Chronique constitutionnelle française

(21 novembre - 31 décembre 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

24 novembre. Manifestations d'agriculteurs contre l'accord du GATT.

27 novembre. La Cour de cassation casse l'arrêt de non-lieu rendu en faveur de M. Paul Touvier.

5 décembre. M. Léotard refuse les « primaires » pour l'élection présidentielle.

9 décembre. Elections prud'homales.

9 décembre. M. Jacques Barrot, président du groupe UDC, dénonce « le vieil atavisme hégémonique » du RPR.

12 décembre. M. Alphandéry, député CDS, refuse de succéder à Mme Scrivener à la Commission de Bruxelles.

13 décembre. Le Premier ministre dénonce le danger d'un « retour de l'Etat RPR », et M. Laurent Fabius celui d'une « chambre noire ».

14 décembre. M. Pasqua propose de créer par la loi des « primaires » présidentielles.

15 décembre. L'UDF et le RPR mettent en place le comité national pour les élections primaires présidentielles.

18 décembre. M. Giscard d'Estaing apporte son « soutien total à la politique de maintien de la valeur du franc ».

19 décembre. Le RPR propose « vingt réformes pour commencer à changer la France ».

21 décembre. Le ministre de l'intérieur déclare une « guerre de harcèlement » contre la drogue.

27 décembre. M. Henri Emmanuelli qualifie de « placebo médiatique » le retour de M. Tapie au Gouvernement.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Autonomie financière.* L'Assemblée a décidé de reverser à l'Etat une somme de deux milliards de francs sur les réserves dont elle dispose, en vue de garantir les retraites de ses élus et de ses fonctionnaires (*Le Monde*, 23-12). V. Th. Bréhier, Les « fonds secrets » du législatif, *ibid.*, et notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 66.

— *Composition.* M. Jean-Marie Le Guen (S) a démissionné de son mandat (Paris, 9e), le 16-12 (p. 17280), afin de se conformer à la loi limitant le cumul des mandats (cette *Chronique*, n° 62, p. 168).

V. *Bicamérisme. Commission. Conférence des Présidents. Droit parlementaire. Elections. Parlement. Règlement.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Affaire Touvier.* Saisie par le Garde des sceaux (cette *Chronique*, n° 62, p. 169), la Cour de cassation a rendu un arrêt, le 27-11, aux termes duquel elle a partiellement cassé l'arrêt de non-lieu rendu, en avril, par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, en ce qui concerne le massacre de Rilleux-la-Pape, perpétré en juin 1944. La qualification de crime contre l'humanité pourrait être ainsi retenue par les juges saisis en renvoi (*Le Monde*, 27 et 29/30-11).

— *Secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature.* Mme Paule Dayan, chargée de mission à l'Elysée, magistrat, en assure le secrétariat administratif, par décision du Président de la République, en date du 23-12 (p. 17659), en remplacement de Mme Danièle Burguburu, en poste depuis 1981, nommée au tour extérieur, conseiller d'Etat, en service ordinaire (décret du 21-12, p. 17687).

V. *Président de la République.*

BICAMÉRISME

— *Bibliographie.* Eléments pour un bilan de la IXe législature (1988-1993), *BAN*, 123, annexe.

— *Bilan de la session ordinaire et de la session extraordinaire.* 38 lois ont été adoptées (dont 6 conventions internationales et 2 propositions de lois). Pour 12 d'entre elles, la CMP est parvenue à l'adoption d'un texte commun. Le dernier mot a été donné, en revanche, aux députés, à dix reprises (réforme de la procédure pénale ; loi de finances pour 1993, entre autres) (*BIRS*, 541, p. 47).

CODE ÉLECTORAL

— *Application de la loi du 15 janvier 1990.* Le décret 92-1300 du 14-12 (p. 17146) modifie les art. R. 39-1, R. 39-2 et R. 39-4 concernant les reçus remis par les mandataires aux donateurs, le dépôt des comptes de campagne et la transmission de ceux-ci à la CCFP (v. cette *Chronique,* n° 56, p. 201).

V. *Elections.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* J.-Cl. Hélin, Le préfet, les élus et le juge. Réflexions sur le contrôle de légalité des actes locaux, *PA,* 16-12 ; R. Rouquette, La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (loi du 6-2-1992), *ibid.,* 27 et 30-11 ; J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-M. Becet, Les conditions d'exercice des mandats locaux, *RFDA,* 1992, p. 957.

— *Condition des conseillers municipaux minoritaires.* Le décret 92-1248 du 27-11 (p. 16460) met à la disposition desdits conseillers un local commun dans les communes de plus de 3 500 habitants (nouvel art. R. 318-1 du code des communes).

— *Indemnité des élus locaux.* Selon l'idée annoncée (cette *Chronique,* n° 62, p. 170), l'art. 47 de la loi de finances rectificative pour 1992 (loi 92-1476 du 31-12, p. 183), décide que l'indemnité sera soumise à une retenue à la source, calculée selon le barème de l'impôt déterminé pour une part de quotient familial, à partir du 1er-1-1993.

V. *Constitution.*

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

— *Création.* Le Sénat a décidé le 20-12 de constituer une commission d'enquête « chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire » (p. 4560).

— *Refus de participation.* Les trois groupes de l'opposition ont refusé le 24-11 de désigner des candidats à la Commission sur l'état des connaissances scientifiques et les actions menées à l'égard de la transmission du SIDA, constituée le 20 (cette *Chronique,* n° 64, p. 186), qui ne comprend donc que des députés socialistes et communistes. Le rapporteur, M. Le Déault (S), leur a demandé de revenir sur cette décision, la commission devant poursuivre ses travaux en janvier (*Le Monde,* 26-11 et 26-12).

— *Témoins.* Le bureau du Sénat a rejeté le 16-12 la requête du président du groupe socialiste, M. Claude Estier, demandant que des poursuites soient engagées à l'encontre de M. Alain Mérieux pour faux témoignage devant la commission d'enquête sur le système transfusionnel français (*Le Monde*, 17-12). A la suite de cette décision, MM. Dailly et Lesein (RDE) ont déposé une proposition de loi tendant à « réprimer les dépositions sciemment inexactes effectuées sous serment par les témoins entendus par les commissions d'enquête parlementaires » (*ibid.*, 23-12).

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

— *Composition.* La nouvelle rédaction de l'art. 48 du RAN, issue d'une résolution adoptée le 18-11 et déclarée conforme par le CC le 17-12 (v. *Règlement*), ajoute le président de la délégation de l'AN pour les Communautés européennes aux membres de la conférence des présidents. La même innovation figure dans la résolution adoptée par le Sénat, le 15-12, qui est en instance devant le CC.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Dominique Rousseau, *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, 1992 ; Louis Dubouis et Gustave Peiser, *Droit public*, 11e éd., Dalloz, 1992 ; chr. B. Mathieu et M. Verpeau, *PA*, 9-12.

Notes. L. Favoreu et P. Gaïa sous 92-308 DC, 9-4, et 92-312 DC, 2-9, *RFDC*, 1992, p. 389 ; Th. S. Renoux, 91-301 DC, 15-1-1992, *ibid.*, p. 545 ; B. Genevois, 92-312 DC, 2-9, *RFDA*, 1992, p. 937.

— *Décisions.*

92-170 L, 8-12 (p. 16911). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*
92-171 L, 17-12 (p. 17477). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*
92-172 L, 29-12 (p. 100). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*
92-173 L, 29-12 (p. 101). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*
92-1152 à 1154-1161, 8-12 (p. 16911). S. Nouvelle-Calédonie. V. *Contentieux électoral.*
92-1159, 8-12 (p. 16913). S. Nord. V. *Contentieux électoral.*
92-1150, 8-12 (p. 16913). S. Oise. V. *Contentieux électoral.*
92-1151-1157, 8-12 (p. 16914). S. Moselle. V. *Contentieux électoral.*
92-1155-1158, 8-12 (p. 16914). S. Meurthe-et-Moselle. V. *Contentieux électoral.*
92-1160, 8-12 (p. 16915). S. Meuse. V. *Contentieux électoral.*
92-314 DC, 17-12 (p. 17477). Résolution complétant le RAN pour l'application de l'art. 88-4 C. V. *Conférence des présidents. Règlement.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Règlement intérieur.* Le CES n'étant pas une assemblée délibérante, c'est par un décret 92-1319 du 17-12 du Premier ministre que son règlement intérieur a été modifié (p. 17380).

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* M. Frangi, *Constitution et droit privé. Les droits individuels et les droits économiques,* Economica-PUAM, 1992 ; La Constitution française et le traité de Maastricht, *RFDC,* 1992, p. 387 ; J.-F. Flauss, Droit local alsacien-mosellan et Constitutiou, *RDP,* 1992, p. 1625 ; Y. Pimont, La Nouvelle-Calédonie et le droit constitutionnel, *ibid.,* p. 1687.

V. *Président de la République. Référendum. Règlement. République. Révision de la Constitution.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Elections régionales.* Pour dépôt tardif du cautionnement, la liste socialiste ne pouvait participer aux dernières élections à la Guadeloupe, mais cette liste ayant obtenu 7 sièges, son absence aurait affecté les résultats du scrutin, et c'est donc l'ensemble des opérations que le CE a annulé le 4-12. En outre, l'inéligibilité de plusieurs têtes de liste a été constatée, pour rejet à bon droit de leurs comptes de campagne par la CCFP. Le même motif a conduit à déclarer inéligible la tête de liste du Mouvement pour l'autodétermination, élu à l'Assemblée de Corse, que remplacera son suivant de liste, l'inéligibilité étant personnelle (*Le Monde,* 6/7-12). La même solution a été appliquée au Pr Léon Schwartzenberg, tête de la liste Energie-Sud dans les Alpes-Maritimes, qui avait reçu de la société Financière immobilière Bernard Tapie un versement excédant le plafond des 10 % des dépenses de campagne autorisé pour un même donateur, et dont le compte avait été pour ce motif rejeté par la CCFP (*ibid.,* 20/21-12).

— *Elections sénatoriales.* Le renouvellement de la Haute Assemblée (cette *Chronique,* n° 64, p. 194) a donné lieu à diverses contestations (*ibid.,* p. 192) que le juge devait rejeter, le 8-12.

Au terme d'une jurisprudence constante, le CC a donné acte du désistement de requête (92-1159, S. Nord) et frappé d'irrecevabilité successivement un recours dirigé contre des opérations du premier tour n'ayant pas donné lieu à la proclamation d'un sénateur (92-1155, S. Meuse) ou pour la première fois, contre respectivement l'irrégularité du tableau des électeurs sénatoriaux (92-1152, S. Nouvelle-Calédonie) conformément au précédent

(9-7-1959, S. Guadeloupe, *Rec.*, p. 247), et des instructions adressées par le représentant de l'Etat aux maires (92-1152, S. Nouvelle-Calédonie).

Sur le fond, la sincérité de la consultation n'est pas affectée, en raison de la non-utilisation de l'isoloir par certains électeurs, en l'absence de *contraintes et de pressions* (92-1150, S. Oise) ; de la diffieulté à circuler autour de la table de dépouillement (92-1155, S. Meurthe-et-Moselle) ou d'une longue attente pour participer au scrutin (92-1151, S. Moselle). De la même façon, des difficultés particulières d'acheminement des cartes d'électeur ne sauraient être regardées comme une manœuvre (92-1152, S. Nouvelle-Calédonie), au même titre que la diffusion au cours du deuxième tour d'un document invitant les électeurs à se déterminer en faveur d'un candidat (92-1155, S. Meurthe-et-Moselle) ou d'un tract (92-1151, S. Moselle).

Reste que le juge de l'élection n'entend pas favoriser les simples allégations, dès lors qu'elles ne sont ni corroborées par un commencement de preuve (92-1155, S. Meurthe-et-Moselle), ni mentionnées au procès-verbal (92-1160, S. Meuse).

L'examen du contentieux sénatorial aura été l'occasion pour le Conseil de mentionner, à toutes fins utiles, que la commission, prévue à l'art. R. 157 du code électoral, n'a pour mission exclusive, en cas de ballottage, que de mettre en place des bulletins en blanc (92-1150, S. Oise) ; d'indiquer qu'aucune disposition n'exige la signature des bulletins blancs ou nuls par les scrutateurs (92-1155, S. Meurthe-et-Moselle) ; d'accepter la validité entre les bulletins imprimés produits par des candidats et les bulletins manuscrits (92-1160, S. Meuse) et d'interpréter la loi, en vue d'assurer le respect du principe d'égalité, en permettant à des délégués de droit au collège sénatorial, empêchés, d'être remplacés par des suppléants (92-1152, S. Nouvelle-Calédonie). Nonobstant l'étroitesse du résultat dans cette dernière circonscription, la décision d'annulation d'une élection sénatoriale en date du 9-7-1959 (S. Dordogne, *Rec.*, p. 246), demeure, à ce jour, isolée.

V. *Sénat*.

DROIT ADMINISTRATIF

— *Bibliographie*. Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 14e éd., 1992.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. F. de La Saussay, *L'héritage institutionnel français (1789-1958)*, Hachette, 1992 ; G. Conac, L'apport de René Capitant au droit constitutionnel et à la science politique, in *Apports de René Capitant à la science juridique*, Litec, 1992, p. 53 ; J. Robert, L'apport de René Capitant à la théorie générale du droit, *ibid.*, p. 17.

DROIT PARLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* Pierre Avril et Jean Gicquel, L'apport de la révision à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1992, p. 437.

— *Exposition.* A l'occasion du 144e anniversaire de la naissance d'Eugène Pierre, *ce vieil fou du parlementarisme*, la bibliothèque de l'Assemblée nationale a organisé, en décembre, une exposition (*BAN*, 123, p. 87).

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Danièle Dauvignac et Yves-Marie Doublet, La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : premier bilan, *RFDC*, 1992, p. 551 ; La CCFP a publié le 4-12 dans l'édition Documents administratifs du *JO* la première série des comptes de campagne des élections régionales du 22-3.

— *Financement.* En application de la loi n° 78-17 du 6-1-1978 relative à l'informatique, un décret n° 92-1298 du 14-12 (p. 17145) autorise la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques à traiter des données nominatives pour la gestion des reçus délivrés aux personnes physiques ou morales ayant apporté leur soutien financier aux candidats aux élections ainsi qu'aux partis. L'informatisation du secrétariat de la CCFP a fait l'objet d'un arrêté du vice-président du Conseil d'Etat du 28-10 (p. 16855).

— *Comptes de campagne.* Deux autres décrets du même jour concernent l'un (n° 92-1299, p. 17146) la gestion informatisée des comptes de campagne, tandis que l'autre (n° 92-1300) modifie le décret n° 90-606 du 9-7-1990 pris pour l'application de la loi du 15-1-1990. V. *Code électoral.*

— *Elections législatives.* Le CSA a publié la recommandation n° 92-6 du 11-12 à l'ensemble des services de radiodiffusion sonore et de télévision en vue des élections législatives des 21 et 28 mars 1993 (p. 17430).

— *Election sénatoriale.* M. Gilbert Baumet, nommé ministre délégué chargé du commerce et de l'artisanat le 2-10, avait démissionné pour empêcher son suppléant de le remplacer au Sénat. Une élection partielle s'est donc déroulée dans le Gard, le 20-12, à l'issue de laquelle M. Cavalier-Bénézet (S) a été élu (*Le Monde*, 22-12).

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

V. *Référendum.*

GOUVERNEMENT

— *Composition.* Par un décret du 26-12, *fait à l'ambassade de France à Ankara* (p. 17797), procédé exceptionnel, il a été procédé au troisième remaniement du Gouvernement Bérégovoy (cette *Chronique*, n° 64, p. 196) : M. Bernard Tapie est nommé ministre de la ville, poste dont il avait démissionné naguère à la veille d'une inculpation (*ibid.*, n° 63, p. 169 et 175), le juge ayant rendu en sa faveur une ordonnance de non-lieu dans l'affaire Toshiba-France, le 18-12 (*Libération*, 19/20-12). Quant à M. François Loncle, il devient secrétaire d'Etat au plan, délégué auprès du Premier ministre.

— *Solidarité.* L'arbitrage rendu par le Premier ministre concernant la construction d'un grand stade à Sénart a été contesté par M. Soisson le 2-12 (*Le Figaro*, 3-12). M. Joxe s'est opposé à M. Kouchner, au conseil des ministres du 2-12, s'agissant de la participation de la France à l'opération humanitaire en Somalie (*Le Monde*, 10-12). Quant à M. Vauzelle et Mme Neiertz, ils se sont divisés à propos de la dépénalisation de l'auto-avortement, le 9-12 (*Le Figaro*, 10-12). Enfin, la lutte contre la drogue a séparé MM. Quilès et Kouchner, le 21-12 (*Le Monde*, 23/24-12). Reste que M. Loncle a jugé avec sévérité les propos tenus sur son action, celle d'un *supplétif*, par le nouveau ministre de la ville, M. Tapie (*Libération*, 24 et 28-12).

V. *Loi. Ministre. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Du refus à la mise en accusation de membres du Gouvernement.* Pour la seconde fois, sous la Ve République (cette *Chronique*, n° 45, p. 181), trois ministres concernés par l'affaire du sang contaminé, dont un Premier ministre, ont été déférés, en final, devant la Haute Cour de Justice, au terme d'une procédure émaillée de rebondissements (*ibid.*, n° 64, p. 198).

I. Issue d'une *pétition* adressée, le 20-8 précédent, au président du Sénat par celui de l'association française des hémophiles (*ibid.*, n° 64, p. 197), la proposition de résolution portant mise en accusation de M. Laurent Fabius, Premier ministre, Mme Georgina Dufoix, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, et M. Edmond Hervé, secrétaire d'Etat, chargé de la santé, au moment des faits, en 1985, a été limitée par la commission à ces deux derniers. Trois incriminations ont été retenues à leur encontre : non-assistance à personne en danger ; homicide involontaire et coups et blessures involontaires et fraude sur les produits entraînant un danger pour la santé de l'homme. Le Sénat devait adopter,

le 10-12 (p. 3903), les conclusions de sa commission, après avoir repoussé l'amendement Lauriol (RPR) tendant à renvoyer également l'ancien Premier ministre.

A l'opposé, l'Assemblée nationale rejetait le 16-12 (p. 7331), le groupe socialiste ne prenant pas part au vote, l'amendement de sa commission limitant l'incrimination des deux anciens ministres au seul délit de non-assistance. Sur ces entrefaites, une nouvelle intervention du pouvoir exécutif (cette *Chronique*, n° 64, p. 211), en contraste absolu avec le précédent Nucci (*ibid.*, n° 45, p. 182), allait relancer le processus.

II. *J'espère que la procédure engagée puisqu'elle est la seule constitutionnellement possible puisse aboutir.* La déclaration de M. Pierre Bérégovoy, le lendemain (*Le Monde*, 19-12) sera à l'origine du revirement socialiste et de la reprise de toute la procédure parlementaire.

Sur-le-champ, M. Laurent Fabius, choisissant le parti de la solidarité, prit l'initiative au Palais-Bourbon d'une nouvelle résolution de renvoi, au motif de non-assistance à personne en danger. A la quasi-unanimité de ses membres, l'Assemblée a adopté, le 19-12 (p. 7588) ladite résolution. Le Sénat devait l'approuver, dans les mêmes termes, conformément aux dispositions de l'art. 68 C, le lendemain (p. 4526).

— *Organisation.* Derechef, la Haute Cour est formée (cette *Chronique*, n° 43, p. 205) : le 17-12, ses membres (*ibid.*, n° 64, p. 198), réunis au Sénat, ont élu le doyen d'âge, M. Louis Brives, sénateur du Tarn (RDE), président, et MM. Pierre Mazeaud, député de Haute-Savoie (RPR), et Michel Dreyfus-Schmidt, député du territoire de Belfort (S), vice-présidents (p. 17355). Après avoir reçu le serment du greffier en chef de la Cour de cassation (art. 14 de l'ord. 59-1 du 2-1-1959), la Haute Cour de Justice a rendu hommage à son procureur général Pierre Bezio, procureur général près la Cour de cassation, décédé le 9-12. M. Pierre Truche devait lui succéder (décret du 31-12, p. 301).

La Cour de cassation a désigné, comme chaque année (art. 12 de l'ord. précitée de 1959), le 14-12, les 5 membres de la commission d'instruction, M. Louis Gondre la préside (*Le Monde*, 16-12).

IMMUNITÉS

— *Levée d'immunité.* L'AN a adopté le 3-12 la proposition de résolution de la commission *ad hoc* concluant à la levée de l'immunité de M. Jean-Michel Boucheron, député NI de la Charente, sous les chefs de recel d'abus de biens sociaux et complicité de faux et usage de faux en écritures privées, d'une part, de corruption passive d'autre part (p. 6488). M. Boucheron ne s'étant pas rendu à la convocation du magistrat instructeur, l'AN a adopté le 20-12 par 566 voix contre 0 une seconde résolution accordant au procureur général près de la cour d'appel de Paris l'autorisation de déli-

vrer un mandat d'arrêt (p. 7654). Une précédente demande n'avait pas abouti en 1990, la commission *ad hoc* s'étant séparée sans prendre de décision à la fin de la session (cette *Chronique*, n° 57, p. 183).

INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

— *Fiscalisation.* L'annonce (cette *Chronique*, n° 57, p. 177) est devenue réalité. L'art. 46 de la loi de finances pour 1992 (loi 92-1476 du 31-12, p. 183) soumet l'intégralité de l'indemnité parlementaire, y compris l'indemnité de résidence, au régime de droit commun, à partir du 1-1-1994.

V. *Parlementaires.*

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* Georges Vedel, Abrégé de l'histoire des droits de l'homme en France depuis 1789 (II), *Commentaire*, n° 60, 1992, p. 923 ; Frédéric Sudre (sous la direction de), *Cahiers de l'Institut de droit européen des droits de l'homme*, n° 1, 1992, Faculté de droit de Montpellier.

— *Liberté d'aller et de venir.* Le décret 92-1333 du 15-12 (p. 17522) fixe certaines modalités d'application de l'art. 35 *quater* de l'ord. du 2-11-1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, concernant la zone d'attente des ports et aéroports (cette *Chronique*, n° 64, p. 201).

— *Liberté individuelle.* La loi 93-2 du 4-1 (p. 215) portant réforme de la procédure pénale emporte diverses modifications : la présence d'un avocat pendant la garde à vue (art. 63-4 du code de procédure pénale) ; l'inculpation est remplacée par une procédure successive de *mise en examen* et *d'ordonnance de présomption de charges* (art. 80-1, 80-2 et 80-3 nouveaux), notamment, afin dc mettre un terme à une certaine dérive (cette *Chronique*, n° 64, p. 183).

— *Respect dû à la vie privée.* Par un arrêt du 11-12, la Cour de cassation a admis, conformément à la CEDH, qui avait naguère condamné la France (cette *Chronique*, n° 62, p. 193), que les transsexuels avaient la possibilité de modifier leur état civil (*Le Monde*, 13/14-12).

LOI

— *Avis consultatif du Conseil d'Etat.* Concernant la gestion du temps, le Premier ministre après avoir remarqué que la question posée par un député concerne *les rapports entre le Gouvernement et son conseil*, selon une

formule inusitée, *veut bien répondre* au député : le délai minimal entre la saisie du Conseil d'Etat et la présentation du texte en conseil des ministres a été fixé, par circulaires de 1988 et 1991, à quatre semaines, sauf urgence. A défaut de respecter ce délai, la durée d'examen du texte est arrêtée en concertation avec le Conseil. Au surplus, l'urgence (art. 22 de l'ord. du 31-7-1945) résulte d'une lettre du Premier ministre (AN, *Q*, p. 5812).

V. *Bicamérisme. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCES

— *Non-événement.* Pour la seconde fois sous la IXe législature (cette *Chronique,* n° 49, p. 207), la loi de finances de l'année n'a pas été déférée au CC.

MAJORITÉ

— *Majorité présidentielle.* M. Pierre Bérégovoy a annoncé le 6-12, puis le 13-12, la formation d'un rassemblement plus large que l'actuelle majorité en vue des élections des 21 et 28 mars, l'Alliance des Français pour le progrès (*Le Monde,* 8 et 15-12).

MINISTRE

— *Ancien ministre.* M. Henri Nallet, ancien Garde des sceaux, a été nommé conseiller d'Etat, en service ordinaire, par décret du 21-12 (p. 17619) (cette *Chronique,* n° 64, p. 204). Le ministre de la justice a ouvert une information judiciaire pour diffamation publique envers un ministre (M. Laurent Fabius, en pareille occurrence) à l'encontre du directeur de *Minute* (*Libération,* 9-12). On sait qu'un membre du Gouvernement est privé du droit de citation directe (cette *Chronique,* n° 63, p. 175).

— *Classement sans suite d'une enquête préliminaire.* M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, a été mis hors de cause dans l'affaire SAGES, par le parquet d'Orléans, le 10-12 (*Le Monde,* 12-12).

V. *Gouvernement. Haute Cour de Justice. Premier ministre.*

ORDRE DU JOUR

— *Ordre du jour prioritaire.* L'ordre du jour de la session extraordinaire avait fixé au 23-12 la discussion par le Sénat du projet de loi sur la protection et la mise en valeur des paysages, adopté avec modifications par l'Assemblée dans la nuit du 20, mais une lettre rectificative avait,

dans la même soirée, décidé l'inscription de ce texte à l'ordre du jour prioritaire du Sénat pour la séance du 20 qui allait s'achever. En dépit des protestations de Mme Ségolène Royal, qui s'était rendue au Luxembourg en vue de sa discussion, M. Le Grand fit valoir qu'il lui était impossible de rapporter, le texte de l'Assemblée ne lui ayant pas encore été transmis. M. Chamant, qui présidait, observa que l'ordre du jour de la session extraordinaire avait été communiqué postérieurement à la lettre rectificative et qu'il devait s'en tenir à celui-ci : il déclara en conséquence la session ordinaire close (p. 4562).

PARLEMENT

— *Bibliographie.* Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le travail parlementaire sous la Ve République*, Montchrestien, 1992.

— *Communication.* La délégation du bureau chargée de l'information sur l'Assemblée nationale a organisé le 18-12 un colloque « Vers une télévision du débat public ».

PARLEMENTAIRES

— *Médiateur.* M. Bataille, député (s) (Nord, 22e), a été nommé à cette fonction (cette *Chronique*, n° 49, p. 209) pour le stockage souterrain des déchets radioactifs le 17-12, par le ministre de l'industrie et du commerce extérieur (*Le Monde*, 20/21-12).

PARTIS POLITIQUES

— *Antisémitisme et racisme.* Dans un arrêt rendu, le 4-11, par la cour d'appel de Chambéry, celle-ci a jugé que M. Le Pen et le Front national sont *antisémites et racistes, et qu'ils abondent dans le sens des théories fascisantes* (*Le Monde*, 27-11). Des élus de l'Isère, dont M. Dezempte, maire RPR de Charvieu-Chavagneux, ont été condamnés, le 16-12, par la cour d'appel de Grenoble pour incitation à la haine raciale (*ibid.*, 18-12).

— *Financement privé.* La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a donné son agrément à une nouvelle série d'associations de financement, notamment celle du Mouvement des radicaux de gauche, mais aussi de la Délégation pour la promotion de l'Alliance, et d'Unité 13 pour le département des Bouches-du-Rhône (p. 16498, 17163 et 17547).

V. *Elections.*

PÉTITION

— *Bibliographie.* S. Dubourg-Lavroff, Le droit de pétition en France, *RDP*, 1992, p. 1733.

V. *Haute Cour de Justice.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* A.-M. Le Bos - Le Pourhiet, note sous CE, 10-9-1992, *Meyet, RDP*, 1992, p. 1822.

— *Délégalisation.* La composition et les modalités de saisine de la commission des clauses abusives, en matière de protection et d'information des consommateurs (art. 36 et 37 de la loi du 10-1-1978), ressortissent à la compétence réglementaire. En revanche, le caractère obligatoire de la consultation de ladite commission qui s'analyse en une *garantie essentielle* appartient à la compétence législative, a décidé le CC (92-170 L).

Dans le même ordre d'idées, ce dernier a estimé que la responsabilité de la puissance publique, en matière de dommages de guerre, se rattache aux principes fondamentaux des *obligations civiles*, dont la détermination appartient à la loi (92-171 L). A l'opposé, doivent être regardées comme réglementaires les dispositions relatives au produit des droits de port qui se définissent comme des redevances *pour service rendu* (art. 15 de la loi du 29-6-1965) et celles régissant les relations financières entre l'Etat et les ports maritimes autonomes.

Par-delà la démarche jurisprudentielle constante, selon laquelle relève du pouvoir réglementaire l'autorité administrative habilitée au nom de l'Etat à exercer des attributions (92-173 L), le juge a procédé au déclassement de nombreuses compétences de la direction générale des impôts et du service des douanes (92-172 L), à l'exception toutefois de celle figurant à l'art. L. 38 du livre des procédures fiscales qui confèrent aux agents de l'administration des impôts le pouvoir de constater des infractions pénales. La procédure pénale ressortit, en effet, à la compétence législative (art. 34 C).

V. *Loi.*

PREMIER MINISTRE

— *Coordinateur de la campagne.* Les difficultés rencontrées par le PS ont conduit le Premier ministre à multiplier les interventions, au nom des « forces de progrès » qu'il se propose de réunir en vue de la campagne pour les prochaines élections législatives.

V. *Majorité.*

— *Interventions*. Interrogé sur le refus des députés socialistes de prendre part au vote sur la mise en accusation de Mme Georgina Dufoix et de M. Edmond Hervé, M. Pierre Bérégovoy a déclaré, le 17-12, qu'il regrettait cette situation et qu'il espérait que « la procédure engagée, puisqu'elle est la seule constitutionnellement possible, puisse aboutir... En attendant que la Constitution soit réformée, elle doit être appliquée. Il appartient donc au Parlement de prendre ses responsabilités » (*Le Monde*, 19-12).

V. *Haute Cour de Justice*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. P. Avril. Un prince intouchable, *Le Monde des débats*, décembre 1992 ; A.-M. Le Bos - Le Pourhiet, note précitée p. 213.

— *Chef des armées*. En application d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, le chef de l'Etat a décidé, le 3-12 (*Le Monde*, 5-12), l'envoi de troupes en Somalie, au titre du droit d'intervention humanitaire (cette *Chronique*, n° 64, p. 209). Au total, 10 000 soldats français sont engagés, à l'heure présente, dans le monde (*Le Monde*, 12-12).

— *Collaborateurs*. MM. Georges Serre et Dominique Pin ont été nommés chargés de mission à la présidence de la République par arrêté du 17-12 (p. 17311) ; Mme Paule Dayan, chargée de mission au secrétariat général de l'Elysée, a été nommée secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature en remplacement de Mme Danièle Burguburu, nommée conseiller d'Etat (*Le Monde*, 26-12). Mme Geneviève Monnier a été nommée conservateur général du patrimoine, tout en conservant ses fonctions de chargée de mission à la présidence (*Bulletin quotidien*, 23-12).

V. *Autorité judiciaire*.

— *Erratum*. M. Bruno Delaye a été nommé conseiller à la présidence de la République (cf. CCF, n° 64, p. 210).

— *Condition*. Le premier bulletin de santé du Président, au lendemain de son opération de la prostate (cette *Chronique*, n° 64, p. 210), a été publié le 17-12 (*Le Monde*, 18-12).

— *Conjoint*. Mme Danielle Mitterrand s'est rendue en Guyane française du 2 au 5-12, auprès de communautés améridiennes. En revanche, elle s'est abstenue de visiter le centre spatial et la ville de Kourou (*Le Monde*, 9-12).

— *Conseil restreint*. Comme précédemment (cette *Chronique*, n° 64, p. 211), un conseil a été convoqué, le 25-11, à l'issue du conseil des ministres, à propos des négociations tarifaires du GATT (*Le Figaro*, 26-11).

— *Contestation.* Le président de l'Assemblée nationale a adressé une lettre au Premier ministre en indiquant *qu'une très large majorité de députés souhaitent un engagement plus ferme et plus profond de la France, en Bosnie-Herzégovine* (*Le Monde*, 25-12), au rebours de la doctrine présidentielle (cette *Chronique*, n° 64, p. 209).

— *Président-constituant.* Ainsi qu'il l'avait annoncé (cette *Chronique*, n° 64, p. 212), le chef de l'Etat a adressé, le 30-11, une lettre aux présidents des assemblées parlementaires et au président du Conseil constitutionnel (p. 16458) contenant *le texte des propositions de révision qu'il entend soumettre* à l'examen d'un comité consultatif. Au vu des conclusions du comité, le Parlement sera saisi d'un projet de loi portant révision de la Constitution.

V. *Révision de la Constitution.*

— *Vœux.* « Je veillerai, en tout cas, après comme avant les élections, au respect scrupuleux de notre vie démocratique », a annoncé le chef de l'Etat le 31-12, confirmant qu'il soumettrait d'autre part au Parlement un projet de révision dès qu'il aura reçu les propositions du comité consultatif constitutionnel. Il a, enfin, lancé une mise en garde : « J'espère que personne ne songe à s'attaquer à nos acquis sociaux » (*Le Monde*, 2-1-1993).

V. *Autorité judiciaire.*

QUESTION PRÉALABLE

— *Motion de censure implicite ?* A l'initiative de M. Jean Arthuis (UC) (Mayenne), rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a voté la question préalable, le 26-11 (p. 3488), à l'encontre du projet de loi de finances pour 1993. Ce premier précédent sous la Ve République est peut-être aussi unique sous la République ?

V. *Sénat.*

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Explications de vote.* Bien que la tradition veuille qu'il n'y ait pas d'explications de vote lorsqu'un vote de confiance est demandé à l'Assemblée, M. Charles Millon (UDF) a eu recours au rappel au règlement pour expliquer le vote de son groupe, le 25-11, sur la déclaration du Gouvernement relative aux négociations du GATT ; il s'est d'autre part étonné de l'absence du Gouvernement. M. Loïc Bouvard, qui présidait, a indiqué qu'il donnerait la parole à un orateur de chacun des groupes qui souhaitera expliquer son vote, et il a précisé que la présence d'un membre du Gouvernement n'était pas nécessaire lorsque l'Assemblée procède à un vote (p. 6049).

V. *Responsabilité du Gouvernement.*

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* F. Luchaire, L'Union européenne et la Constitution, IV : Le référendum, *RDP*, 1992, p. 1387.

RÈGLEMENT

— *Application de l'article 88-4 C.* La décision 92-314 DC du 17-12, qui déclare conforme la résolution adoptée par l'AN le 18-11 (cette *Chronique*, n° 64, p. 215), reprend le considérant de principe du 8-7-1966 (n° 66-28 DC) selon lequel « la conformité des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques ainsi que des mesures législatives prises, en vertu de l'art. 92, pour la mise en place des institutions », c'est-à-dire l'ordonnance n° 58-1100 du 17-11-1958 relative au fonetionnement des assemblées parlementaires ; mais celle-ci a été modifiée par la suite, et les adjonctions qui lui ont été apportées se trouvent ineluses dans cette acception extensive de la conformité, en raison des « exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne » ; il en va ainsi de l'art. 6 *bis* qui a institué les délégations pour les communautés et dont les dispositions continuent de recevoir applieation pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'art. 88-4 C, lequel comporte deux innovations : ce sont les assemblées, et non leurs délégations, qui reçoivent communication des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, et chaque assemblée a la faculté d'adopter des résolutions.

Le Conseil énonce à ce propos que chaque assemblée « dispose de la faculté d'émettre un avis par l'adoption d'une résolution » ; or cette formulation méconnaît apparemment la portée de l'amendement par lequel le Sénat a écarté le terme d'*avis* utilisé par les députés, après que son rapporteur, M. Larché, eut expressément affirmé : « Nous sommes une assemblée élue, qui doit pouvoir clairement manifester sa volonté », et proposé en conséquence le terme de « résolution ». On se souvient d'ailleurs que cette initiative fut à l'origine d'un conflit qui se termina par la victoire du Sénat (v. notre article L'apport de la révision à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1992, p. 439). Telle était donc la volonté explicitement exprimée par le constituant, laquelle devrait logiquement s'imposer au Conseil. Au surplus, son interprétation de la portée d'une résolution est contradictoire à la décision de 1959 qui avait précisément interdit le vote d'une résolution après une question orale avec débat au motif qu'il mettrait en cause la responsabilité du Gouvernement.

Cette interprétation neutralisante permet au Conseil d'affirmer que le vote de résolutions « ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni eonduire à la mise en cause de sa responsabilité ». Il formule en conséquence certaines réserves

(mineures) d'interprétation, notamment en ce qui concerne le droit que le Gouvernement partage avec les présidents de groupe de demander qu'une commission saisie d'une proposition de résolution dépose son rapport dans le mois de session ordinaire suivant cette demande (art. 151-1, al. 4 RAN) : le Gouvernement peut toujours demander qu'une assemblée se prononce avant l'expiration de ce délai (le Conseil fonde ce droit, non sur la priorité de l'art. 48 C, mais sur les art. 20 et 31 C selon lesquels le Gouvernement détermine la politique de la nation et ses membres ont accès aux assemblées et sont entendus quand ils le demandent). De même, l'inscription de droit à l'ordre du jour complémentaire, à la demande d'un président de groupe (art. 151-1, al. 9 RAN) ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement en décide l'inscription à l'ordre du jour prioritaire.

En application des nouvelles dispositions, le président de la délégation pour les communautés, M. Michel Pezet, a déposé une proposition de résolution sur les propositions de règlements communautaires relatifs à la réforme de la politique commune de la pêche, le 18-12 (*BAN, Eléments pour un bilan*, 123, p. 35).

V. *Conférence des présidents*.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. D. Maus, *La pratique institutionnelle de la Ve République*, La Documentation française, 1992.

— *Documents*. La querelle constitutionnelle sur la CED (1954), *Droits*, n° 16, 1992, p. 101.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

—*Article 49, al. 1 C*. La déclaration gouvernementale sur les négociations du GATT a été présentée le 25-11 en application de l'art. 49, al. 1 C, bien qu'elle ne concernât pas la politique générale : comme M. Michel Rocard lors de la guerre du Golfe, le 16-1-1991 (cette *Chronique*, n° 58, p. 153), M. Pierre Bérégovoy ne disposait d'aucun autre moyen constitutionnel pour obtenir le soutien de la représentation nationale sur un aspect spécifique de sa politique. Le Conseil constitutionnel avait, en 1959, déclaré contraire à la Constitution (qui n'en disait rien) le vote de résolutions politiques, même acceptées par le Gouvernement, et le nouvel art. 88-4 C n'était pas applicable, puisqu'il n'existait pas de proposition d'acte communautaire (outre le fait que la révision du RAN n'était pas terminée ; on regrettera à ce propos qu'il ait fallu près de cinq mois pour mettre en œuvre les nouvelles prérogatives ouvertes par la LC du 25-6 ; v. *Règlement*). Dès lors, le Premier ministre était condamné, comme son prédécesseur, à affirmer que « ceux qui voteront "pour" (la déclaration)

ne seront en aucun cas présumés soutenir la politique générale du Gouvernement » (p. 6021). De surcroît, M. Bérégovoy reprit à cette occasion les termes de la déclaration que les groupes de l'opposition avaient eux-mêmes envisagé de présenter (p. 6022), mais ces précautions ne suffirent pas, et la déclaration ne fut approuvée que par 301 voix (262 socialistes sur 267, les 26 communistes et 13 NI) contre 251 (124 RPR, 87 UDF, 35 UC et 5 NI). Le vote hostile de l'opposition explique qu'à la différence de 1991 l'approbation sénatoriale n'ait pas été sollicitée en application de l'art. 49, al. 4 C.

— *Article 49, al. 3 C.* A la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur la loi de finances (cette *Chronique*, n° 64, p. 217), une motion de censure a été déposée, qui a recueilli 257 voix le 23-11 (p. 5914) : 118 RPR (sur 125), les 88 UDF, les 40 UC et 11 NI (sur 24). Le Premier ministre a eu de nouveau recours à l'art. 49, 3 C à l'issue de la discussion du fonds de solidarité vieillesse, dont le vote de tous les articles avait été réservé, le 10-12 (p. 6931), mais, cette fois, aucune motion de censure ne fut déposée. Au total, l'art. 49, 3 C a été appliqué à 39 reprises durant la IXe législature (*BAN, Eléments pour un bilan*, 123).

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Bibliographie.* Ch. Debbasch, Le retour du démon constitutionnel ?, *Le Figaro*, 2-12 ; L. Favoreu, Trois catégories de réformes, *ibid.* ; F. Goguel, *D'étranges projets de révision*, 3-12.

— *Comité consultatif pour la révision de la Constitution.* Le décret 92-1247 du 2-12 (p. 16458) porte création dudit comité consultatif appelé à donner son avis sur les propositions de révision de la Constitution annoncées par le Président de la République, le 30-11 (cette *Chronique*, n° 64, p. 212). Présidé par le doyen Georges Vedel, il comprend 16 membres nommés en conseil des ministres, choisis parmi les magistrats des ordres administratif et judiciaire, les professeurs d'université et les personnalités qualifiées (décret du 2-12, p. 16487). Le comité qui a été installé par le Président de la République, au Palais de l'Elysée, le 8-12, en présence du Premier ministre, du président du Conseil constitutionnel et du Garde des sceaux, tient ses réunions au Conseil constitutionnel (*Libération*, 9-12).

Cependant, la dénomination retenue ne saurait faire illusion : car, à l'opposé du Comité consultatif constitutionnel, mis en place, en 1958, par le pouvoir constituant (LC du 3-6-1958, v. *TP*, vol. II, La Documentation française, 1988), l'actuel tire son origine de la seule volonté présidentielle ; les parlementaires désignés par les assemblées en 1958, pour deux tiers des effectifs, l'un d'entre eux (Paul Reynaud) sera, du reste, élu à la tête du CCC, sont, au cas présent, réduits à leur plus simple expression avec M. Pierre Mauroy, sénateur du Nord. Pierre Sudreau est, pour sa part,

ancien député de Loir-et-Cher. Reste, enfin, à observer que le comité actuel n'est pas appelé à se prononcer à partir d'un texte, mais à présenter un rapport au terme de ses délibérations. En un mot, il ne s'agit, à la vérité, que d'une nouvelle commission de réflexion *extérieure* au pouvoir constituant, à l'instar de celle afférente à la réforme électorale (cette *Chronique*, n° 63, p. 167) unie, du reste, par une communauté de membres (*Le Monde*, 4-12).

V. *Président de la République.*

SÉNAT

— *Allocation de fin de session.* A son tour, le président René Monory a sacrifié au rite sénatorial, le 22-12 (p. 4675).

— *Autonomie financière.* A l'opposé de l'Assemblée, le Sénat ne s'est pas prononcé sur l'opportunité de verser une partie de ses réserves à l'Etat (*Le Monde*, 23-12).

V. *Assemblée nationale.*

— *Bureau.* Réuni le 16-12, ce dernier a rejeté la requête de M. Estier (S), Paris tendant à engager des poursuites à l'encontre de M. Mérieux pour faux témoignage devant la commission d'enquête sur le système transfusionnel français (*Le Monde*, 17-12).

V. *Commissions d'enquête.*

— *Composition.* M. Cavalier-Bénézet (S) a été élu, le 20-12, sénateur du Gard (p. 17551), à la suite de la démission du titulaire du siège (cette *Chronique*, n° 64, p. 218).

V. *Bicamérisme. Contentieux électoral. Droit parlementaire. Question préalable.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Ouverture et clôture.* L'achèvement du travail législatif est à l'origine de cette session de deux jours (décrets des 20-12 et 23-12, p. 17512 et 16657), selon la pratique observée (cette *Chronique*, n° 61, p. 194).

VOTE

— *Procuration.* Les jugements rendus par des tribunaux d'instance, en faveur des retraités, à l'occasion du dernier référendum (cette *Chronique*, n° 64, p. 213) ne sauraient faire jurisprudence, observe le ministre

de l'intérieur (AN, *Q*, p. 5454), motif pris de ce que seuls les juges administratifs et constitutionnels sont compétents en vue d'apprécier la validité des suffrages exprimés.

VOTE BLOQUÉ

— *Assemblée nationale.* L'art. 44, al. 3 C a été appliqué le 11-12 en nouvelle lecture de la loi de finances, sur la première partie (p. 7051), puis sur la seconde et sur l'ensemble (p. 7104) ; à la différence de la première lecture, le texte a été adopté et il n'a pas été nécessaire de recourir à l'art. 49, al. 3 C (cette *Chronique*, n° 64, p. 217). Le scrutin unique a été demandé sur une quarantaine d'articles réservés du projet de prévention de la corruption, en nouvelle lecture, le 18-12 (p. 7497) ; sur les articles réservés du projet portant diverses mesures d'ordre social, également en nouvelle lecture, le 21-12 (p. 7769), puis en lecture définitive, le 23-12 (p. 7894) et en seconde délibération de certaines dispositions de la loi de finances rectificative, ainsi que sur l'ensemble, en nouvelle lecture, le 22-12 (p. 7859).

VOTE PERSONNEL

— *Application.* Les trois projets sur l'éthique biomédicale ont été adoptés, le 25-11, conformément à la décision de la conférence des présidents, par vote personnel (p. 6056), après le vote sur la déclaration de politique générale relative aux négociations du GATT, qui avait lieu, conformément aux art. 65 et 66 RAN, par scrutin public à la tribune, seuls les présents y prenant donc part.

V. *Responsabilité du Gouvernement.*