA, il serait expédient d'établir un *strict* régime d'incompatibilités. Qu'un membre puisse, par exemple théoriquement arbitrer, consulter ou plaider n'est-il pas de nature à porter atteinte à l'indépendance de l'institution ? Dans le même ordre d'idée, il faut se prononcer pour l'établissement d'une inéligibilité absolue. L'appartenance au Conseil mérite bien tout de même un léger sacrifice.

— *Condition des membres.* M. Maurice Faure (MGR) a été réélu maire de Cahors, à l'issue du second tour des élections municipales, le 19-3 (*Le Monde*, 21-3).

— *Décisions*, 88-24 DC, 12-1 (p. 523 et 526). Loi portant diverses mesures d'ordre social. V. *Loi*.

— 88-251 DC, 12 (p. 524 et 527). Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales. V. *Amendement. Collectivités territoriales*.

— 88-247 DC, 17-1 (p. 753, rect. 928 et 758). Loi autorisant la ratification de la Convention internationale du travail n° 159. V. *Collectivités territoriales. Engagement international*.

— 88-248 DC, 17-1 (p. 754, rect. 928 et 758). Loi modifiant la loi 86-1067 du 30-9-1986 relative à la liberté de communication. V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques. Loi. Pouvoir réglementaire*.

— 88-1128, 30-3, AN, Seine-Saint-Denis, 9^e, p. 4250. V. *Contentieux électoral*.

— 88-1127, 20-4, AN, Meurthe-et-Moselle, 2^e, p. 5245. — V. *Contentieux électoral*.

— *Autorité de la chose jugée*. Le CC rappelle à toutes fins utiles, dans la décision précitée du 20-4 (p. 5245) que l'autorité absolue (art. 62 C) *s'attache non seulement à leurs dispositifs mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même*. Par voie de conséquence, il appartient, en l'espèce, à l'autorité administrative d'instituer des bureaux de vote correspondant à l'importance du nombre des électeurs inscrits. Ce résultat n'a pas été atteint, en totalité. V. *Contentieux électoral*.

— *Procédure électorale*. L'avis formulé par le ministre de l'intérieur, à l'occasion de l'examen par le CC des contestations a fait l'objet d'une question orale à l'Assemblée (p. 563). V. *Contentieux électoral*.

CONSTITUTION

— *Bibliographie*. Le Mong N'Guyen, *La Constitution de la V^e République*, STH, 4^e éd., 1989.

— *Préambule*. Lors de la cérémonie des vœux à l'Élysée, le 4-1, le Président Mitterrand s'est réclamé des *droits particulièrement nécessaires à notre temps* inscrits au préambule de la Constitution de 1946 (confirmé en 1958) : *notre règle d'or ou qui devrait l'être* (*Le Monde*, 6-1).

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie*. Paul Thibaud, « Contre la fraude électorale », *Le Monde*, 16-2.

— *Liste électorale*. Le Conseil d'Etat a confirmé le 3-2 l'annulation par le tribunal administratif de Paris des opérations de révision des listes électorales dans 609 des 957 bureaux de la capitale, mais validé celles de 197 autres bureaux (*Le Monde*, 5/6-2).

— *Décisions*. Le CC a rejeté deux requêtes visant les élections partielles de la Seine-Saint-Denis (9^e) et de Meurthe-et-Moselle (2^e). La première décision (88-1128 du 30-3) admet la recevabilité de la requête d'un candidat évincé du ballottage mais rejette ses conclusions, faute de précisions suffi-

santes sur les irrégularités alléguées lors du premier tour. La seconde (88-1127 du 20-4) annule les opérations de vote de trois communes dont les bureaux comportaient plusieurs urnes en méconnaissance des art. L. 62 et L. 63 du code élect. (irrégularité qui avait été à l'origine de l'annulation de l'élection générale : cette *Chronique*, n° 49, p. 199), mais constate qu'à la suite de ces annulations le candidat proclamé élu conserve un nombre de suffrages suffisant. Au passage, le Conseil rappelle l'art. 62 C en précisant que l'autorité de ses décisions s'attache « aux motifs qui en sont le soutien nécessaire » et qu'il appartenait à l'autorité administrative d'instituer des bureaux de vote conformes aux prescriptions réglementaires.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Ph. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 1989 ; Y. Mény, *Textes constitutionnels et documents politiques*, Montchrestien, 1989.

DROIT PARLEMENTAIRE

— *Événement bibliographique.* E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 5^e éd., 1924, rééd., préface de P. Avril et Jean Gicquel, Ed. Loysel, 1989.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* J.-Cl. Masclet, *Droit électoral*, PUF, 1989 ; Association française des constitutionnalistes (AFC), *Campagnes électorales, principes d'égalité et transparence financière*, Economica-PU d'Aix-Marseille, 1989 ; R. Etien, Le contentieux des élections législatives, RA, 1989, p. 27 ; B. Genevois, Le CC et l'élection présidentielle de 1988, RDP, 1989, p. 19 ; A. Laurens, L'élection présidentielle : la campagne, *Universalis*, 1989, p. 264 ; Th. Pfister, Les élections législatives : la campagne, *ibid.*, p. 274 ; S. Sur, Les élections présidentielles et législatives : les conséquences, p. 285.

— *Elections législatives partielles.* A la suite des décisions d'annulation (cette *Chronique*, n° 49, p. 199) ont été élus : MM. Kamilo Gata (app. s), le 15-1 à Wallis-et-Futuna, à l'issue du premier tour ; François Asensi (c) et Bernard Tapie (NI) au scrutin de ballottage le 29-1 (Seine-Saint-Denis, 11^e et Bouches-du Rhône, 6^e). Seul le député communiste a retrouvé son siège (il est vrai qu'il était candidat unique au 2^e tour). Ce qui a pour effet de limiter la traditionnelle prime à l'*invalidé*.

— *Partage des voix.* *Quid* en cas d'égalité des voix, pour l'élection du maire, de personnes nées le même jour ? Le ministre de l'intérieur, en réponse à cette hypothèse d'école, indique qu'il y a lieu de se référer à l'heure de naissance pour déterminer la plus âgée (AN, Q., p. 1807). Si par suite, la concomitance demeurerait il ne resterait plus au préfet que la possibilité de demander l'application de la procédure de la dissolution ou de la suspension du conseil municipal (art. L. 121-4 du code des communes) (*ibid.*). Et pourquoi pas tirer à la courte paille ? V. *Conseil constitutionnel. Contentieux électoral.*

ÉLECTIONS MUNICIPALES

— *Bibliographie.* *Le Journal des élections*, n^{os} 6 et 7. *Elections municipales 1989*, *Le Figaro*, Etudes politiques.

— *Campagne électorale.* Les recommandations de la Commission nationale de la communication et des libertés aux sociétés nationales de programme et aux services de communication audio-visuelle autorisés (p. 939) ont été complétées par une décision du Conseil supérieur de l'audio-visuel qui a pris sa succession : les collaborateurs de ces sociétés et de ces services candidats aux élections municipales devront s'abstenir de paraître à l'antenne ou de s'exprimer sur les ondes (p. 2506).

— *Éligibilité.* Conformément au principe d'interprétation stricte, un fonctionnaire d'une communauté urbaine est éligible au conseil municipal d'une commune membre de ladite communauté, indique le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 1402).

— *Résultats.* Les scrutins des 12 et 19-3 ont été marqués par un fort taux d'abstention (respectivement 27,18 et 28,90 %), particulièrement dans les grandes villes. Le maintien au second tour des Verts (en progrès) ainsi que celui du Front national (qui n'emporte que la mairie de Saint-Gilles, Gard) ont entraîné un nombre inhabituel de triangulaires (57 contre moins d'une dizaine en 1983) et même de quadrangulaires (17) par rapport aux classiques duels de la bipolarisation (47 contre une soixantaine en 1983). Vont dans le même sens les accrocs à la « discipline républicaine » (Sarcelles) et les dissidences victorieuses (Marseille pour le PS et Le Mans pour le PC). M. Chirac renouvelle son exploit de 1983 en enlevant tous les arrondissements à Paris, imité par M. Noir à Lyon, mais le Premier ministre a exprimé son discret soulagement : pour la première fois depuis plus de dix ans, un tel scrutin ne traduit pas un vote-sanction de la majorité au pouvoir. Le PS gagne en effet 35 villes de plus de 20 000 habitants, dont Strasbourg, et n'en perd que 14 (dont 2 conservées par les dissidents), tandis que la droite n'en conserve que 180 et que le PC en perd 15 et n'en gagne qu'une.

Résultats d'ensemble par répartition des voix

1^{er} tour (12 mars)

I : 37 373 549 V : 27 214 831 E : 26 186 678 Abs : 27,18 %

Listes	Voix	%	Rappel 1983	
			Voix	%
Listes EXG	82 766	0,34	138 056	0,54
Listes PCF	925 324	3,85	599 511	2,35
Listes UDG	4 419 750	18,39	7 201 133	28,36
Listes PS	2 557 298	10,64	1 206 162	4,75
Listes DVG	1 202 205	4,99	948 442	3,73
Listes G. cent.	2 357 609	9,81	2 226 919	8,77
Listes ECO	353 416	1,47	147 884	0,58
Listes REG	37 646	0,16		
Listes DR	11 328 216	47,13	12 894 312	50,78
Listes DR-FN	150 941	0,63		
Listes FN	608 796	2,53		
Listes EXD	11 417	0,05	27 790	0,11
Gauche	11 544 952	48,02	12 320 223	48,51
Autres	391 062	1,63	147 884	0,58
Droite	12 099 370	50,34	12 922 282	50,89

NB. — Les pourcentages des listes sont calculés sur la somme des voix de listes. Cette somme n'est pas égale au nombre des suffrages exprimés en raison du mode de scrutin dans les communes de moins de 3 500 habitants qui autorise le panachage.

2^e tour (19 mars)

I : 16 741 619 V : 12 236 708 E : 11 859 830 Abs : 26,90 %

Listes	Voix	%	Rappel 1983	
			Voix	%
Listes EXG	11 945	0,10	3 336	0,03
Listes PCF	191 973	1,61	125 907	1,28
Listes UDG	2 257 532	19,03	2 779 334	28,43
Listes PS	965 402	8,14	381 891	3,90
Listes DVG	794 512	6,69	577 113	5,90
Listes G. Cent.	1 049 073	8,84	1 015 455	10,38
Listes ECO	112 684	0,95	7 913	0,08
Listes REG	10 077	0,08		
Listes DR	5 332 764	44,96	4 878 356	49,90
Listes DR-FN	73 561	0,62		
Listes FN	258 401	2,17		
Listes EXD	1 106	0,00	6 525	0,06
Gauche	4 221 364	35,59	3 867 581	39,54
Autres	1 171 834	9,88	1 023 368	10,46
Droite	5 665 832	47,77	4 884 881	49,96

Répartition des sièges

Listes	Sièges	°/°	Rappel 1983	
			Sièges	°/°
EXG	929	0,18	1 177	0,23
PCF	21 351	4,24	26 906	5,36
PS	46 520	9,24	50 959	10,15
MRG	2 983	0,59	5 036	1,00
MAJ	127 118	25,26	109 261	21,78
ECO	1 369	0,27	757	0,15
REG	428	0,08		
RPR	23 272	4,62	24 787	4,94
UDF	21 512	4,27	30 128	6,00
DVD	256 625	51,01	252 369	50,31
FN	804	0,15		
EXD	159	0,03	211	0,04
Total	503 070		501 591	
Gauche	198 901	39,53	193 339	38,54
Autres	1 797	0,35	757	0,15
Droite	302 372	60,10	307 495	61,30

(Source : Ministère de l'intérieur.)

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Etendue.* En bonne logique, le cc a précisé le 17-1 (88-247 DC, p. 753), que le champ d'application territoriale d'une convention internationale est déterminé par ses stipulations ou les règles statutaires de l'organisation internationale et non par la loi de ratification dont on sait que la nature législative est *formelle* et nullement *matérielle*. V. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 1988, p. 198.

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* J. Cabannes, Les deux Gouvernements Rocard constitués en mai et juin 1988, *RDP*, 1989, p. 187.

— *Composition.* En dehors de M. Louis Le Pensec, ministre des DOM-TOM, chargé des fonctions de porte-parole du Gouvernement en remplacement de M. Claude Evin, ministre de la solidarité (d. du 14-2, p. 2160), le Gouvernement a été remanié à deux reprises. Le 22-2 (p. 2479), par suite de la démission de M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, nommé au cc, M. Michel Delebarre lui succède, à la manière d'une union personnelle, avec les transports et la

mer et M. Michel Durafour est promu ministre d'Etat, ministre de la fonction publique, en qualité de chef de file des ministres de l'ouverture. Le 29-3 (p. 4086), M. Louis Besson député-maire de Chambéry (s), parlementaire en mission, cas de figure inédit (cette *Chronique*, n° 49, p. 210), est nommé ministre délégué auprès du ministre de l'équipement chargé du logement ; M. Gérard Renon, qui devient secrétaire d'Etat à la défense, abandonne ses attributions, en matière de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs à M. Brice Lalonde. Il s'agit des 2^e et 3^e remaniements du 2^e Gouvernement Michel Rocard (cette *Chronique*, n° 48, p. 183).

— *Condition des membres.* Les 29 ministres (dont le premier d'entre eux) et secrétaire d'Etat candidats aux élections municipales ont été élus ou réélus (*Le Monde*, 15 et 21-3). Toutefois, quatre parmi ceux-ci (MM. Joxe, Quilès, Dreyfus et Sarre) siégeront à Paris sur les bancs de l'opposition.

— *Communication.* De manière inédite, MM. Michel Rocard et Lionel Jospin sont intervenus, le 8-3, à Antenne 2, RFO, à propos de la revalorisation du métier d'enseignant. Ils ont répondu aux questions des téléspectateurs, transmis par deux journalistes (*Le Monde*, 103).

V. Opposition.

— *Dépenses publicitaires.* La politique médiatique du Gouvernement mise en œuvre par le Service d'information et de diffusion du Premier ministre (SID) est à l'origine, au cours de l'année écoulée, de 34 campagnes de publicité, de relations publiques ou d'édition, menées par 21 ministères ou administrations. Un budget de 244 millions de francs leur a été consacré, en 1988, contre 111 millions en 1980 (*Le Monde*, 28-3).

— *Ministre d'Etat ?* A la question d'un journaliste, lors de la cérémonie des vœux, le 5-1, le Président de la République a donné la définition suivante : *C'est un ministre non seulement de plein exercice, mais avec quelque chose en plus* (*Le Monde*, 7-1).

— *Solidarité.* Dans un entretien à *L'Express* (13-1), M. Roger Fauroux, ministre de l'industrie, a relancé le débat autour de la Société générale et de Péchiney, en dénonçant des *péripéties politico-financières condamnables*, mettant objectivement en difficulté M. Bérégovoy, ministre de l'économie et des finances au moment de l'affaire dite des *délits d'initiés*. Après une rencontre malaisée entre les intéressés, le Premier ministre, ce même jour, a apporté à M. Bérégovoy son soutien en même temps que l'expression renouvelée de sa confiance (*Le Monde*, 15/16-1). Le chef de l'Etat s'y associera lors d'un déplacement à Chenôve (Côte-d'Or) (*ibid.*).

V. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.

GROUPES

— *Fin d'une époque.* A l'initiative de son président, M. Josy Moinet, le groupe de la Gauche démocratique, qui existait au Sénat depuis 1892, a décidé de changer son appellation en « Rassemblement démocratique européen » (*Le Monde*, 2/3-4).

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Composition.* Au cours de sa séance du 19-4 (p. 283), l'Assemblée nationale n'est pas parvenue à élire 12 juges titulaires, faute pour les candidats d'avoir obtenu la majorité absolue des voix requise (art. 2 de l'ord.).

— *Procédure d'instruction.* La commission d'instruction de la Haute Cour (cette *Chronique*, n° 46, p. 176) a clôturé le dossier relatif à l'affaire Nucci, en rendant, le 20-1, un arrêt par lequel elle ordonne la communication au procureur général près de cette juridiction (en l'espèce le procureur général de la Cour de cassation) (art. 13 de l'ord. 59-1 du 2-1-1959) en vue qu'il prenne ses réquisitions définitives (*Le Monde*, 29/30-1). Cependant, ce dernier a demandé un complément d'information à ladite commission d'instruction, le 30-3 (*ibid.*, 31-3).

LETTRE RECTIFICATIVE

— *Adoption.* Au conseil des ministres du 15-2, le garde des Sceaux a présenté une lettre rectificative au projet de loi portant réforme du code pénal, délibéré le 19-2-1986 et déposé, par décret, le même jour au Sénat. Le Premier ministre y a été auditionné sur ladite lettre par la commission des lois, le 20-4 (*BIRS*, n° 434, p. 18).

Une lettre rectificative a été déposée, le 27-4, à l'Assemblée (p. 555) concernant le X^e Plan. Par l'application de l'art. 49 C, le Gouvernement devait, par la suite, lier son sort au texte, compte tenu des modifications introduites (p. 580).

V. Responsabilité gouvernementale.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* R. Badinter, *Libres et égaux... L'émancipation des Juifs*, Fayard, 1989 ; Cl.-A. Colliard, *Libertés publiques*, Dalloz, 9^e éd., 1989 ; S. Rials (présentation de), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, 1989 ; J.-P. Chaumont, *La création du Conseil supérieur*

de l'audio-visuel, *JJA*, 9-3 ; J. Chevallier, De la CNCL au Conseil supérieur de l'audio-visuel, *AJDA*, 1989, p. 59 ; H. Labayle et autres, Les étrangers, les nationaux et le juge administratif, *RFDA*, 1989, p. 3 et s. ; Chr. Laviolle, Le droit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, *JJA*, 2-1 ; D. Ruzié, La déclaration de 1789 et la protection internationale des droits de l'homme, *ibid.*, 10-2 ; A. Viala, Les grèves. Le service minimum, 17-2 ; B. Valade, Liberté, égalité, fraternité, *Universalis*, 1989, p. 168.

Concl. Chr. Vigouroux sous CE, 25-5-1988, ministre de l'intérieur C. Habibi Kalheroudi (sursis à exécution des mesures d'expulsion « en urgence absolue », *RFDA*, 1989, p. 26.

— *Liberté de communication*. A chacun sa liberté, comme à chacun sa vérité ? La loi 89-25 du 17-1 (p. 728) dite loi Lang-Tasca, modifie la loi Léotard du 30-9-1986.

Dans la ligne tracée, le 27-7-1982 (*CCF*, n° 23, p. 258), entre le pouvoir d'Etat et le pouvoir audio-visuel, incarnée par la création successive d'instances de régulation, d'une part, et l'existence, depuis la loi du 30-9-1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 179), d'un double secteur, public et privé, de la communication, d'autre part, le législateur a eu pour souci de consolider le passé tout en se projetant dans l'avenir afin d'encadrer le progrès technique et préserver l'identité culturelle nationale.

Préparée par la réflexion d'un groupe de travail (*Le Monde*, 6-7 et 15-9-1988), et précédée de consultations entre les représentants des groupes parlementaires et le Premier ministre (*ibid.*, 22-9-1988), la loi nouvelle, qui se voulait un ban d'essai consensuel a cependant connu une destinée singulière en ce qui concerne son adoption, par suite, véritable gageure, de l'utilisation de l'art. 49.3 C (cette *Chronique*, n° 49, p. 217).

Nonobstant cette péripétie et dans l'attente d'une progression normative, la loi Lang-Tasca met en place une nouvelle instance de régulation appelée le Conseil supérieur de l'audio-visuel (CSA) doté des moyens juridiques appropriés en vue de l'accomplissement de ses missions après que le CC eut déclaré leur conformité dans la décision ci-après analysée 88-248 DC du 17-1 (p. 754). En renvoyant à l'étude précitée et exhaustive de Jacques Chevallier, on se bornera, tout au plus, ici à quelques indications.

I. La composition du CSA a été au centre des préoccupations des acteurs successifs de la pièce. A la recherche de la synthèse, il s'est agi de revenir aux origines et de s'inscrire en faux à la limite, contre la formule de la CNCL. La référence au Conseil constitutionnel (nouvelle rédaction de l'art. 4 de la loi du 30-9-1986) s'est imposée : la plus mauvaise des solutions... après toutes les autres, somme toute ! A cet égard, hormis la durée du mandat des membres ramenée de neuf à six ans (au-dehors des premières nominations) (art. 27), en raison du strict régime des incompatibilités auxquelles ceux-ci sont assujettis (art. 5) et de la nature évolutive des activités audio-visuelles, il est apparu, à la réflexion, que le pouvoir de nomination devait être confié aux plus hautes autorités électives de l'Etat. Fallait-il pour autant établir des critères socioprofessionnels, prescrire leur nécessaire et préa-

lable concertation, de manière à gommer, autant que faire se peut, l'origine des membres ? Le législateur ne l'a pas pensé, plaçant sa confiance dans le discernement et la sagesse des intéressés qui, du reste, spontanément, avaient dialogué, en 1982, au moment de la mise en place de la Haute Autorité. En revanche, l'élection des membres de la CNCL par le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et la Cour de cassation (sans parler de l'Académie française), qui ne correspond pas à l'habitude, y avait été mal vécue.

Outre la limite d'âge à la nomination (65 ans) qui s'inscrit dans le droit commun, et les dispositions classiques destinées à favoriser l'indépendance des membres et, en définitive, de l'institution (non-renouvellement, inamovibilité, obligation de réserve) (art. 5), le président du CSA est désormais nommé par le chef de l'Etat (art. 4) et non plus élu par ses pairs comme dans la CNCL. Cette dernière solution, pour agréable qu'elle soit de prime abord, s'est révélée à l'expérience et abstraction faite des personnalités concernées, dommageable à l'institution. En effet, toute campagne électorale laisse des traces indélébiles, sans perdre de vue, qu'en 1986, elle conditionna même, sous un certain rapport, la cooptation des membres. En un moment où un groupe de personnes venues d'horizons différents doit nécessairement renforcer sa cohésion, au point de former une personne morale, cette compétition fragilise, sans conteste, l'institution.

II. Le législateur a eu pour souci de conférer au CSA des moyens renouvelés en vue de s'acquitter de sa fonction de régulation. De ce point de vue, celui-ci veille au respect de *la mission d'intérêt général* (nouvelle rédaction de l'art. 27 de la loi du 30-9-1986) tant à l'égard du secteur public que du secteur privé, à la faveur de la conclusion d'un contrat. En cas d'inobservation des obligations souscrites, une gamme *diversifiée et modulée*, en fonction de la gravité du manquement relevé, est aménagée : recours à des sanctions *pécuniaires*, conformément au régime administratif de droit commun ; à des sanctions *pénales*, selon le principe de légalité, enfin et surtout à des sanctions *administratives* (nouvelle rédaction de l'art. 42) étroitement enserrées par interprétation constructive à laquelle le CC s'est livré dans la décision susmentionnée du 17-1 (voir *Loi*). En dehors de la dissuasion découlant de cette panoplie, la recherche de l'*effectivité* de la sanction, principalement au titre de la dernière catégorie, a été directement prise en compte par le législateur.

V. *Loi. Pouvoir réglementaire.*

— *Composition et installation du CSA.* Le décret du Président de la République du 24-1 (p. 1098) porte nomination des membres de la nouvelle instance de régulation. Conformément aux art. 4 et 27 combinés de la loi 89-25 du 17-1, ont été choisis par le chef de l'Etat : MM. Roger Burnel (pour une durée de 4 ans), Jacques Boutet (6 ans) et Mme Geneviève Guicheney (8 ans) ; par le président du Sénat : M. Francis Balle (4 ans), Mme Daisy de Galard (6 ans) et M. Roland Faure (8 ans), et par le prési-

dent de l'Assemblée nationale : MM. Igor Barrère (4 ans), Bertrand Labrusse (6 ans) et Mme Monique Augé-Lafon (8 ans). M. Jacques Boutet, conseiller d'Etat, a été nommé président du CSA (*ibid.*). Le critère professionnel, tant juridique que technique, l'a emporté sur le critère partisan. Le Président de la République a installé le CSA, le 13-2 (*Le Monde*, 15-2).

— *Liberté de pensée et d'expression.* A propos des menaces de mort proférées à l'encontre de M. Salman Rushdie, auteur des *Versets sataniques*, lors d'une manifestation à Paris le 26-2, le chef de l'Etat a déclaré, à Paris le 27-2 : *Il faut s'attendre à tout... En France, il y a la liberté de pensée et d'expression. Rien n'est interdit dans ce domaine, mais on ne doit pas confondre avec l'appel au meurtre. On se réunit, on proteste, c'est normal, mais quand on menace de mort, c'est autre chose. Il y a ce qui est permis et ce qui pourrait ne pas l'être* (*Le Monde*, 1^{er}-3). De son côté, M. Michel Rocard a annoncé que tout nouvel appel à la violence ou au meurtre donnerait lieu à des poursuites judiciaires (*ibid.*).

V. Constitution. Loi. Opposition.

LOI

— *Conformité de la loi modifiant la loi 86-1067 du 30-9-1986 relative à la liberté de communication.* A défaut d'être constitutionnalisée sur-le-champ, selon la volonté exprimée par le chef de l'Etat dans sa *Lettre à tous les Français*, la loi portant création du Conseil supérieur de l'audio-visuel (CSA) a été déférée au juge constitutionnel. Par une vigoureuse décision 88-248 DC du 17-1 (p. 784), celui-ci a constaté sa conformité, et conceptualisé le pouvoir de sanction administrative attribué, en particulier, à une instance de régulation.

I. Dans cet ordre d'idées, seules deux dispositions ont été censurées. Il s'agit, tout d'abord, de l'art. 8 (nouvelle rédaction de l'art. 13 de la loi du 30-9-1986) au motif qu'il exonérait de toute responsabilité personnelle, au mépris du principe constitutionnel d'égalité, le président de l'organisme du secteur public, lorsqu'il est amené à prendre les mesures destinées à faire cesser un manquement grave à ses obligations, à la suite d'une mise en demeure du CSA. De même, l'art. 11 (nouvelle rédaction de l'art. 24 de la loi précitée) en raison du caractère excessif du pouvoir réglementaire conféré au CSA eu égard à la compétence de droit commun, dont le Premier ministre est investi (art. 21 C).

V. Pouvoir réglementaire.

II. Simultanément, la Haute Instance devait repousser d'autres griefs articulés. Que le CSA propose, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa

mission (art. 5 de la loi déferée modifiant l'art. 7) ne contrevient ni au pouvoir d'initiative législative du Premier ministre (art. 39 C et art. 37 de l'ord. 59-2 du 2-1-1959), ni au principe constitutionnel de la libre communication des pensées et des opinions (art. 11 de la Déclaration de 1789). En raisonnant ainsi le juge, à l'égal du législateur qui neutralise au cas présent le régime du contrôle des dépenses engagées, participe à l'amorce du processus de constitutionnalisation de l'institution. On sait, à ce propos, que la proposition de crédits, au titre des charges communes du budget emporte son acceptation, à l'imitation de celle présentée par le CC ou les assemblées (v. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 1988, p. 66).

Concernant l'intervention du CSA à l'égard du service public (art. 8, modifiant la rédaction de l'art. 13 de la loi antérieure), le législateur, estime le juge, a fait une juste appréciation de sa compétence en graduant les interventions du CSA, selon la gravité du manquement observé. A l'avenant, s'agissant des modes de passation des conventions passées pour l'exploitation des services privés de communication par voie hertzienne terrestre ou par satellite (art. 13 de la loi contestée, substitué à l'art. 28 de la loi de 1986) la loi en subordonne, notamment, la conclusion au respect du principe constitutionnel de *l'égalité de traitement entre les différents services, ainsi qu'aux conditions de concurrence propres à chacun d'eux*. En dernier lieu, le Conseil n'a pas accordé d'importance à une irrégularité vénielle en matière de procédure législative (v. *Collectivités territoriales*), afin de mieux concentrer toute sa réflexion, pour la première fois, sur le pouvoir de sanction administrative octroyé au CSA (art. 19 de la loi, en remplacement de l'art. 42 de la loi antérieure) qui avait déjà retenu toute l'attention, en amont, des différents protagonistes.

III. Invité par les requérants à donner un *coup d'arrêt* (p. 760) à cette prérogative, contraire en soi au principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil n'y a pas été insensible, assurément. C'est ainsi que, tout en acceptant (ou en se résignant ?) aux sanctions administratives qui représentent un élément constitutif de droit de la puissance publique (v. J. Mourgeon, *La répression administrative*, 1967), le Conseil s'est évertué à en stabiliser le cours, sinon en geler le domaine, en cédant à la méthode des réserves d'interprétation qui dissimule, à peine, son irritation face au législateur.

A la faveur d'une mise en perspectives didactique, révélatrice d'un grand moment jurisprudentiel (16-1-1982, Loi de nationalisation, *CCF*, 21, p. 250 ; 10/11-10-1984, Loi sur la presse, cette *Chronique*, n° 32, p. 177 ; 18-9-1986, loi relative à la communication audio-visuelle, *ibid.*, n° 40, p. 179), le juge, au vu de la conciliation opérée par le législateur (art. 34 C), en l'état actuel des techniques, entre l'exercice de la liberté de communication (art. 11 de la Déclaration de 1789), les contraintes inhérentes à cette dernière et les objectifs de valeur constitutionnelle (sauvegarde de l'ordre public, respect de la liberté d'autrui, caractère pluraliste des cou-

rants d'expression) consacre le principe selon lequel la loi peut investir une autorité administrative indépendante d'une mission de service public et du pouvoir de sanction approprié.

De ce point de vue, le cc déclare : *La loi peut... sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission.*

Suivant le rythme de certaines processions, un pas en avant ne peut se concevoir sans deux pas en arrière, destinés, selon le juge, à *sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis*. Au terme d'une démarche serrée, dont il est, à notre connaissance, peu d'exemples, le Conseil, systématisant la jurisprudence administrative (v. R. Chapus, *Droit administratif général*, I, 1985, n° 1169) énonce, tel un arrêt de règlement, les conditions *cumulatives* auxquelles il concède, en définitive, l'exercice du pouvoir de sanction administrative. On se prend à songer à une énumération digne de Prévert : respect des *PFRLR* des droits de la défense (2-12-1976, *CCF*, n° 1, p. 231), de la légalité des délits et des peines, de la nécessité des peines, de la non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère, respect du principe de proportionnalité de la répression à la gravité du manquement reproché, caractère non automatique de la sanction, décision motivée, unicité de la sanction administrative par manquement constaté, principe du non-cumul entre une sanction pénale et une sanction pécuniaire sans préjudice du recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat, assorti en tant que besoin d'une demande de sursis à exécution, sans que la situation de la personne sanctionnée puisse être aggravée.

Tout est dit et bien dit : la liberté de communication est un principe constitutionnel que ne sauraient altérer les sanctions administratives. Le CSA l'ignorerait-il qu'il *serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique*. Ce rappel d'une évidence par le cc revêt, dans ces conditions, un aspect décisif.

A l'issue de cet exercice salutaire de réécriture, dans lequel l'Etat de droit aura distingué son serviteur, l'étreinte juridique est consommée. A l'aide de cette grille d'interprétation, le Conseil devait valider le dispositif mis en œuvre par le législateur, et sous le bénéfice de cette réserve (ô délicat euphémisme !) et de la constatation de non-conformité partielle la loi 89-25, dite Lang-Tasca, du 17-1 a été promulguée (p. 728).

— *Conformité de la loi portant diverses mesures d'ordre social*. L'art. 39 de ce nouveau texte fourre-tout, selon lequel les médecins titulaires à temps plein et à temps partiel (cette dernière disposition étant à l'origine de la saisine) sont membres de la commission médicale d'établissement chargée d'émettre un avis sur la nomination d'un chef de service, ne contrevient pas, a jugé le cc, le 12-1 (88-249 DC, p. 523), au *PFRLR* de la liberté des professeurs de l'enseignement supérieur explicité le 20-1-1984 (cette *Chronique*, n° 30, p. 169). En l'occurrence, la nomination d'un chef de

service s'analyse en une fonction, et non en un grade qui serait conféré à l'intéressé. Elle se différencie donc d'une nomination ou d'une mutation d'emploi dans le corps des professeurs hospitaliers.

V. Médiateur.

MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE

— *Ouverture ?* Après avoir rappelé, lors de l'émission 7/7 du 12-2, qu'il avait été élu en 1981 avec le soutien de l'union de la gauche et affirmé qu'il n'abandonnait pas cette démarche, le Président de la République a ajouté qu'il ne l'entendait pas comme un refus de dialogue ou de travail en commun « avec les autres forces qui représentent une volonté de modernisation sur la base... des principes que j'ai définis pendant la dernière campagne présidentielle : la majorité présidentielle » (*Le Monde*, 14-2).

MÉDIATEUR

— *Nature.* Le rapport annuel du *médiateur de la République*, nouvelle appellation décidée par la loi du 13-1-1989 portant diverses mesures d'ordre social (p. 548), remis le 1-3 au chef de l'Etat par M. Paul Legatte, conteste à nouveau la qualification d'autorité administrative qui lui a été attribuée par l'arrêt Retail (CE, 10-7-1981). Il souhaite que la loi du 3-1-1973 soit modifiée afin de préciser qu'il s'agit d'une « autorité indépendante agissant dans le cadre du contrôle du Parlement sur l'administration » (*Bulletin quotidien*, 2-3).

OPPOSITION

— *Droit de réplique.* Conformément à la décision 89-15, rendue par le CSA, le 7-3 (p. 3108), ce droit a été organisé au bénéfice des représentants des groupes RPR, UDF, UDC et du PCF, le 9-3, dans des conditions d'écoute équivalente à celle du Gouvernement, à propos de la carrière des enseignants (*Le Monde*, 11-3).

V. Gouvernement.

PARLEMENT

— *Bibliographie.* M. S. Kroutogolov, *Le Parlement français*, Moscou, La Science, 1988 ; M. Mopin, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, La Documentation française, 1988 ; *Dictionnaire des parlementaires français, 1940-1958*, t. I, *ibid.*, 1988.

PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie*. X. Prétôt, note sous Cass. (ch. soc.) 20-10-1988, Chaudron c/ Moinet, *D.*, 1989, p. 193 (assistant parlementaire et droit du travail).

— *Parlementaire en mission*. M. Guy-Michel Chauveau (s) a été chargé d'une mission auprès du ministre de la défense (p. 84), ainsi que M. Pierre Brana à l'industrie, dont le nom avait été mal orthographié (cette *Chronique*, n° 49, p. 210).

V. *Gouvernement*.

PARTIS POLITIQUES

— *Financement*. Le décret 89-75 du 7-2 portant application pour 1989 de l'article 9 de la loi 88-227 du 11-3-1988 a été publié (p. 1793). Le crédit de 114 millions inscrit dans la loi de finances (cette *Chronique*, n° 49, p. 210) n'a pas été entièrement attribué en raison du refus du parti communiste, seuls 830 parlementaires sur 896 ayant fait connaître leur inscription ou rattachement à un parti ou groupement politique. On notera que trois sénateurs se sont déclarés au titre de « l'Union des sénateurs non inscrits » : ils se partageront 381 696 F.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Déconcentration*. L'examen de la loi sur le CSA par le CC (88-248 DC) délimite la portée du principe de l'habilitation reconnue à une autorité administrative indépendante (décision 86-217 DC, 18-9-1986, cette *Chronique*, n° 40, p. 185), par rapport à la compétence générale dévolue au Premier ministre (art. 21 C).

A cet effet, opine le juge, si le législateur [peut confier] à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée, tant par leur champ d'application que par leur contenu. Or, en l'espèce, le sens de la proportion a été perdu de vue par le législateur qui a attribué une habilitation trop étendue au Conseil supérieur de l'audio-visuel. En effet, celui-ci avait le pouvoir de fixer non seulement les règles déontologiques concernant la publicité, mais également l'ensemble des règles relatives à la communication institutionnelle, au parrainage et aux pratiques analogues à celui-ci. Par suite l'art. 11 de la loi déferée devait être regardé comme non conforme à la Constitution.

V. *Liberté de communication. Loi. Premier ministre.*

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* P. Servent, *Œdipe à Matignon, le complexe du Premier ministre*, Balland, 1988.

— *Cabinet.* Pour la première fois, ses membres se sont réunis en séminaire, dans les Yvelines, le 13-1 (*Libération*, 14/15-1).

— *Comité interministériel.* A l'initiative du Président de la République et du Premier ministre, un groupe interministériel de préparation au grand marché européen s'est réuni, pour la première fois, le 25-4, sous la présidence de M. Michel Rocard (*Le Monde*, 27-4). Il est destiné notamment à devenir une force de proposition auprès de la Commission européenne, en amont de l'élaboration des directives.

— *Communiqué officiel.* Conformément à une jurisprudence constante, un communiqué est, par lui-même, sans effet juridique et doit être regardé comme une simple déclaration d'intention du Gouvernement, et... par suite, ne saurait être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir (CE, 9-12-1988, Ville d'Amiens, concl. E. Guillaume, *JJA*, 10-3).

— *Règle de conduite.* Lors d'une cérémonie des vœux à l'hôtel Matignon, M. Michel Rocard a affirmé, le 6-1 : *Je ne serais pas digne de mes fonctions si je manquais au devoir de connaître ce dont je dois décider... Qui veut gouverner loin ménage ses apparitions* (*Le Monde*, 8/9-1).

— *Services.* Le décret 89-258 du 20-4 (p. 5229) fixe la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement prévu à l'art. 13 de l'ord. 59-147 du 7-1-1959 portant organisation générale de la défense. Chargé d'assurer l'orientation et la coordination des activités idoines, il élabore un plan national de renseignements soumis à l'*approbation* du Président de la République (art. 1^{er}). Réuni sur convocation du Premier ministre, il comprend, en dehors des ministres intéressés, le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la défense nationale (art. 2 et 3).

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

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Chef des armées* (art. 15 C). V. *Services du Premier ministre.*

— *Continuité de l'Etat* (art. 5 C). Comme naguère son directeur de cabinet (cette *Chronique*, n° 31, p. 193), le président Mitterrand se rendant à Günzburg (RFA), le 4-4 (*Le Monde*, 6-4), pour conférer avec le chancelier

Kohl, a apuré la dette de Napoléon à un guide, lors de la campagne de 1805, en remettant la médaille d'or célébrant le bicentenaire de la Révolution française à la municipalité bavaroise.

— *Fonction.* « Je n'entends pas d'ici la fin de mon mandat céder quoi que ce soit de ce qui revient à ma fonction. Les Français m'ont élu pour que les grandes directions soient prises, qu'elles soient décidées. J'ai la charge de les décider et je continuerai », a déclaré M. Mitterrand à l'émission 7/7 du 12-2 (*Le Monde*, 14-2).

— *Epouse du chef de l'Etat.* Mme Danielle Mitterrand a reçu le 30-3, à New York, en qualité de présidente de l'Association France-Libertés, le prix de la Fondation Elie-Wiesel pour l'humanité (*Le Monde*, 1^{er}-4). Par ailleurs, elle a visité 6 pays de l'Amérique latine. A ce titre, elle a été l'hôte, à Cuba, de M. Fidel Castro, le 8-3 (*ibid.*, 11/16-3). Elle s'est rendue, le 29-4, en Turquie, provoquant la gêne des autorités, dans des camps de réfugiés kurdes (*ibid.*).

— *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* (art. 65 C). Invité à la rentrée solennelle de la Cour de cassation, le 6-1, le chef de l'Etat a déclaré : *Cette haute mission, j'entends l'assumer et je l'assume. Jamais je n'ai admis qu'il fût porté atteinte à l'indépendance des juges comme à l'autorité de la chose définitivement jugée* (*Le Monde*, 8/9-1).

V. Autorité judiciaire.

— *Guide et arbitre.* « Le pays aimerait concilier l'avantage d'un président omnipotent et d'un président qui laisserait à chacun le libre exercice de ses compétences. Je continuerai à cheminer entre ces deux données », a déclaré M. Mitterrand le 5-1 à l'occasion des vœux de la presse. Il a ajouté : « Lorsque le sort du pays est en jeu, il est normal que le chef de l'Etat intervienne et tranche. C'est son rôle » (*Le Monde*, 7-1).

Interrogé le 12-2 à l'émission 7/7 à propos du sondage de la SOFRES selon lequel 60 % des réponses attendaient du Président de la République une attitude de « chef » contre 25 % qui préféreraient qu'il fût un « arbitre » (*Le Monde*, 25-1), M. Mitterrand a déclaré : « La difficulté, c'est qu'il faut être les deux à la fois. Il faut être le guide, celui qui décide les grands choix. Et j'espère avoir convaincu les Français que j'estime être là, par leur volonté, pour cela. Il faut être aussi arbitre, c'est-à-dire éviter de prendre part à toutes les passions concurrentes, tenter d'organiser le dialogue et de faire que les Français, lorsqu'ils sont un peu tentés d'exagérer leurs disputes, se retrouvent soudain frères d'un même pays... »

— *Interventions.* Dans une lettre adressée le 26-1 au Premier ministre, le chef de l'Etat lui a demandé de publier le rapport de la COB relatif aux affaires Péchiney et de la Société générale (*Le Monde*, 28-1). Peu de

temps avant, le 23-1 (*ibid.*, 25-1), un communiqué de l'Élysée avait démenti un article publié par ce journal mettant en cause un ami personnel du président. Invité à TF1, le 12-2, M. François Mitterrand tiendra à préciser : *Lorsqu'il s'agit de l'Etat et de la réputation de la France il n'y a pas de relations particulières, ni de fréquentations privilégiées* (*ibid.*, 14-2).

— *Président-législateur*. Renouant avec la conception présidentialiste, exposée dans le message au Parlement, le 8-7-1981 (CCF, n° 19, p. 390), et réitérée, lors des vœux de fin d'année depuis Strasbourg le 31-12-1988, le chef de l'Etat a exigé du Gouvernement, en conseil des ministres le 29-3 (*Le Monde*, 31-3), *l'abrogation de la loi Pasqua* sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

— *Relations avec le Premier ministre*. A l'émission 7/7 à TF1, le 12-2, le chef de l'Etat a observé : *Nous nous rencontrons plusieurs fois par semaine, nous travaillons ensemble. Je n'ai absolument aucune critique à lui adresser... Il apporte une note très particulière à la politique française... Il sait bien que je suis toujours là pour écouter ce qu'il a à me dire..., de semaine en semaine, je débats avec lui de la manière de faire pour conduire la France* (*Le Monde*, 14-2).

— *Le tandem*. M. Mitterrand y ayant rejoint M. Rocard, la France était le seul Etat représenté par ses deux plus hauts responsables politiques au « sommet sur la protection de l'atmosphère du globe » réuni le 11-3 à La Haye (*Le Monde*, 12/13-3).

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Constitution. Libertés publiques. Majorité présidentielle. Premier ministre.*

QUESTIONS

— *Questions au ministre*. A l'initiative du président de l'AN, une nouvelle procédure de questions, les « questions-crible », a été inaugurée le 6-4 (p. 65). Pendant une heure, chaque jeudi, un ministre accepte de répondre à des questions qui ne lui ont pas été communiquées à l'avance, chaque groupe disposant, pour les poser et entendre la réponse, d'un temps proportionnel à son importance : sept minutes pour le groupe communiste, six pour l'UDC, onze pour l'UDF, treize pour le RPR et vingt et une pour les socialistes. Dès la seconde application, le refus de M. Bérégovoy, remplacé la veille par le ministre de la recherche, a provoqué le départ des députés de l'opposition (p. 174). A la différence des questions du mercredi, la formule paraît démarrer péniblement (*Le Monde*, 22-4). On relèvera que les deux procédures sont de nature « conventionnelle », c'est-à-dire en marge du règlement, seules les questions orales du vendredi ayant un fondement textuel.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan.* Au 31-12-1988, la première étude de la IX^e législature fait apparaître les résultats suivants : 7 639 questions publiées, 2 396 réponses soit 51,6 %, en tenant compte de retraits. Le délai de deux mois (art. 139 RAN) a été respecté pour 18,7 % d'entre elles (AN, Q, p. 663). Les départements ministériels les plus sollicités ont été, dans l'ordre *decrescendo* : solidarité, santé et protection sociale ; éducation nationale ; agriculture et économie, finances et budget (*ibid.*).

— *Présentation.* M. Jean-François Deniau a adressé au ministre des affaires étrangères, de façon inédite, une liste de prisonniers de conscience en URSS. Ce dernier a accepté de la soumettre à notre ambassade à Moscou afin de la vérifier (*ibid.*, p. 448).

— *Limites habituelles de la réponse.* Le Premier ministre s'y réfère (par imitation d'une fameuse terminologie du CC ?) pour se soustraire à une question relative au renouveau du service public (p. 354).

RÉFÉRENDUM

— *Information.* Le centre de recherche en droit constitutionnel de Paris-I a organisé, sur ce thème, une journée d'étude, le 21-4.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* P. Avril, M. Blanc, P. Buffotot, G. Devin, H. Guillorel, P. Guyonnet et H. Portelli, *Personnel politique français, 1870-1988*, PUF, 1989 ; R. Chiroux, Aux origines de la « monarchie républicaine ». Libres réflexions, sur la crise constitutionnelle de l'automne 1962, *Ann. Fac. Clermont*, 1988, p. 67 ; D. Maus, La guerre d'Algérie et les institutions de la République, colloque de l'IHTP, *La guerre d'Algérie et les Français*, décembre 1988.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49,3 C.* Le ministre chargé des relations avec le Parlement a lu le 28-4 la lettre par laquelle le Premier ministre, absent de la métropole, engageait la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi approuvant le X^e Plan (p. 580). Comme lors des deux précédentes applications de l'art. 49,3 par le Gouvernement Rocard (cette *Chronique*, n° 49, p. 217), aucune motion de censure n'a été déposée.

SÉNAT

— *Bibliographie.* L'activité du Sénat au cours de l'année 1988, *BIRS*, n° 432, février ; Sénat, *Analyse des discussions législatives et des scrutins publics* (année 1988-1989 : 1^{re} session ordinaire et 1^{re} session extraordinaire).

— *Bureau.* M. Alain Poher a annoncé que le bureau du Sénat avait décidé le 5-1 de retirer sa délégation de questeur à M. Pierre Schiélé sénateur (UC) du Bas-Rhin (*Le Monde*, 8/9-1). M. Schiélé a déposé ultérieurement un recours auprès du président du Sénat pour demander l'annulation de l'arrêté du bureau (*Bulletin quotidien*, 6-3).

V. Groupes.

TRANSPARENCE FINANCIÈRE

— *Rapport.* La commission pour la transparence financière de la vie politique instituée par l'article 3 de la loi 88-227 du 11-3-88 (cette *Chronique*, n° 46, p. 175) a publié son premier rapport (p. 422). Composée du vice-président du Conseil d'Etat, et des premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, elle reçoit les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement, des présidents de conseil régional, de conseil général, des assemblées territoriales, des exécutifs élus de TOM, ainsi que des maires de communes de plus de 30 000 habitants, à l'exception des parlementaires soumis à déclaration auprès du bureau de leur assemblée (*ibid.*, p. 184). Sur ce rapport, v. *Le Monde*, du 12-1.

VOTE BLOQUÉ

— *Pratique traditionnelle.* Le secrétaire d'Etat chargé du Plan ayant demandé, en application de l'art. 44,3 C, la réserve de tous les amendements à l'article unique du projet de loi approuvant le X^e Plan, M. Barnier (RPR) contesta cette restriction à l'initiative parlementaire le 26-4 (p. 455). M. Strauss-Kahn, président de la commission des finances, rappela alors que les Gouvernements avaient toujours considéré qu'il leur appartenait de proposer par lettre rectificative d'éventuelles modifications au texte du plan qui, annexé au projet, ne pouvait être directement amendé. M. Barnier invoqua en réplique le précédent du plan intérimaire approuvé sans vote bloqué par la loi du 7-1-1982 qui prévoyait l'insertion dans le document annexé des « dispositions » adoptées par amendements (nous avons à l'époque relevé cette pratique inhabituelle : *CCF*, 21, p. 275). Le scrutin unique n'eut finalement pas lieu, le Gouvernement ayant eu recours à l'art. 49,3 C.

V. Responsabilité du Gouvernement.