

# *Chronique constitutionnelle française*

(1<sup>er</sup> mai - 30 juin 1992)

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

- 6 mai.* Scission de la FEN.
- 12 mai.* M. Giscard d'Estaing récuse la stratégie d'abstention sur la révision défendue par le RPR.
- 17 mai.* M. Brice Lalonde prône l'émergence d'une « génération fraternité ».
- 18 mai.* M. Philippe de Villiers (app. UDF) lance son mouvement « Combat pour les valeurs ».
- 2 juin.* Référendum sur Maastricht au Danemark : le « non » l'emporte par 50,70 %.
- 3 juin.* M. Mitterrand annonce au conseil des ministres que la ratification du traité de Maastricht sera soumise au référendum.
- 8 juin.* A la veille de la réunion de Sélestat, le RPR somme l'UDF de renoncer à toute campagne commune avec les socialistes en faveur de Maastricht.
- 12 juin.* M. Chirac invite les membres du RPR à une « attitude de réserve » dans le débat sur la ratification du traité.
- 13 juin.* Accord entre le ministre de l'éducation nationale et le secrétaire général de l'enseignement catholique.
- 13-14 juin.* Le congrès du MRC élit M. Jean-François Hory à sa présidence en remplacement de M. Emile Zuccarelli, ministre des postes et télécommunications.
- 22 juin.* « Blocus » de la capitale à l'appel de la Coordination rurale.
- 28 juin.* Voyage du Président de la République à Sarajevo.
- 29 juin.* Inculpé, M. François Léotard se démet de ses mandats.
- 29 juin.* Barrages routiers contre le permis à points.

## AMENDEMENT

— *Article 98, al. 5 RAN.* La commission des lois ayant déclaré irrecevables une dizaine d'amendements au projet de LC, le 30-4, en vertu de l'art. 98, al. 5 RAN (selon lequel les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte ou s'ils sont proposés dans le cadre du projet), son président devait convenir en séance, le 7-5 (p. 997), que cet article avait été appliqué « de façon très restrictive » et qu'il acceptait que lesdits amendements fussent examinés au fond et votés (sur le précédent de la révision de 1990, cette *Chronique*, n° 54, p. 182). V. *Motion de renvoi.*

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* Les cinq volumes de la collection « Connaissance de l'Assemblée », qui est désormais distribuée par la Documentation française, ont fait l'objet d'une nouvelle édition mise à jour, auxquels se sont ajoutés *Le député aujourd'hui*, ainsi que *Les gouvernements et les assemblées parlementaires sous la V<sup>e</sup> République, I : 1959-1974.*

— *Composition. V. Congrès du Parlement.*

## AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie.* Chr. Atias, Pouvoir et autorité judiciaires, *D*, 1992, p. 180 ; F. Terré, L'autorité judiciaire, *PA*, 4-5, p. 35 et Le malaise des juges, *Commentaire*, n° 58, p. 391 ; D. Turpin, Le juge est-il représentatif ? Réponse : oui, *ibid.*, p. 381.

V. *Ministre. République.*

## AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* Rapport J. Arthuis, *S*, n° 400 (fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif) ; G. Braibant, Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit, *Mél. René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 91 ; CE, Rapport public 1991, *EDCE*, n° 43, La Documentation française, 1992.

V. *Loi.*

## BICAMÉRISME

— *Bilan.* Au cours de la session ordinaire de printemps et des sessions extraordinaires de janvier, février et juillet, 57 textes ont été définitivement adoptés, dont 2 propositions et 18 conventions ; l'urgence a été

déclarée 20 fois ; sur les 26 CMP qui ont été convoquées, 17 ont abouti à un accord, à quoi il faut ajouter le projet portant diverses dispositions d'ordre fiscal adopté par le Sénat en nouvelle lecture le dernier jour de la session de juillet (*BIRS*, n° 528, p. 31).

— *Un nouveau cas de bicamérisme parfait.* La LO, visée au nouvel art. 88-3 C (rédaction de la loi constitutionnelle 92-554 du 25-6) relative au droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales, doit être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

#### V. Loi organique.

#### CODE ÉLECTORAL

— *Extension aux territoires d'outre-mer et à Mayotte.* En application du principe de spécialité législative (v. *Collectivités territoriales*), la loi 92-556 du 25-6 étend aux TOM et à Mayotte diverses dispositions du code électoral, ainsi que la loi 90-55 du 15-1-1990 relative à la limitation des dépenses électorales (cette *Chronique*, n° 54, p. 184 et 202).

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* F.-X. Aubry, *La décentralisation contre l'Etat. L'Etat semi-centralisé*, LGDJ, 1992 ; J.-F. Auby, *Droit des collectivités périphériques françaises*, PUF, 1992 ; P. Deyon, *Paris et ses provinces*, A. Colin, 1992 ; A. Mabilleau, *Le système local en France*, Montchrestien, 1992 ; J. Moreau et M. Verpeaux (sous la direction de), *Révolution et décentralisation*, Economica, 1992 ; A. Lercher, L' élu local, le juge administratif et la souveraineté, *Administration*, n° 155, avril, p. 135 ; Y. Tanguy, La motion de défiance dans le statut de la Corse, *RA*, 1992, p. 121.

— *Condition d'exercice des mandats locaux.* Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 15-4 (p. 7303) interprète la loi du 3-2 (cette *Chronique*, n° 62, p. 170) applicable aux 515 000 élus locaux (*AN, Q*, p. 2652).

— *Conseillers généraux.* Outre l'âge moyen, par département, le ministre de l'intérieur dresse la répartition socioprofessionnelle de l'ensemble des conseillers métropolitains à l'issue du dernier renouvellement (cette *Chronique*, n° 62, p. 178) (*AN, Q*, p. 2801 et 2802). Il apparaît, à cet égard, qu'en dehors des pensionnés et retraités civils (670), les professeurs de l'enseignement secondaire (308), les agriculteurs (301) et les médecins (299) représentent les catégories les plus représentées sur un total de 3 840 conseillers.

— *Conseillers régionaux.* La moyenne d'âge est dressée par région à l'issue du scrutin de 1992 (*AN, Q*, p. 2602).

— *Droit local alsacien-mosellan*. L'art. L. 181-46 du code des communes autorise les communes des départements rhénans et mosellan à se doter en commun d'un ou plusieurs gardes champêtres de manière à satisfaire, outre l'aspect financier, l'obligation qui leur est faite par l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 20 messidor an VIII. Cette possibilité remet en cause, indique le ministre de l'intérieur, deux principes de droit public : celui de la spécialité territoriale, et celui selon lequel le pouvoir de police ne se délègue pas (AN, Q, p. 784). Le bilinguisme des documents électoraux, en usage depuis la circulaire Clemenceau de 1919, englobe toutes les élections politiques. Cet usage selon le ministre, permet de doubler les circulaires et affiches établies en français par un document rédigé en allemand. Le document allemand doit être la traduction du document français (p. 182, 2601 et 2803).

— *Spécialité législative des TOM*. La jurisprudence du CE admettait l'application immédiate dans les TOM des dispositions législatives nouvelles qui ne faisaient que modifier une législation déjà applicable, par exception au principe de spécialité législative posé par l'art. 74 C mais l'arrêt « Elections municipales de Lifou » du 9-2-1990 a jugé que, sauf à avoir été expressément étendues aux TOM, les modifications à une loi applicable dans ces territoires n'y sont pas elles-mêmes directement applicables (Rapport de M. R. Savy sur le projet portant extension aux TOM de diverses dispositions en matière électorale, AN, n° 2753 ; V. *Code électoral*).

— *Statuts des TOM*. Issu d'un amendement de M. Léontieff (NI) (Polynésie française 1<sup>re</sup>) voté par l'Assemblée, en première lecture, le 12-5 (p. 1058) contre l'avis du rapporteur de la commission et celui du Gouvernement, la dernière phrase de l'art. 74 C, est remplacée aux termes de l'art. 3 de la loi constitutionnelle (LC) 92-554 du 25-6 (p. 8406) par deux alinéas, ayant pour finalité de préserver la spécificité des TOM au sein de la République quoique *extérieurs* à l'Union européenne, ou la garantie de leurs compétences territoriales.

Le nouvel al. 2 dispose, à cet effet, que *les statuts des TOM sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment les compétences de leurs institutions propres, et modifiées, dans la même forme après consultation de l'assemblée territoriale intéressée*.

En outre, l'alinéa 3 précise que *les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée*.

#### V. Congrès du Parlement. Loi organique. Révision de la Constitution.

#### COMMISSION

— *Auditions*. La commission des lois du Sénat a procédé le 20-5 à l'audition publique de trois membres du Gouvernement, ainsi que de

M. François Goguel, du doyen Georges Vedel, du président Louis Favoreu, du second signataire de cette *Chronique* et du gouverneur de la Banque de France, M. de Larosière (le compte rendu figure en annexe du rapport de M. Jacques Larché, n° 375).

## COMMISSION D'ENQUÊTE

— *Auditions.* La commission sénatoriale d'enquête sur l'affaire Habache (cette *Chronique*, n° 62, p. 171) a notamment entendu plusieurs membres du gouvernement de Mme Edith Cresson, dont l'ancien Premier ministre, mais le directeur du cabinet du chef de l'Etat, M. Gilles Ménage, a décliné la convocation de la commission en invoquant son statut de « collaborateur du Président » (*Le Monde*, 11-6). La même attitude avait été adoptée en 1979 par M. Pierre Hunt, chargé de mission auprès du Président de la République, M. Giscard d'Estaing ayant invoqué le fait qu'il ne pouvait communiquer avec le Parlement que par message (*CCF*, 12, p. 72), avant de refuser de comparaître lui-même devant la commission sur les « avions renifleurs » pour le même motif (cette *Chronique*, n° 32, p. 169).

— *Assemblée nationale.* Sur la proposition des présidents des trois groupes de l'opposition, MM. Pons, Millon, et Barrot, la constitution d'une commission d'enquête « sur la situation depuis dix ans et les perspectives d'avenir de la presse et de l'audiovisuel » a été décidée à l'unanimité le 5-6 (p. 2004). Sur la proposition des membres de l'UDC, une autre commission a été constituée le 26-6 (p. 2899) sur « l'aménagement de la Loire, le maintien de son débit, la protection de son environnement ».

## CONGRÈS DU PARLEMENT

— *Composition.* Les effectifs se sont élevés à 896 parlementaires : soit, d'une part, 576 députés sur 577, par suite de la démission de M. Jean-Philippe Lachenaud (cette *Chronique*, n° 62, p. 168) qui n'a donné lieu ni à un remplacement, ni à une élection partielle, reste que l'entrée au Gouvernement de M. François Loncle (Eure, 4<sup>e</sup>), le 3-6, a eu pour effet de neutraliser son droit de vote durant un mois (art. 1<sup>er</sup> de l'ord. 58-1099 du 17-11-1958), en revanche, M. Henri-Jean Arnaud a pu participer au Congrès, *in extremis*, le décès de Régis Perbet (RPR) (Ardèche, 2<sup>e</sup>) dont il était le suppléant, étant intervenu le 21-6 (p. 8197) et, d'autre part, 320 sénateurs sur 322, compte tenu de la vacance du siège d'André Traband (UC) (Bas-Rhin), décédé, ancien suppléant de M. Marcel Rudloff, nommé au Conseil constitutionnel, auquel il sera pourvu lors du prochain renouvellement de la Haute Assemblée, et de celui du territoire français des Afars et des Issas, devenu indépendant, sans titulaire depuis 1977.

— *Convocation.* Le Président Mitterrand a provoqué, pour la première fois, la réunion du Parlement en Congrès, par un décret du 19-6 (p. 8056), le 23 suivant au château de Versailles (aile du Midi) aux termes de l'art. 89, al. 3 C, en vue d'examiner le projet de la loi constitutionnelle ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », voté en termes identiques par le Sénat le 16-6 (p. 1739) et l'Assemblée nationale le 18-6 (p. 2585).

C'est la 4<sup>e</sup> réunion du Congrès depuis 1958 ; la dernière remontant au 14-6-1976 (cette *Revue* n° 49, p. 134). Le décret, contresigné par le Premier ministre, fixe l'ordre du jour du Congrès. Lecture en a été donnée par son président, à l'ouverture de la séance.

— *Règlement.* Le bureau du Congrès, emprunté à l'Assemblée nationale (art. 89, al. 3 C) a décidé, le 23-6, que le règlement adopté le 20-12-1963 et déclaré conforme, ce jour, par le Conseil constitutionnel (63-24 DC, *Rec.*, p. 16) (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 194) demeurerait applicable (*Débats*, p. 4).

— *Tradition parlementaire.* Le président du Congrès, M. Henri Emmanuelli, n'a pas pris part au vote, à l'opposé du président de l'Assemblée nationale, le 18 juin (p. 2590). Mystère du dédoublement fonctionnel ? (*Débats*, p. 15). Cependant, la célérité avec laquelle le Congrès a été réuni n'a pas permis l'émission d'un timbre commémoratif. Les philatélistes se seront contentés d'un affranchissement spécial.

— « *Un vote de ratification acquis comme en cachette du peuple* ». Le Congrès a adopté le projet de loi susmentionné, le 23-6 (*Débats*, p. 13) à une écrasante majorité de 592 voix contre 73, sur 679 votants (la majorité qualifiée requise des trois cinquièmes des suffrages exprimés étant de 399) (art. 89, al. 3 C). *Mes chers collègues*, devait conclure le président Emmanuelli, *je suis un président heureux* (*Débats*, p. 13).

Les membres des groupes RPR, bien que présents au début de la séance, devaient la quitter, ayant décidé la non-participation. Cependant 5 députés se désolidarisèrent en votant pour la révision (MM. Barnier, de Bénouville, Chaban-Delmas, Delalande et Devedjian), tandis que 2 d'entre eux votaient contre : MM. de Gastines et Mauger. Au groupe socialiste, 5 s'y opposèrent (MM. Autexier, Carraz, Chevènement, Delahais et Suchod) et 3 s'abstinrent (MM. Fourré, Jean-Pierre Michel et Mme Mignon).

En final, le vote massif du Congrès (89 % des suffrages exprimés) méritait-il l'appréciation portée à son endroit par le chef de l'Etat, à l'IEP de Paris, le 5-6 (*Libération*, 6/7-5) ?

Dans le même ordre d'idées, celui-ci a justifié la procédure de ratification populaire du traité de Maastricht (*Le combat démocratique*) en déclarant : *Ce débat n'aurait pas eu lieu autrement. Les députés et les sénateurs auraient continué de discuter, personne ne s'y serait intéressé (ibid.).*

Au terme de la procédure parlementaire, le texte de loi a été scellé à Versailles (*Le Figaro*, 24-6).

#### V. Constitution.

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* P. Avril et J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 1992 ; P. Gaïa, *Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, Economica, 1992 ; R. Badinter, Pour une Cour européenne de conciliation et d'arbitrage, *Le Monde*, 25-6 ; B. Mathieu, La saisine du Conseil constitutionnel : l'exception d'inconstitutionnalité et l'Etat de droit, *PA*, 4-5, p. 50 ; D. Rousseau, Maastricht constitutionnel ?, *Libération*, 10-6 ; G. Vedel, Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *Mél. Chapus*, p. 647.

*Notes* : R. Etieu sous 92-308 DC, 9-4, *PA*, 1992, p. 126 ; B. Mathieu et M. Verpeaux, *PA*, 26-6 ; J.-Y. R. 92-305 DC, 21-2, *Cahiers de la fonction publique*, n° 101, avril, p. 14 ; B. Genevois, 92-308 DC, 9-4, *RFDA*, 1992, p. 373.

— *Décision.* 92-309 DC, 9-6 (p. 7677). Résolution modifiant l'art. 47 bis RS. V. *Loi de finances*.

— *Condition des membres.* M. Jacques Robert a usé du droit de réponse (Sectes et religions, *Le Monde*, 15-5) à propos d'un article de M. Tincq (Un combat et ses limites, *ibid.*, 2-5) concernant une affirmation portée sur l'Eglise de scientologie.

— *Extension de la saisine parlementaire.* La nouvelle rédaction de l'art. 54 C résultant de la LC 92-554 du 25-6 aligne le régime des engagements internationaux sur celui que la révision de l'art. 61, al. 2 avait institué en 1974 pour la loi : la question de leur conformité à la Constitution pourra désormais être soulevée par 60 députés ou 60 sénateurs. Ainsi se trouve réduit un angle mort, que la jurisprudence du CC avait partiellement comblé en admettant de connaître de la conformité d'un engagement international par le biais de la saisine de la loi autorisant sa ratification (116 DC du 17-7-1980). Désormais, les parlementaires pourront prendre l'initiative à titre préventif, sans devoir attendre le stade de la ratification.

— *Mise en cause de l'institution.* Le Grand Orient de France a dénoncé, le 24-5, à son tour (cette *Chronique*, n° 48, p. 180), lors d'un colloque, à Paris, intitulé « Demain la République », *l'expansionnisme d'organes technico-juridiques, tels que le Conseil constitutionnel, asservissant la loi, seule expression des représentants du peuple, à l'avis d'experts échappant à la sanction de la souveraineté populaire* (*Le Monde*, 27-5).

— *Procédure*. M. Mazeaud, député (RPR), ayant manifesté son intention de saisir la Haute Instance en *interprétation* de la loi constitutionnelle adoptée par le Congrès du Parlement (*Le Figaro*, 25-6), le chef de l'État en a retardé la promulgation de vingt-quatre heures, afin de préserver le droit de l'opposition (*Le Monde*, 26-6). Il n'a pas été donné suite à la démarche, eu égard à la jurisprudence du Conseil, en l'espèce (91-298 DC, 24-7-1991, *DDOEF*, cette *Chronique*, n° 60, p. 204).

Par surcroît, le différend qui avait opposé le Gouvernement au Sénat, en 1991, à l'occasion de la discussion de la loi de finances rectificative, a été tranché par le Conseil, à la faveur d'une modification du RS, le 9-6 (décision 92-309 DC), faute pour les autorités de saisine d'avoir déféré la dite loi en son temps. Cette démarche avait déjà été empruntée, en 1960, concernant la portée de l'art. 44.3 C (décision 59-5 DC, 15-1-1960, *RAN, Rec.*, p. 15).

#### V. Congrès du Parlement. Loi de finances.

### CONSTITUTION

— *Bibliographie*. J.-P. Duprat, La Constitution de la V<sup>e</sup> République et les exigences de la démocratie, *PA*, 29-5 et 1<sup>er</sup>-6 ; L. Favoreu, Pour une clarification du débat constitutionnel, *Le Figaro*, 15-5, et La « boîte de Pandore » est-elle refermée ?, *ibid.*, 23-6 ; Ch. Zorgbibe, Constitution : quelle réforme ?, *RPP*, mai, p. 2.

#### V. Congrès du Parlement. Révision.

### ÉLECTIONS

— *Bibliographie*. D. Caroli, Les élections locales de mars 1992, *Commentaire*, n° 58, p. 373 ; H. Labayle, Vers une citoyenneté européenne ? Le point de vue du droit communautaire, *PA*, 24-6 ; D. Lochak, Qui sera citoyen européen ?, *Libération*, 5-6 ; B. Maligner, Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection, *Mél. Chapus*, p. 397 ; Les élections sanction, numéro spécial, *RPP*, n° 958, mars.

Concl. M. Lamy sous CE, 13-12-1991, Département du Loir-et-Cher, *PA*, 19-6.

— *Comptes de campagne*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) a présenté la « publication simplifiée des comptes de campagne » prévue par le dernier alinéa de l'art. L 52-12 du code électoral, concernant les élections partielles intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15-1-1990, le 1<sup>er</sup>-9-1990, jusqu'en mars 1992. La CCFP a saisi le juge de l'élection d'irrégularités concer-



nant 20 candidats, le CC a prononcé 2 décisions d'inéligibilité (cette *Chronique*, n° 62, p. 188), les TA 12, et 2 démissions d'office (*JO, Documents administratifs*, 16-4).

— *Elections municipales.* L'art. 88-3 C introduit par la LC 92-554 du 25-6 dispose que « le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union » et renvoie à une LO la détermination de ses conditions d'application (v. *Loi organique. Révision de la Constitution*).

— *Election des sénateurs.* L'art 88-3 C dispose que « le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent (...) participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs ». Conformément à l'art. 3, al. 4 C, on considérait jusqu'à présent que les sénateurs étaient élus au suffrage universel indirect : cette rédaction, dans la mesure où elle implique que « l'élection des sénateurs » ne concerne pas le 1<sup>er</sup> degré (la désignation des conseils municipaux), ne risque-t-elle pas de suggérer que la Haute Assemblée est désignée au suffrage restreint ? Sans doute aurait-il été plus correct d'écrire que les « citoyens de l'Union » ne peuvent ni être délégués ni participer à l'élection des délégués des conseils municipaux (v. *Loi organique. Révision de la Constitution. Sénat*).

— *Mode de scrutin.* Ainsi qu'il l'avait annoncé dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a installé le 25-6 la commission sur la réforme du mode de scrutin qui est placée sous la présidence du doyen Georges Vedel (*Le Monde*, 6, 13 et 25-6).

— *Propagande.* La distribution gratuite d'un journal, ce qui l'assimile à un tract, est possible avant l'ouverture de la campagne électorale, indique le ministre de l'intérieur, sous réserve que la dépense afférente figure dans le compte de campagne du candidat (AN, Q, p. 2797). Après cette date, cette diffusion est interdite (art. L 165 du code électoral, entre autres). La commission de propagande, organe indépendant, placée sous la présidence d'un magistrat (art. R. 32), ne peut recevoir des instructions de la part du représentant de l'Etat (AN, Q, p. 2800). Par ailleurs, l'interdiction de l'utilisation des couleurs nationales est limitée aux affiches électorales (*ibid.*).

Le ministre rappelle, au surplus, que l'affichage électoral est interdit, pendant le trimestre précédant la consultation, en dehors des emplacements spéciaux réservés par l'autorité municipale, quels que soient les supports (art. L. 51, al. 3 du code électoral). Par suite, l'affichage sur des véhicules est aussi irrégulier que l'affichage sur des panneaux commerciaux (AN, Q, p. 2600).

Il reste, en bonne logique, qu'aucune disposition législative n'interdit les initiatives de nature à inciter les électeurs à voter, jusques et y compris

le jour de scrutin (p. 2604). L'hypothèse inverse, en revanche, est punie par la loi (art. L. 97 du code électoral).

En dernière analyse, 51 conseillers municipaux de Marseille (*majorité présidentielle*) ont été condamnés, le 5-5, pour infraction à la loi du 15-1-1990, qui interdit pendant la durée de la campagne électorale l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse (*Le Monde*, 7-5).

#### V. Loi organique.

### ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* Elisabeth Zoller, *Droit des relations extérieures*, PUF, « Droit fondamental », 1992 (substantiel développements sur le contrôle parlementaire) ; L. Dubouis : Directive communautaire et loi française : primauté de la directive et respect de l'interprétation que la Cour de justice a donné de ses dispositions (CE, 28-2-1992), *RFDA*, 1992, p. 425.

— *Participation de la République aux Communautés européennes et à l'Union européenne.* Le nouvel art. 88-1 C (rédaction de la LC 92-554 du 25-6, p. 8406) pose le principe de la participation de la République aux organisations internationales précitées *constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.* Cette terminologie *scellienne* consacre l'existence du nouvel ordre juridique communautaire, mis en place depuis 1957 (CC, 9-4-1992) cette *Chronique*, n° 62, p. 180), qui se superpose à l'ordre juridique national. Faut-il rappeler qu'il en était de même, *mutatis mutandis*, à l'origine, avec l'ordre afférent à la Communauté franco-africaine et malgache, entre 1958 et 1960.

— *Transfert de compétences de la République à l'Union européenne.* En vue de la mise en conformité de la Constitution au traité sur l'Union européenne du 7-2-1992, le nouvel art. 88-2 (rédaction de la LC susmentionnée) dispose que *la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne.*

#### V. Congrès du Parlement. Constitution. Révision de la Constitution.

### EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Projet de loi constitutionnelle.* On a déjà observé le caractère paradoxal d'une procédure qui oppose au pouvoir constituant dérivé les pres-

criptions du pouvoir constituant originaire (cette *Chronique*, n° 54, p. 191). En soulevant l'exception contre le projet de LC, le 5-5, M. Philippe Séguin (RPR) a invoqué les « droits naturels, inaliénables et sacrés », en vertu desquels « la souveraineté nationale appartient au peuple », qui auraient par conséquent valeur supraconstitutionnelle puisqu'ils sont antérieurs à la Constitution elle-même (p. 863). Au Sénat, l'exception défendue par M. Paul Masson (RPR), le 10-6, se fondait sur la caducité des références au traité de Maastricht figurant dans le projet, compte tenu du rejet dudit traité par le référendum danois (p. 1526).

#### GOVERNEMENT

— *Bibliographie.* J. Massot, La place du Gouvernement et du Premier ministre dans les institutions de la V<sup>e</sup> République, *PA*, 4-5, p. 15.

— *Composition.* M. Bernard Tapie, ministre de la ville, a donné sa démission, afin d'assurer sa défense dans un procès auquel il était partie, en tant que personne privée (décret du 23-5, p. 7046), après cinquante-deux jours d'exercice. Le ministre le plus éphémère demeure M. Léon Schwartzenberg avec dix jours, en 1988 (cette *Chronique*, n° 48, p. 183). Le Gouvernement Bérégovoy a connu son premier remaniement avec l'entrée de MM. Bruno Durieux (« barriste »), ministre délégué au commerce extérieur auprès du ministre de l'industrie et du commerce, et de M. François Loncle, député (s) (Eure, 4<sup>e</sup>), secrétaire d'Etat à la ville auprès du Premier ministre (décret du 3-6, p. 7423).

— *Condition des membres.* M. de Villiers député UDF (Vendée, 4<sup>e</sup>), a été débouté, le 27-5, par la 1<sup>re</sup> chambre du tribunal de Paris, de l'action en justice intentée contre M. Mexandeau, secrétaire d'Etat aux Anciens combattants. Celle-ci a estimé que si les propos tenus par ce dernier à l'occasion d'une conférence de presse étaient diffamatoires, seule une poursuite devant la Haute Cour de justice pouvait être exercée (*Le Monde*, 29-5), selon la jurisprudence *Jack Ralite* de la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 39, p. 169).

— *Représentant dans les régions et départements.* La durée moyenne d'affectation des préfets de région a varié, en moyenne, de vingt-quatre mois en 1986 à vingt-neuf, en 1991, indique le ministre de l'intérieur (AN, *Q*, p. 2398). Celle des préfets de département est de dix-sept mois, en 1986 à vingt et un mois, en 1991. Chaque préfet reçoit une lettre de mission lui fixant les objectifs prioritaires de son action. La mobilité est une garantie de la neutralité des représentants de l'Etat (*ibid.*).

V. Congrès du Parlement. Ministre. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale. Session extraordinaire.

## GROUPE

— *Commémoration.* Le groupe sénatorial de Rassemblement démocratique et européen (RDE) qui a succédé, en 1989, à celui de la Gauche démocratique (cette *Chronique*, n° 50, p. 192) a fêté, le 24-6, son centenaire (*Le Figaro*, 25-6).

— *Information pratique.* Le BIRS fait désormais figurer, à son avant-dernière page, les numéros de téléphone permettant de joindre les secrétaires des groupes politiques du Sénat et de la réunion administrative des non-inscrits (n° 522).

— *Modification d'effectifs.* Le groupe socialiste à l'AN a connu un nouveau départ (cette *Chronique*, n° 62, p. 187) avec celui de M. Claude Miquieu (Hautes-Pyrénées, 3<sup>e</sup>) (p. 8436). Mais, sur ces entrefaites, M. Emile Vernaudeau (Polynésie française, 2<sup>e</sup>) décidait de s'y apparenter (p. 8770).

— *Réunion administrative.* Les députés non inscrits ont déposé une proposition de résolution tendant à créer une réunion sur le modèle sénatorial (*Le Monde*, 26-6).

## HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Bibliographie.* P. Berthiau, entretien, *PA*, 4-5, p. 37 ; D. Turpin, Parfaire l'Etat de droit en réformant ou supprimant la Haute Cour de justice, *ibid.*, p. 40.

## V. Gouvernement.

## IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Limite à l'irresponsabilité.* M. Le Pen, député européen, a été condamné, le 27-5, par le TGI de Paris, pour avoir diffamé, lors d'une réunion du parti d'extrême droite, M. Cambadélis, député (s) (Paris, 20<sup>e</sup>).

## INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie.* S. Dubourg-Lavroff, L'incompatibilité du mandat parlementaire et de la fonction ministérielle doit-elle être supprimée ?, *PA*, 4-5, p. 17.

— *Cumul des mandats.* A l'issue des dernières élections cantonales et régionales, 67 élus se trouvaient en situation de cumul ; 41 ont abandonné

leur mandat de conseiller régional, 7 celui de conseiller général, 5 celui de conseiller municipal, et 2 celui de député européen ; un seul, M. Jean-Philippe Lachenaud (UDF), a renoncé à l'Assemblée nationale ; les élections des 11 restant font l'objet d'un contentieux (*Le Monde*, 2-6).

## IRRECEVABILITÉ

— *Bibliographie*. J.-P. Camby, Réflexions sur un couperet (art. 40 C), *PA*, 4-5, p. 23.

— *Irrecevabilité financière*. L'art. 1<sup>er</sup> de la proposition de loi sénatoriale de MM. de Cuttoli et autres (Français de l'étranger) relative aux conditions d'exercice du mandat de membres du CSFE, prévoyant le versement d'une indemnité forfaitaire a été déclaré irrecevable par le Gouvernement, le 13-5 (p. 1125), conformément à la convention constitutionnelle observée (cette *Chronique*, n° 61, p. 180).

## LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. J. Frayssinet, *Informatique, fichiers et libertés*, Litec, 1992 ; F. Gaspard, Cl. Servan-Schreiber, A. Le Gall, *Au pouvoir citoyennes ! Le Seuil*, 1992 ; Ch.-A. Morand (publié par), *Figures de la légalité*, séminaire du Valais, Publisud, 1992 ; M.-J. Redor, *De l'Etat légal à l'Etat de droit*, Economica, 1992 ; J. Boulouis, Fonction publique et nationalité, *Mél. Chapus*, 1992, p. 81 ; Cl. Goyard, Etat de droit et démocratie, *ibid.*, p. 299 ; M.-A. Latournerie, *Responsabilité publique et Constitution*, p. 353 ; F. Moderne, *Répression administrative et protection des libertés devant le juge administratif*, p. 411 ; F. Chouvel, Les aides des collectivités locales aux établissements d'enseignement privés, *PA*, 17/19-6 ; V. Fabre-Alibert, Le principe d'égal accès aux emplois dans la jurisprudence constitutionnelle, *RDP*, 1992, p. 425 ; Ph. Bernard, Des réfugiés aux immigrés, *Le Monde*, 13-6.

— *Egalité des sexes*. Au 1<sup>er</sup>-4, 24 postes territoriaux du corps préfectoral étaient détenus par des femmes (3 préfets et 21 sous-préfets) (*AN*, Q, p. 2602). L'association Parité, qui combat pour cette finalité dans les assemblées élues, s'inquiète de l'absence des femmes au sein de la commission Vedel chargée d'une réflexion sur le mode de scrutin (*Libération*, 15-6).

— *Informatique et liberté*. Le rapport annuel de la CNIL met en relief les risques générés par les fichiers informatiques, dont le nombre s'élève à 260 368 au 1<sup>er</sup>-12-1991 ; 17 388 fichiers ont été créés au cours de l'année écoulée. La menace sur la vie privée est le fait autant d'entreprises de vente par correspondance que de certaines municipalités (cette *Chronique*, n° 62, p. 191) qui ont mis en place, par exemple, un système de surveil-

lance vidéo de la voie publique (Avignon, Levallois-Perret). Les saisines de la CNIL sur plainte des particuliers ont augmenté de 41 % en 1991 et s'élevèrent à 3 536 (*Le Figaro*, 25-6).

— *Liberté d'aller et de venir*. Dans un nouvel arrêt GISTI, le CE a annulé, le 22-5, une circulaire du ministre de l'intérieur qui soumettait nombre d'étrangers résidant en France à l'obligation de solliciter des préfectures un visa de sortie pour leurs déplacements hors du territoire. La liberté d'aller et de venir n'est pas limitée au territoire national, mais comporte le droit de le quitter (*Le Monde*, 30-5). Ainsi, la condition de l'étranger se trouve, toutes proportions gardées, alignée sur celle du national : l'administration ne peut, on le sait, procéder ni à un retrait de passeport, ni refuser sa délivrance (cette *Chronique*, n° 42, p. 181).

#### LOI

— *Bibliographie*. G. Braibant, Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit, *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 91 ; P. Pactet, La loi, permanence et changement, *ibid.*, p. 503.

— *Compétence*. Les transferts de compétence prévus par le nouvel art. 88-2 C (v. *Engagement international*) auront d'évidentes incidences sur le domaine réservé au législateur en vertu de la C et de la jurisprudence du CC. L'art. 88-4 C en tire les conséquences : « Le Gouvernement soumet à l'AN et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative ». V. *Résolutions. Révision de la Constitution*.

— *Logorrhée législative*. Le rapport public du CE (*EDCE*, n° 43) constitue un véritable « musée des horreurs législatives » ; la « prolifération des textes » et la « dégradation de la norme », dont il dresse un sévère bilan, ont été évoquées dans une question au Gouvernement de M. Christian Bonnet (UREI) au Sénat le 14-5 (p. 1142).

#### LOI DE FINANCES

— *Loi de finances rectificative*. L'art. 40 de l'ord. 59-2 imposant le vote de la 1<sup>re</sup> partie de la loi de finances de l'année avant la discussion de la seconde est-il applicable aux lois de finances rectificatives qui, depuis 1980, comportent un article d'équilibre ? Le ministre du budget soutenait qu'il l'était, alors que le Sénat, se fondant sur la lettre du texte, répondait que non (17-12-1991, p. 5476). Pour provoquer l'arbitrage du CC, auquel le collectif pour 1991 n'avait pas été déféré, le président de la commission des finances de la Haute Assemblée, M. Roger Chenaud (UREI) a fait adopter le 14-5 (p. 1136) une modification de l'art. 47 *bis* RS

(CCF, 16, p. 291) précisant que la procédure d'adoption séparée de la 1<sup>re</sup> partie de la loi de finances de l'année ne s'applique pas aux collectifs, modification qui a été soumise au CC en vertu de l'art. 61, al. 1 C (v. *Conseil constitutionnel*).

La décision 92-309 DC du 9-6 confirme l'interprétation défendue par M. Michel Charasse. Le ministre du budget s'appuyait sur la décision 79-110 DC du 24-12-1979 (CCF, 13, p. 288), dont la motivation est ici reprise : l'art. 40 de l'ord. 59-2 « ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'art. 1<sup>er</sup> ; il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, à l'occasion de l'examen de la seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre préalable défini ». Dès lors, les règles de procédure applicables à la discussion des lois de finances de l'année « sont inséparables du principe fondamental posé par l'art. 1<sup>er</sup> » et elles s'appliquent donc aux lois de finances rectificatives lorsque celles-ci comportent un article d'équilibre. Conclusion : la modification introduite dans le RS est contraire à la Constitution.

Le CC poursuit ainsi sa réécriture de l'ord. du 2-1-1959, dont, au fil des saisines, il ventile l'application des dispositions entre la loi de finances de l'année, les collectifs et les lois de règlement, selon qu'il s'agit des délais (v. notre *Droit parlementaire*, p. 176) ou de la procédure d'examen.

#### V. Conseil constitutionnel. Loi organique.

#### LOI ORGANIQUE

— *Bibliographie*. F. Luchaire, Les LO devant le Conseil constitutionnel, *RDP*, 1992, p. 389.

— *Droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales*. Le nouvel art. 88-3 C consacre l'existence de la *citoyenneté de l'Union européenne* (art. 8 du traité de Maastricht) et renvoie à une LO votée dans les mêmes termes par les deux assemblées le soin d'en déterminer les conditions d'application. Cette LO, qui fut au centre du débat parlementaire, revêt un caractère *sui generis*, en l'absence d'une qualification conférée par le pouvoir constituant. Tout en reprenant, en effet, les termes mêmes de l'art. 46, al. 4 C, cette dernière ne peut être regardée *stricto sensu* comme une LO relative au Sénat, au sens de la définition jurisprudentielle (cc, 85-195 DC, 10-7-1985, Election des députés, cette *Chronique*, n° 35, p. 191). Certes, ladite LO intéresse le Sénat, mais à la marge, à la réflexion.

— *Hiérarchie des normes*. La décision 92-309 DC du 9-6 sur le RS (v. *Loi de finances*) emporte deux considérants de principe relatifs à la notion de conformité à la C. Le premier rappelle la hiérarchie des normes qui s'imposent aux règlements des assemblées (le « bloc de constitutionnalité » : *GD*, p. 42) ; le second, qui vise le renvoi par l'art. 47 C à une LO pour la

détermination des modalités de vote des lois de finances, précise que « le constituant a habilité la LO à fixer des modalités procédurales d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas échéant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à leur substance ». Cette motivation sibylline fait allusion aux réserves qui avaient accueilli la décision 79-110 du 24-12-1979, par laquelle le CC faisait prévaloir l'art. 40 de l'ord. 59-2 portant LO relative aux lois de finances, qui impose le vote de la 1<sup>re</sup> partie avant la discussion de la seconde, sur les dispositions constitutionnelles, et notamment sur l'art. 44, al. 3 C qui permet au Gouvernement de demander un scrutin unique sur tout ou partie d'un texte (P. Avril, Norme constitutionnelle et norme organique, *Le Monde*, 29-12-1979). Après que le Sénat eut rejeté l'article d'équilibre du collectif pour 1991 le 17-12-1991 (v. *Loi de finances*), le ministre du budget s'était ainsi interrogé sur l'application du vote bloqué, mais il l'avait écartée au motif que l'art. 44, al. 3 C ne concernant que le vote n'empêchait pas la poursuite de la discussion de la seconde partie : en renvoyant à la LO la procédure propre aux lois de finances, l'art. 47 n'a-t-il pas « eu pour effet de vider l'art. 44, al. 3 C d'une partie de sa substance ? » C'est sans doute là le « tempérament aux règles de droit commun de la procédure législative » évoqué par le CC. En revanche, M. Charasse avait réservé l'hypothèse de l'art. 49, al. 3 C, qui interrompt la procédure, aux termes mêmes de la Constitution, lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité (p. 5478) : ce serait alors la « substance » à laquelle les dispositions organiques ne peuvent « porter atteinte ». La distinction est ingénieuse, mais l'espèce de tri qu'elle autorise entre les prescriptions constitutionnelles au regard des dispositions organiques ne risque-t-il pas de brouiller la clarté de la hiérarchie des normes ?

— *Nouvelles LO*. La LC 92-554 du 25-6 (p. 8406) porte création de deux LO afférentes respectivement à la participation des ressortissants communautaires aux élections municipales (v. *ci-devant*) et aux statuts des TOM (v. *Collectivités territoriales*).

Ainsi, la Constitution comporte-t-elle désormais le renvoi à 18 LO (v. notre *Droit parlementaire*, 1988, p. 183). La dernière LO votée, le 21-7-1980, concernait la suppression des RAP (CCF, 15, p. 353), après que le Conseil constitutionnel eut censuré, le 7-1-1988 (87-234 DC, cette *Chronique*, n° 46, p. 183), une proposition de LO relative aux finances sociales. Reste le cas particulier de celle visée à l'art. 34 *in fine* C, neutralisée par la jurisprudence constitutionnelle (82-143 DC, 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*, CCF, 23, p. 276).

En somme, cette catégorie législative est l'objet d'une *démultipliation*, qui n'est pas sans faire songer aux lois de finances. Il en existe désormais trois séries : ordinaires ; relatives au Sénat et celle spécifique en matière de droit de suffrage des ressortissants communautaires.



## MINISTRE

— *Bibliographie.* A. Decaux, *Le tapis rouge*, Perrin, 1992.

— *Condition.* Conformément au précédent de M. Philippe Dechartre, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail et de l'emploi dans le gouvernement Chaban-Delmas, qui avait démissionné de ses fonctions, en mai 1972, afin d'assurer sa défense dans un procès privé, M. Bernard Tapie, ministre de la ville, a renoncé à sa charge ministérielle, le 23-5 (p. 7046). *Je ne démissionnerai pas*, avait-il affirmé la veille, au *Figaro*, à l'annonce de sa prochaine inculpation pour abus de biens sociaux et recel, faisant suite à une plainte déposée par M. Georges Tranchant, député RPR (Hauts-de-Seine, 2<sup>e</sup>), son ancien associé dans l'affaire Toshiba. L'inculpation lui sera signifiée le 27-5, après que la presse eut révélé les attentions particulières de la justice à son égard (v. *République*), bien éloignées de *l'affaire un peu construite* qu'il avait dénoncée au *Figaro*. Pour s'être *insurgé* contre la procédure utilisée par le juge d'instruction, il devait provoquer de vives réactions dans la magistrature (v. *Le Monde*, 24/25-5).

Mme Marie-Noëlle Lienemann, ministre délégué au logement, a mis en cause, dans une déclaration au *Parisien*, le 13-5, deux élus socialistes de l'Essonne, dont M. Claude Germon, député-maire de Massy, à propos de fausses factures. Le groupe de l'Assemblée a vigoureusement condamné cette intervention, le 19-5 (*Le Monde*, 21-5). M. Bérégovoy devait assurer M. Germon de sa confiance, le lendemain ; lequel n'a pas obtenu, cependant, un démenti du ministre délégué (*ibid.*, 22-5).

— *Condition (suite).* La 17<sup>e</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris a frappé d'irrecevabilité, le 24-6, une plainte en diffamation déposée par M. Bernard Pons, ancien ministre des DOM-TOM, contre M. Edgard Pisani, ancien ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, relative à l'affaire d'Ouvéa (cette *Chronique*, n° 46, p. 186), au motif que les ministres ne disposent pas d'un droit de citation directe, quand bien même ils auraient cessé de l'être (art. 48 de la loi du 29-7-1881) (*Le Monde*, 27-6). L'avocat de M. Pons a regretté qu'un ministre soit un *sous-homme juridique* et invoqué l'accès à la justice, proclamé par le CEDH.

En dernier lieu, la commission sénatoriale d'enquête sur l'affaire Habache (cette *Chronique*, n° 62, p. 171) a mis en cause les ministres concernés (MM. Dumas et Marchand), le 24-6, qui *auraient dû démissionner*, la responsabilité ministérielle n'ayant *pas été respectée*. L'irresponsabilité découlant de la conception énoncée naguère par Mme Dufoix (« coupable mais non responsable ») a été condamnée (*Libération*, 25-6). V. Jean d'Ormesson, « Les pieds lui ont glissé dans le sang », *Le Figaro*, 24-6.

V. *Gouvernement. Premier ministre.*

## PARLEMENTAIRES EN MISSION

— *Nominations*. MM. Coffineau, député (s) (Val-d'Oise, 9<sup>e</sup>), et Baumet, sénateur (RDE) (Gard), ont été placés, conformément à la pratique observée (cette *Chronique*, n° 59, p. 213), auprès du Premier ministre par décrets des 21-5 et 10-6 (p. 7113 et 7732).

## PARTIS POLITIQUES

— *Financement privé*. Les décisions d'agrément des associations de financement continuent de paraître au *JO* (p. 6337, 7223, 8055), parmi lesquelles on relève les « Ecologistes alternatifs autogestionnaires », l'Union nationale écologiste, et France Unie.

## ORDRE DU JOUR

— *Retrait*. Le projet de loi relatif aux relations entre les médecins et l'assurance maladie adopté à l'Assemblée sur la base de l'art. 49-3 C, le 9-6 (p. 2058) et auquel le Sénat avait opposé la question préalable, le 24-6, a été retiré de l'ordre du jour de la session extraordinaire ouverte le 1<sup>er</sup>-7 (décret du 30-6, p. 8616).

## PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. Th. Bréhier, La méthode Bérégovoy, *Le Monde*, 10/11-5 ; J. Fleury, Bérégovoy seul maître à bord, *Le Figaro*, 27-5.

— *Attributions*. Le décret 92-480 du 29-5 (p. 7375) a transféré au Premier ministre les attributions précédemment dévolues au ministre de la ville. Celles-ci devaient être ultérieurement déléguées à M. Loncle, nommé secrétaire d'Etat à la ville auprès de M. Bérégovoy (décrets des 3 et 30-6, p. 7423 et 8617). Pour mémoire, M. Raymond Barre, Premier ministre, avait détenu dans ses deux premiers gouvernements (1976-1978) le portefeuille de l'économie et des finances (*Personnel politique français*, PUF, 1989, p. 61 et 62).

V. *Gouvernement. Ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

## PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. B. Chantebout, Changer le mode d'élection du Président de la République, *PA*, 4-5, p. 8 ; B. Dolez, Les incidences institutionnelles du quinquennat, *RPP*, mai, p. 14.

— *Collaborateurs*. M. Pierre Morel, nommé ambassadeur à Moscou, est remplacé dans ses fonctions de conseiller diplomatique par M. Jean Vidal, qui était représentant permanent de la France auprès des Communautés jusqu'à la nomination de l'ancien secrétaire général du Quai d'Orsay à ce poste le mois précédent ; M. Jean Lévy, qui était chargé de mission, est promu conseiller technique à la présidence de la République (p. 7953).

— *Conseil de défense*. Un conseil s'est tenu, sous l'autorité du chef de l'Etat, le 27-5, à l'Élysée (*Le Figaro*, 29-5).

— *Droit de grâce*. M. Robert Pandraud (RPR) s'étant étonné que SOS-Racisme ait bénéficié de la remise de 80 000 F de contraventions par grâce présidentielle, le Premier ministre a répondu le 24-6 que, « selon un principe constant, il n'est pas possible de débattre ou d'évoquer les conditions dans lesquelles le Président de la République a pu décider ou refuser d'exercer le droit de grâce qui lui est reconnu par la Constitution » (p. 2715).

— « *La France en tête* ». Concernant le traité de Maastricht, le Président de la République a affirmé, le 1<sup>er</sup>-5, à Europe 1 : *Ce n'est pas une affaire de clan, ce n'est pas une affaire de parti, c'est une affaire qui touche tous les Français, les partisans, les adversaires. Et moi, j'ai la France en tête... Le débat doit être un débat élevé et noble* (*Le Monde*, 3/4-5).

— « *Garant de la souveraineté nationale* ». S'agissant de la construction européenne présente et à venir, M. François Mitterrand s'en réclame, par assimilation à l'indépendance nationale, dont il est en charge (art. 5 C) : *Garant de la souveraineté nationale, je le reste et le resterai et, après moi, mes successeurs : notre patrie est bien là, bien vivante* (*Paris-Match*, 14-3).

— *Fonction tribunicienne ou « façon de revendiquer »*. Intervenant, à Europe 1, à l'occasion de la fête du travail, le 1<sup>er</sup>-5, M. Mitterrand a déclaré : *J'ai ma façon de revendiquer, c'est de m'efforcer de transformer les lois et les mœurs lorsqu'elles me paraissent nuisibles à l'ensemble des travailleurs* (*Le Monde*, 3/4-5). V. J.-M. Normand, Le délégué du personnel des Français (*ibid.*).

— *Mission du Premier ministre*. *Pourquoi ne pas considérer qu'au-delà des élections législatives la mission que j'ai fixée au Premier ministre devrait normalement continuer*, s'est interrogé le chef de l'Etat, à Europe 1, le 1<sup>er</sup>-5 (*Le Monde*, 3/4-5). *Il sait qu'il peut compter sur moi... Je suis très satisfait de ce qu'il fait et j'espère que cela va continuer* (*ibid.*).

— *Mission présidentielle*. *Je lutte pour la grandeur de la France, pour la défense de mes idées et pour la victoire politique de ceux qui m'ont accompagné à travers toutes ces années*, a indiqué le chef de l'Etat à *Paris-Match* (14-5). Evoquant une nouvelle cohabitation (cette *Chronique*, n° 62,

p. 199) il a observé : *Il est déjà exceptionnel que nous ayons pu gouverner tout ce temps grâce au soutien de la majorité des Français. S'ils changent de cap, j'aurai de la peine mais pas de cauchemar... Quoi qu'il en soit, je remplirai la mission qui m'a été renouvelée en 1988*, a-t-il ajouté, avant de conclure : *La République a ses lois. Je m'y conformerai* (*Paris-Match*, 14-5).

— *Modification du rituel.* Pour la première fois depuis 1946 M. François Mitterrand a délaissé Solutré (cette *Chronique*, n° 59, p. 219) au profit de la roche voisine de Vergisson, le dimanche de Pentecôte, 7-6 (*Le Monde*, 9-6).

— *Responsabilité.* *J'assume la responsabilité suprême dans toutes ses dimensions. C'est l'honneur et le poids de ma tâche*, estime M. Mitterrand à *Paris-Match* le 14-5. V. *Référendum*.

— *Septennat, quinquennat : nouvelles variations.* A *Paris-Match*, le 14-5, le Président de la République a opiné, à nouveau (cette *Chronique*, n° 62, p. 200) : *5 ans, c'est bien court, plus court que le mandat des maires de nos communes. 14 ans, en cas de réélection, c'est bien long. Il faut trouver un moyen terme. Et pourquoi pas 6 ans ?*

— *Sur le régime.* Repoussant l'idée d'un régime présidentiel, M. Mitterrand marque sa préférence pour le régime parlementaire dans lequel nous vivons (*Paris-Match*, 14-5) : *Qu'est-ce que ce serait s'il n'y avait plus de Premier ministre !... Certes nos institutions sont ambiguës puisque, d'une part, le Président de la République est élu au suffrage universel, ce qui lui confère un pouvoir et des moyens plus importants que ceux de ses prédécesseurs... et que, d'autre part, le Gouvernement reste responsable devant les Assemblées (sic). Mais ce système boiteux fonctionne quand même. Il peut s'améliorer. C'est plus une affaire de pratique que de théorie.*

— « *Une formidable explication* ». Après le « dialogue fracassant » (cette *Chronique*, n° 59, p. 220), le glossaire présidentiel s'est enrichi d'une nouvelle formule. Le 1<sup>er</sup>-5, il avait affirmé de manière abrupte : « C'est le traité ou ce n'est rien », mais le rejet du traité de Maastricht par les électeurs danois l'a conduit, le 5-6, à souhaiter devant les étudiants de l'IEP de Paris que « dans chaque village, dans chaque commune, dans chaque quartier, il y ait une formidable explication » (*Le Monde*, 7/8-6).

V. *Congrès du Parlement. Gouvernement. Premier ministre. Référendum. Révision de la Constitution.*

#### RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* J. Gicquel, Brèves observations sur un binôme (art. 11 et 89 C), *PA*, 4-5, p. 11.

— *Référendum local de consultation.* Une votation relative à la place des immigrés a été organisée, le 28-6, à Hautmont (Nord) : 87 % des votants se sont prononcés pour le *oui* (*Le Monde*, 30-6). Préalablement, le préfet avait contesté la légalité de sa tenue, en introduisant un recours devant le TA de Lille, pour violation de la loi du 6-2-1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 202) (*Le Monde*, 27-6).

— *Annonce d'un référendum national sur l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne.* Au conseil des ministres, le 3-6, le chef de l'Etat a décidé d'emprunter la voie référendaire : *La ratification du traité lui-même relèvera de toute façon du vote populaire* (*Le Monde*, 5-6). Le surlendemain à l'IEP de Paris, évoquant en filigrane sa responsabilité (cette *Chronique*, n° 62, p. 201), il devait préciser : *La ratification c'est l'affaire du peuple... c'est plus risqué, c'est vrai, et je le sais. C'est risqué pour l'Europe, c'est risqué pour le Gouvernement et la majorité et c'est risqué pour le Président de la République*, avant d'affirmer : *Il n'y a pas de grande chance sans grand risque* (*ibid.*, 7/8-6).

#### V. Session extraordinaire.

#### RÈGLEMENTS

— *Attribution de compétence.* Le nouvel art. 88-4, al. 2 C renvoie au règlement de chaque assemblée les modalités selon lesquelles des résolutions peuvent être votées. Le texte adopté par les députés prévoyait qu'il s'agissait d'« avis » et que les modalités en étaient déterminées par la loi, la rédaction définitive ayant été imposée par le Sénat. V. *Résolutions. Sénat.*

#### RENOI EN COMMISSION

— *Application.* L'opposition s'étant insurgée contre les conditions dans lesquelles la commission des lois avait examiné le projet de LC les 28 et 30-4, la conférence des présidents était convenue d'un nouvel examen des amendements déclarés irrecevables (v. *Amendements*), et une motion de renvoi fut déposée par M. Mazeaud (RPR), le 7-5. Mais M. Gouzes (S), président de la commission, souhaitant éviter une décision formelle qui avait valeur de désaveu, objecta que le renvoi, qui intervient en fin de discussion générale, impliquerait la reprise de toute la procédure ; il lui fut répondu par la présidence que le « nouveau rapport » mentionné par l'art. 91, al. 6 et 7 RAN ne se substitue pas à l'ancien, mais constitue simplement un « rapport supplémentaire » (p. 996). Cette interprétation bénéficiant d'un consensus, le renvoi en commission fut décidé par 569 voix contre 2 ; la commission se réunit l'après-midi même et M. Gouzes présenta un rapport supplémentaire (n° 2684) le 12-5. Après

l'intervention du ministre des affaires étrangères, l'Assemblée passa alors à l'examen des articles sans rouvrir la discussion générale sur le rapport supplémentaire, mais M. Millon (UDF) précisa que « cet arrangement d'opportunité ne doit pas constituer un précédent juridique » (p. 1013). L'adoption d'une motion de renvoi, qui est très rare, signifie généralement le rejet du texte (cette *Chronique*, n° 53, p. 190).

#### RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. J. Rossetto, *Les institutions politiques de la France*, A. Colin, 1992.

— « *La langue de la République* ». L'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 a désormais valeur constitutionnelle, au lendemain du vote de la loi 92-554 du 25-6 (p. 8406) qui modifie l'art. 2 C : *La langue de la République est le français* (nouvel al. 2). Le projet voté, en première lecture à l'Assemblée avait suscité les réserves de la communauté française de Belgique et du Québec, lorsqu'il affirmait *le français est la langue de la République*. En effet, ce dernier est le bien commun de la francophonie et non l'attribut de l'une de ses composantes.

— « *Protocole républicain* » ? Que le directeur des affaires criminelles et des grâces, M. Terrier, se rende dans le bureau du ministre de la ville, M. Tapie, à la veille de son inculpation, en présence de ses avocats, est conforme au « protocole républicain », a estimé le garde des Sceaux, le 28-5 (*Le Monde*, 30-5). *Sa conduite est irréprochable*, devait-il déclarer à l'Assemblée le 3-6 (p. 1872).

Le précédent de l'affaire Boulin, en 1979, apporte toutefois un démenti : le directeur fut, à l'époque, consulté par son ministre, à la demande de l'un de ses collègues du Gouvernement (*ibid.*, 2-6). Ce que confirme également un ancien directeur des grâces : en l'occurrence, *il s'agit bel et bien d'un acte de favoritisme. Un tel comportement est non seulement inhabituel... mais proprement scandaleux et déshonorant pour la justice* (R. Bêteille, L'affaire Terrier, *Le Figaro*, 19-6).

A l'opposé, il est d'un usage courant qu'en matière budgétaire les ministres dépensiers se rendent auprès du directeur du budget, à toutes fins utiles.

— *Tradition républicaine*. L'apposition dans les mairies de la photographie officielle du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 62, p. 202) en constitue une illustration. Dans les rares cas, observe le ministre de l'intérieur, où elle n'est pas observée, elle n'est pas assortie de sanction (AN, Q, p. 2062).

V. *Autorité judiciaire. Ministre. Président de la République.*

## RÉSOLUTIONS

— *Revanche sur 1959 ?* En vertu du nouvel art. 88-4, al. 1 C, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative sont désormais soumises à l'AN et au Sénat par le Gouvernement ; le 2° al. dispose : « Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée. » Le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Jacques Larché (UREI), a défini la résolution comme « un acte juridique non contraignant à l'égard du Gouvernement, par lequel l'AN ou le Sénat fait connaître sa volonté » (p. 1732). Estimant que de tels actes mettaient en cause la responsabilité du Gouvernement en dehors des formes prévues par la Constitution, le CC avait limité l'objet des résolutions aux mesures d'ordre intérieur (59-2 DC des 17, 18 et 24-6-1959). La LC du 25-6 leur attribue un nouveau domaine, qui est matériellement législatif mais qui, formellement, ressortit au contrôle politique : cette ambiguïté reflète simplement celle de l'ordre juridique européen qui fait des gouvernements les législateurs communautaires. Le Parlement français en tire bien tardivement les conséquences, et on n'en sera que plus étonné de l'appréciation du président de la commission des lois de l'Assemblée, pour lequel la révision ferait « glisser vers la IV<sup>e</sup> République » (p. 2541).

## RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

— *Bibliographie.* P. Avril, Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité, *PA*, 4-5, p. 29.

— *Article 49, 2 C.* Déposée le 27-5 par le RPR, l'UDF et l'UDC, la motion de censure sur la politique agricole commune a reçu l'appui du groupe communiste juste avant le vote, le 1<sup>er</sup>-6, mais elle n'a recueilli que 286 voix et il lui en a manqué 3 pour atteindre la majorité absolue de 289 suffrages : jamais la marge n'avait été aussi étroite. Ont voté « pour » 124 RPR sur 126 (M. de Bénouville ne vote jamais la censure et M. Peyrefitte a omis de répondre à l'appel de son nom), 89 UDF sur 89, 39 UDC sur 40 (M. Barre), 25 PC sur 26 (M. Moutoussamy, app.), et 9 NI sur 24 (p. 1765).

— *Article 49, 3 C.* Le premier engagement de responsabilité du Gouvernement de M. Bérégozoy est intervenu le 5-6 (p. 2049), après que la réserve eut été demandée sur tous les votes du projet relatif aux relations entre les médecins et l'assurance maladie (v. *Vote bloqué*). Aucune motion de censure ne fut déposée, mais l'éventualité s'en précisant en 2<sup>e</sup> lecture, le Premier ministre a retiré son texte.

## RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Bibliographie.* La révision constitutionnelle, *Les Petites Affiches*, numéro spécial, 4 mai 1992 ; H. Hubrecht, Le verrou de l'art. 89 C, *ibid.*, p. 45.

— *Loi constitutionnelle du 25 juin 1992.* Le projet de LC ajoutant à la Constitution un titre « De l'Union européenne » (AN, n° 2623) a été adopté le 12-5 par les députés, qui ont notamment complété le titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », ajouté certaines dispositions et modifié la rédaction d'autres ; le texte a été adopté le 16-6 par les sénateurs, qui ont notamment repris certains amendements repoussés au Palais Bourbon ; l'AN s'est ralliée le 18-6 au texte sénatorial que le Congrès a définitivement ratifié le 23 ; la LC 92-554 a été promulguée le surlendemain (p. 8406). C'est la 6<sup>e</sup> révision de la Constitution. Mais 5 échecs ont été rencontrés (cette *Chronique*, n° 55, p. 208).

La LC comporte 5 articles ; l'art. 1 ajoute à l'art. 3 C un alinéa (v. *République*) ; l'art. 2 modifie l'art. 54 C (v. *Conseil constitutionnel. Engagement international*), l'art. 3 modifie l'art. 74 C (v. *Collectivités territoriales. Loi organique*) ; l'art. 4 modifie la numérotation des titres, le titre XIV (« De la révision ») devient le titre XV, et le titre XV (« Dispositions transitoires ») le titre XVI, en raison de l'insertion d'un nouveau titre XIV intitulé « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » opérée par l'art. 5 ; le nouveau titre XIV comporte les art. 88-1 (v. *Engagement international*) ; 88-2 (v. *Engagement international. Loi*) ; 88-3 (v. *Collectivités territoriales. Elections. Loi organique*) et 88-4 (v. *Loi. Règlements. Résolutions*).

V. *Congrès du Parlement ? Exception d'irrecevabilité. Renvoi en commission.*

— *Procédure parlementaire.* S'agissant de la révision constitutionnelle, le chef de l'Etat a estimé, le 1<sup>er</sup>-5, que c'est un travail technique et juridique assez complexe. Voilà pourquoi je pense que la voie parlementaire est la meilleure (*Le Monde*, 3/4-5). Mais il n'a pas écarté le recours à l'art. 11 C, en tant que de besoin : Je serai obligé de m'adresser à l'ensemble des Français pour trancher... en cas de mauvais vouloir constaté (*ibid.*). Cette innovation pour le moins surprenante, consistant à combiner des procédures exclusives l'une de l'autre, et non plus seulement concurrentes (cette *Revue*, n° 45, p. 138), a été condamnée au Sénat par le rapporteur (p. 1427) (cette *Chronique*, n° 62, p. 203).

V. *Président de la République.*

## SÉANCE

— *Suspension.* En accord avec le Gouvernement, le Sénat a suspendu l'examen du projet de loi constitutionnelle (n° 334), le 3-6 (p. 1460), jusqu'au 9-6, après l'annonce du rejet, par le Danemark, du traité de Maastricht.



## SÉNAT

— *Administration*. Le bureau a décidé qu'à titre personnel M. Jacques Ollé-Laprune, secrétaire général de la présidence, portera le titre de secrétaire général du Sénat (*BIRS*, n° 524, p. 24).

— *Banque de données*. Depuis le 17-6, les 17 bases de données à caractère juridique et documentaire sont consultables sur minitel 3615 ou 3616, code *Sénatel* (*BIRS*, 524, p. 25).

— *Collège électoral*. La loi 92-547 du 22-6 (p. 8169) modifie les circonscriptions électorales pour l'élection des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger, dont l'effectif reste fixé à 150 (cette *Chronique*, n° 55, p. 223), pour tenir compte de l'unification allemande, de l'éclatement de l'Union soviétique et de l'accession à l'indépendance de nouveaux Etats.

— *Président*. Dans une lettre du 17-6 au Premier ministre, le président Poher s'étonne des propos de celui-ci rapportés par la presse, selon lesquels le Sénat aurait « outrepassé ses droits » en adoptant l'amendement sur le vote de la LO relative aux élections municipales dans les mêmes termes par les deux assemblées. En réponse, M. Bérégovoy dément l'expression, tout en évoquant « l'équilibre des institutions » (*Le Monde*, 19-6).

V. *Bicamérisme. Congrès du Parlement. Elections. Loi de finances rectificative. Loi organique. Règlement.*

## SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation*. Une 4<sup>e</sup> session (cette *Chronique*, n° 62, p. 204) a été décidée par décret du 30-6 (p. 8616) à compter du 1<sup>er</sup>-7. Outre l'achèvement des travaux législatifs, la proposition du Gouvernement au chef de l'Etat en vue de la tenue d'un référendum sur l'autorisation de ratifier le traité de Maastricht requiert la présence parlementaire (art. 11 C).

## VOTE BLOQUÉ

— *Assemblée nationale*. La réserve de tous les votes a été demandée au début de la discussion des articles du projet médecins et assurance maladie, le 4-6 (p. 1976), mais le scrutin unique a finalement été remplacé, selon une pratique désormais classique, par le recours à l'art. 49-3 C (v. *Responsabilité du Gouvernement*). L'art. 44-3 C a de nouveau été appliqué en 2<sup>e</sup> lecture du code forestier (cette *Chronique*, n° 62, p. 205), contre un amendement puis en 2<sup>e</sup> délibération et sur l'ensemble le 9-6 (p. 2065 et 2069). Le projet portant diverses dispositions relatives à

l'éducation nationale a fait l'objet de la même procédure, pour un amendement de suppression en 2<sup>e</sup> délibération, les articles réservés et l'ensemble, le 25-6 (p. 2860).

#### VOTE PERSONNEL

— *Application.* Pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 61, p. 195), l'art. 27, al. 2 C a été exceptionnellement respecté lors de l'adoption du projet de LC en 1<sup>re</sup> lecture, le 12-5 (p. 1127), et en 2<sup>e</sup> lecture, le 18-6 (p. 2590). Au Sénat, l'art. 59 RS dispose que le scrutin public à la tribune, qui implique le vote personnel, a lieu de droit pour les projets de révision de la Constitution, et il en va de même au Congrès en application de l'art. 16 du règlement (texte dans notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 194).