

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE
FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2003)

155

REPÈRES

- 6 octobre. « Nous sommes dans un contexte récessif sur notre territoire national », reconnaît M. Raffarin lors de sa visite à Moscou. Au surplus, il se déclare favorable à un référendum sur la constitution européenne.
- 7 octobre. Le journal *Le Monde* est condamné, à la suite de la plainte de M. Roland Dumas, relative à un article concernant l'entrée de M^{me} Noëlle Lenoir au gouvernement.
- 8 octobre. Les Français souhaitent un référendum sur la constitution de l'Union européenne (sondage BVA-*Le Monde-France Inter*).
- 14 octobre. M. Chirac se prononce pour l'élaboration d'un code universel de bioéthique dans un discours prononcé à l'UNESCO.
- 16 octobre. Le Conseil européen, réuni à Bruxelles, nomme M. Trichet à la tête de la Banque centrale européenne (BCE).
- 27 octobre. Le Conseil français du culte musulman fixe, pour la première fois, le début du ramadan.
- 29 octobre. Le Conseil économique et social préconise l'entrée de 10 000 étrangers supplémentaires par an.
- 30 octobre. M. Sarkozy part en guerre contre le « système mafieux » en Corse.
- 31 octobre. Dans un entretien à *Ouest-France*, M. Stasi affirme que le voile islamique est « objectivement un signe d'aliénation de la femme ».
- 2 novembre. Lutte ouvrière et la Ligue communiste révolutionnaire concluent un accord électoral en vue des prochaines consultations locales et européennes.
- 10 novembre. Les intermittents du spectacle font irruption dans le journal télévisé du 20 heures de France 2.
- 11 novembre. L'UNEDIC dispose d'un droit de réponse sur France 2 après l'incident de la veille.
- 12 novembre. Les altermondialistes

organisent, à Saint-Denis, un « forum social européen ».

Le tribunal correctionnel de Paris prononce des condamnations dans l'affaire Elf.

20 novembre. M. Sarkozy se déclare sur France 2 en faveur de mesures de discrimination positive.

22 novembre. M. Ferry renonce, pour la deuxième fois, à présenter un projet de loi relatif à l'autonomie des universités.

24 novembre. L'Allemagne et la France gèlent le pacte de stabilité au sein de l'Union européenne.

156

M. Sarkozy souhaite une limitation du nombre des mandats électoraux (deux pour l'élection présidentielle), à l'occasion d'un débat organisé par le journal *Le Monde*.

29 novembre. Le président Debré désire que le chef de l'État se représente en 2007.

1^{er} décembre. Pour la première fois, les membres des services diplomatiques font grève.

10 décembre. Près d'un Français sur quatre adhère aux idées de M. Le Pen, selon l'enquête annuelle de TNS-Sofres pour *Le Monde*.

11 décembre. M. Giscard d'Estaing est élu à l'Académie française. C'est la première fois qu'un ancien « protecteur » de la Compagnie devient « immortel ».

12 décembre. Visite controversée à l'ENM à Bordeaux de M. Sarkozy, au nom de la séparation des pouvoirs, mis en avant par des syndicats de magistrats.

13 décembre. Échec du Conseil européen de Bruxelles sur le projet de constitution européenne.

Le conseil national de l'UDF se prononce sur le principe des listes auto-

nomes au premier tour des élections régionales.

17 décembre. Le gouvernement français et le parquet de Californie parviennent à un accord de règlement final à propos de l'affaire *Executive Life*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Administration*. À la suite de la désignation de M. Yves Michel au secrétariat général de l'Assemblée et de la présidence (cette *Chronique*, n° 108, p. 165), le bureau a procédé, lors de la réunion du 10 décembre, à la nomination de M. Paul Cahoua, au poste de directeur général des services législatifs, tandis que M^{me} Martine Boitard, directeur du service du personnel, était appelée à le remplacer à la direction générale du service des Affaires européennes et des Relations internationales (*BQ*, 11-12).

– *Défense*. Le président Debré a porté plainte à la suite de l'envoi à des députés de courriels à « caractère violemment antisémite » (*Le Figaro*, 29/30-11).

– *Réception dans l'hémicycle*. Le président de l'Afrique du Sud, M. Thabo Mvuyewa Mbeki, a été reçu le 18 novembre, à son tour (cette *Chronique*, n° 105, p. 187).

– *Retraite des députés*. Réuni le 8 octobre, le bureau a aligné leur régime sur celui du droit commun : la durée des cotisations passe de 37,5 à 40 annuités ; l'âge d'ouverture est fixé à 60 ans et non plus de 55 ans (*Le Figaro*, 20/21-12) (cette *Chronique*, n° 108, p. 186).

V. *Commissions. Missions d'information. Parlementaires. Parlementaires*

en mission. Questions orales. Ordre du jour. Séance.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* F. Hourquebie, *Le Juge sous la V^e République, entre pouvoir et contre-pouvoir*, thèse Montesquieu-Bordeaux IV, 2003 ; S. Schmitt, *Le Principe constitutionnel du juge naturel en Italie et en France*, thèse, Toulon, 2003.

– *Indépendance (art. 64 C).* Le garde des Sceaux, intervenant sur France Inter, le 5 novembre, a mis en cause la disposition législative qui pourrait provoquer automatiquement l'inéligibilité de M. Juppé, si celui-ci était condamné dans l'affaire du financement du RPR, pendante devant le tribunal correctionnel de Nanterre : « Ce type de règles [...] sont de mauvaises règles. » Les propos de M. Perben ont soulevé la protestation de syndicats de magistrats (*Le Monde*, 8-11).

– *Gardienne de la liberté individuelle (art. 66 C).* S'agissant de la rétention d'un étranger, le Conseil constitutionnel a validé l'article 49 de la loi 2003-1119 du 26 novembre, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation, au motif que « l'autorité judiciaire conserve la possibilité d'interrompre à tout moment la prolongation du maintien en rétention de sa propre initiative ou à la demande de l'étranger, lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient » (2003-484 DC).

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* F. Hourquebie, *Le Juge sous la V^e République, entre pouvoir et*

contre-pouvoir, op. cit. ; B. Latour, *La Fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, 2003 ; « Le juge administratif et les libertés publiques » (colloque du 50^e anniversaire des TA), *RFDA*, 2003, p. 1046.

– *Ordre de juridiction.* La Commission des recours des réfugiés en forme un, au sens de l'article 34 C, a estimé le Conseil constitutionnel (2003-485 DC).

CODE ÉLECTORAL

– *Élection des membres de l'assemblée de Corse.* Le Conseil constitutionnel a été entendu (cette *Chronique*, n° 106, p. 177) : l'article L 370 dispose : « Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe » (rédaction de la loi 2003-1201 du 18 décembre) (p. 21678).

– *Simplification.* Prise en vertu de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 177), l'ordonnance 2003-1165 du 8 octobre portant simplifications administratives en matière électorale (*JO*, 9-10) modifie plusieurs dispositions du code électoral. En particulier, la désignation d'un mandataire financier par tout candidat est désormais obligatoire (art. L 52-4), les comptes de campagne sont directement déposés à la Commission nationale des comptes de campagne (CCFP) et non à la préfecture (art. L. 52-12) et la CCFP arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L 52-11-1 (art. 52-15). D'autre part, les conditions de vote par procuration sont simplifiées (art. L 71 et L 74). Sont également modifiées les dispositions relatives à l'élection des députés, qui a lieu le 7^e dimanche suivant la

publication du décret convoquant les électeurs au lieu du 5^e (art. L 173), notamment pour l'accès aux émissions du service public de la communication audiovisuelle des partis non représentés par un groupe à l'Assemblée nationale et présentant au moins 75 candidats (III de l'art. L 167-1); à l'élection des conseillers généraux (démission d'office pour cause d'inéligibilité ou d'incompatibilité prononcée par le représentant de l'État: art. L 205 et 210); à l'élection des conseillers municipaux (délai de convocation des élections partielles ou complémentaires) et des conseillers régionaux.

158

V. *Élections. Habilitation législative. Partis politiques. Transparence.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* Chr. Geslot, *Élections municipales et Citoyenneté européenne*, L'Harmattan, 2003; A. Haquet, «Quelle est l'étendue du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales?», *Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 8, 2003, p. 549; Th. Menneson, «De la coopération entre collectivités territoriales en Nouvelle-Calédonie», *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, n° 2, 2003, p. 24.

– *Articles 72 et 72-2 C.* La compensation du transfert aux départements des charges du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité par une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, prévue par l'article 59 de la loi de finances pour 2004, n'est pas contraire au principe de leur libre administration défini dans les articles 72 et 72-2 C, a estimé la décision 489 DC du 29

décembre; mais cette conformité est assortie d'une précision et d'une réserve.

I. La «part déterminante» des ressources des collectivités territoriales que doivent représenter, selon l'article 72-2 C, leurs recettes fiscales et autres ressources propres ne peut être utilement invoquée tant que la loi organique prévue par cet article ne sera pas promulguée; mais le Conseil précise, à l'adresse du législateur organique, que celle-ci devra «définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources» (cons. 21).

II. La compensation entre les charges du RMI et du RMA et la part de la TIPP transférée aux départements respectent l'exigence des «ressources équivalentes» mentionnée à l'article 72-2 C, mais sous la réserve qu'il appartiendrait à l'État de «maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert», au cas où les recettes départementales provenant de la TIPP viendraient à diminuer (cons. 23).

D'autre part, l'article 117 de la loi de finances pour 2004, qui prévoit que les collectivités territoriales informent l'État avant toute opération affectant le compte du Trésor auquel elles déposent leurs disponibilités, n'a pas porté atteinte à leur *libre administration*, ni à la *libre disposition de leurs ressources*, car le législateur a opéré une conciliation «qui n'est pas manifestement déséquilibrée» entre ces principes et le «bon usage des deniers publics» qui est «une exigence de valeur constitutionnelle».

La décision 489 DC écarte également l'incompétence négative invoquée à l'encontre du renvoi à un décret de la fixation des seuils de mise en œuvre de cette obligation (cons. 33 et 34).

– *Citoyenneté européenne*. À l'issue des dernières élections municipales, 95 conseillers communautaires ont été élus dans les communes de 3 500 à 9 000 habitants; 76 dans les communes de 9 000 à 30 000, et 33 dans celles de plus de 30 000 (AN, Q, p. 8235).

– *Code général des collectivités territoriales*. L'ordonnance 2003-1212 du 18 décembre en modifie la partie législative (p. 21794), en application de la loi 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit (cette *Chronique*, n° 108, p. 177).

– *Consultation*. Sur la proposition faite au nom du gouvernement par le Premier ministre (v. *Gouvernement*), le président de la République a pris le 29 octobre, sur le fondement des articles 72-4 et 73 C, quatre décrets décidant de consulter les électeurs de la Guadeloupe, de la Martinique, de l'île de Saint-Martin et de l'île de Saint-Barthélemy sur le projet de création dans les deux premières d'une collectivité territoriale régie par l'article 73 C qui se substituerait au département et à la région, et d'une collectivité régie par l'article 74 C dans les deux dernières (*JO*, 30-10). Cette décision a été suivie de quatre décrets organisant la consultation (décrets du 4 novembre, 2003-1049 à 1052) et de quatre arrêtés fixant les caractéristiques des bulletins de vote (*JO*, 5-11), ainsi que de quatre recommandations du CSA à l'ensemble des services de télévision et de radio le même jour (2003-5 à 2003-8) (*JO*, 8-11).

La consultation a eu lieu le 7 décembre; les électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique ont refusé la suppression du département et de la région, respectivement par 98 670 non (72,98 %) contre 36 524 oui (27,02 %) et par 54 705 non (50,48 %) contre 53 654 oui (49,52 %). En revanche, les électeurs de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont approuvé la transformation des deux arrondissements en collectivités régies par l'article 74 C, respectivement par 4 300 oui (76,17 %) contre 1 345 non (23,83 %) et par 2 724 oui (95,51 %) contre 128 non (4,49 %) (*Le Monde*, 9-12).

– *Coopération décentralisée*. Le décret 2003-1155 du 28 novembre porte publication de la convention entre le gouvernement français, représenté par M. Paul Vergès, président du Conseil régional de la Réunion, et le gouvernement malgache relative à la coopération éducative entre la Réunion et Madagascar, signée à Saint-Denis-de-la-Réunion, le 25 juillet 2003 (p. 20792). Au surplus, les représentants des *Bundesländer* allemands et des régions françaises se sont réunis, à Poitiers, en présence du chancelier allemand et du Premier ministre français, les 27 et 28 octobre. Trois orientations majeures ont été retenues : renforcement du rôle de la langue du pays partenaire; mobilité des étudiants, enseignants et chercheurs et développement de réseaux de compétence (*Le Monde*, 29/30-10), (cette *Chronique*, n° 107, p. 169).

– *Coopération intercommunale*. L'article L 5211-1 CGCT (rédaction de la loi du 27 février 2002) rend applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la disposition permettant aux membres du conseil

municipal qui n'appartiennent pas à la majorité de bénéficiaire d'un espace d'expression dans le bulletin d'information générale. Cependant, ainsi que le relève le ministre de l'Intérieur, seuls les membres d'une communauté urbaine sont élus à la représentation proportionnelle. Dans les autres hypothèses, l'expression des minorités doit tenir compte des « circonstances » (AN, Q, p. 8477).

Dans les communes alsaciennes et mosellanes, lesdits établissements publics ne relèvent pas d'un statut particulier (*ibid.*, p. 8475).

160

– *Création d'une commune.* Par arrêté du préfet de l'Yonne en date du 16 octobre, Paroy-en-Othe est érigée en commune distincte de Briennon-sur-Armançon (p. 21377).

V. *Libertés publiques. Premier ministre. Président de la République. Référendum.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* A. Derrien, *Les Juges français de la constitutionnalité*, Bruxelles, Sakkoulas/Bruylant, 2003 ; F. Hourquebie, *Le Juge sous la V^e République, entre pouvoir et contre-pouvoir, op. cit.* ; A.-L. Valembois, *La Constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, thèse, Dijon, 2003 ; D. Chagnollaud, « Sherlock Holmes à la poursuite du pouvoir constituant (après la décision 2003-469 du 26 mars 2003) », *LPA*, 20-10 à 24-10 ; P. Jan, « L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle », *Ibid.*, 31-10.

– CCC. N° 15, Dalloz, 2003.

– *Chr. RFDC*, 2003, p. 547.

– *Notes.* F. Luchaire, sous 2003-474 DC, 17-7-2003, *RDP*, 2003, p. 1789 ; J.-É. Schoettl, 2003-486 DC, *PA*, 24-12.

– *Décisions.* V. *tableau ci-après.*

20-11	Nomination des rapporteurs adjoints (<i>JO</i> , 23-11). 2003-484 DC. Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (<i>JO</i> , 27-11). V. <i>Libertés publiques. Loi. Ordre du jour et ci-dessous.</i>
4-12	2003-485 DC. Loi modifiant celle du 25-7-1952 relative au droit d'asile (<i>JO</i> , 11-12). V. <i>Libertés publiques. Pouvoir réglementaire et ci-dessous.</i>
11-12	2003-486 DC. Loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 (<i>JO</i> , 19-12). V. <i>Loi de financement de la sécurité sociale et ci-dessous.</i>
18-12	2003-487 DC. Loi portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA) (<i>JO</i> , 19-12). V. <i>Collectivités territoriales. Libertés publiques.</i>
29-12	2003-488 DC. Loi de finances rectificative pour 2003 (<i>JO</i> , 31-12). V. <i>Loi de finances.</i> 2003-489 DC. Loi de finances pour 2004 (<i>JO</i> , 31-12). V. <i>Collectivités territoriales. Loi de finances.</i>

– *Normes de constitutionnalité*. Outre la démarche habituelle à laquelle le Conseil s’est livré (réserve d’interprétation, incompétence négative), il a été appelé à se prononcer sur la sincérité des lois relatives aux prélèvements obligatoires (2003-486 DC; 2003-488 DC et 2003-489 DC) (cette *Chronique*, n° 105, p. 201); à soulever d’office des « cavaliers » (décisions précitées) et à apprécier si la conciliation opérée entre des normes constitutionnelles n’était pas « manifestement déséquilibrée » (2003-484 DC). Mais, on relèvera essentiellement, au vu des décisions *Maîtrise de l’immigration* (2003-484 DC) et *Droit d’asile* (2003-485 DC) que le juge a porté atteinte à « l’effet cliquet », inhérent à la condition des libertés publiques, nonobstant la mise en garde des requérants.

– *Présidence*. En l’absence de M. Guéna, le conseiller-doyen, M. Michel Ameller a présidé la réunion du 18 décembre (p. 21686) (cette *Chronique*, n° 106, p. 176).

– *Procédure*. De façon rarissime, semble-t-il, le principe du contradictoire a franchi une nouvelle étape, avec les répliques du gouvernement aux mémoires en réplique des requérants (2003-484 DC) (p. 20186). En outre, le Conseil a été contraint à faire diligence; bref à statuer en urgence *de facto*, en application de la Constitution (art. 47 et 47-1 C), mais aussi et surtout de la loi ordinaire. La loi 2003-1200 du 18 décembre (p. 21670) prévoyait à cet égard l’entrée en vigueur du RMI et du RMA décentralisés au 1^{er} janvier 2004.

V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances.*

COMMISSIONS

– *Bibliographie*. P. Türk, *Les Commissions parlementaires permanentes et le Renouveau du Parlement sous la V^e République*, thèse Lille-II, 2003.

– *Loi de finances*. Les crédits de plusieurs ministères (PME, Ville, Tourisme, Collectivités territoriales, Formation professionnelle, Sports) ont fait l’objet de l’examen par la commission des finances élargie à l’ensemble des députés (*BAN*, n° 42 et suiv.).

V. *Loi de finances, Mission d’information.*

161

COMMISSION D’ENQUÊTE

– *Assemblée nationale*. Sur les propositions de résolution déposées par les présidents des quatre groupes, une commission d’enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule a été créée le 7 octobre (p. 8160). M. Claude Évin (S) a été élu président et M. François d’Aubert (UMP) rapporteur (*BAN*, n° 42).

V. *Missions d’information.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Composition*. Un décret du 15 octobre porte désignation de personnalités appelées à siéger dans les sections de l’assemblée du Palais d’Iéna (p. 17703).

CONSEIL DES MINISTRES

V. *Gouvernement.*CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA
MAGISTRATURE

– *Avis.* Comme il fallait s’y attendre (cette *Chronique*, n° 107, p. 168), le CSM a spontanément apporté, dans un avis daté du 2 octobre, une « contribution à la réflexion sur la déontologie des magistrats », en s’opposant à l’idée d’un code, en la matière (*Le Monde*, 10-10). La 162 commission Cabannes a rendu son rapport le 27 novembre (*Le Figaro*, 27-11). Le chef de l’État a demandé, le 25 novembre, au CSM de se prononcer, par un avis, à propos de la procédure de récusation d’un magistrat, à raison de sa confession religieuse, déposé par un justiciable (*Le Figaro*, 27-11).

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* S. Rials, *Textes constitutionnels français*, « Que sais-je ? », n° 2022, PUF, 2003, 18^e éd.; L. Azoulay, « La Constitution et l’intégration. Les deux sources de l’Union européenne en formation », *RFDA*, 2003, p. 859; M.-A. Cohendet, « Les effets de la réforme », *Revue juridique de l’environnement*, n° spécial, 2003, p. 51; J. Morand-Deville, « La Constitution et l’environnement » (présentation), *CCC*, n° 15, 2003, p. 120; P. Jan, « L’immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle », *LPA*, 31-10.

V. *Droit constitutionnel. Révision de la Constitution.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* G. Prunier, « Résultats tangents et contentieux électoral », *LPA*, 10-12.

– *Concl.* S. Boissard sous CE, 17 octobre 2003, *Consultation des électeurs corses*, *RFDA*, 2003, p. 1140.

– *Consultation des électeurs de Corse.* Compétent pour connaître des protestations formées contre les résultats de la consultation du 6 juillet 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 169), le Conseil d’État a rejeté les requêtes de M. Ciccada et autres le 17 octobre. Les irrégularités alléguées de la campagne électorale n’ont pas été retenues, soit que les partisans du « oui » aient pu y répondre (d’autant que le ministère de l’Intérieur a diffusé des informations susceptibles d’influer en faveur du « oui »), soit qu’ils aient commis des « abus analogues ». En revanche, des irrégularités ont été relevées concernant les bulletins nuls, les émargements et le vote par procuration; mais, à supposer que la totalité des 621 suffrages annulés se soient ajoutés aux 54 967 voix obtenues par le « oui » et que la totalité des 202 suffrages irrégulièrement émis soient déduits des 57 205 voix obtenues par le « non », l’écart entre le « oui » et le « non » (qui était de 2 238 suffrages) s’élèverait encore à 1 415 et le « non » continuerait de l’emporter.

V. *Assemblée nationale.*COUR DE JUSTICE DE LA
RÉPUBLIQUE

– *Commission des requêtes.* Les plaintes déposées par des familles de victimes de

la maladie de la vache folle ont été déclarées recevables, le 23 octobre, par ladite commission. Ces plaintes pour homicide involontaire visent 4 anciens ministres de l'Agriculture: MM. Nallet (1988-1990), Mermaz (1990-1993), Puech (1993-1995) et Vasseur (1995-1997) (*Le Monde*, 30-10).

– *Non-lieu*. La Cour a prononcé un non-lieu dans l'affaire du sang contaminé en faveur de M. Évin, le 6 novembre (*Le Monde*, 8-11) (cette *Chronique*, n° 91, p.212).

V. *Ministres*.

DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie*. L. Dubouis et Cl. Gueydan, *Les Grands Textes du droit de l'Union européenne*, Dalloz, 2003, 6^e éd.; J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2003, 2^e éd.; V. Giscard d'Estaing, *La Constitution pour l'Europe*, Albin Michel et Fondation Robert-Schuman, 2003; E. de Poncins, *Vers une constitution européenne*, « 10/18 », n° 3599, 2003; J.-D. Giuliani, *Quinze + dix: le grand élargissement*, Albin Michel et Fondation Robert-Schuman, 2003; Th. Schmitz, « Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne », *RDP*, 2003, p. 1709.

– *Adhésion à l'Union européenne*. La loi 2003-1210 du 19 décembre autorise la ratification du traité d'Athènes, signé le 16 avril 2003, relative à l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de

la Slovénie et de la Slovaquie (p.21793). L'Europe de Yalta a vécu.

– *Médiateur européen*. En 2002, celui-ci a reçu 2 211 plaintes issues pour l'essentiel de particuliers (2 041). La France a été concernée dans 10 % des cas (AN, Q, p.7806).

– « *Porte-parole d'un chancelier absent* ». Pour la première fois, dans un Conseil européen, un participant s'est exprimé au nom de deux gouvernements. Retenu à Berlin, le chancelier Schröder a été représenté par le président Chirac le 17 octobre en sa qualité de « porte-parole » (*Le Figaro*, 18-10).

163

V. *Collectivités territoriales. Président de la République*.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J.-L. Mestre, « Les emplois initiaux de l'expression "droit constitutionnel" », *RFDC*, 2003, p. 451; M. Verpeaux (dir.), *Les Annuels du droit. Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 2003.

DROIT ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. S. Lamouroux, « La disparition de la sanction automatique d'inéligibilité pour les comptables de fait: quel avenir pour la sanction électorale ? », *RDFC*, 2003, p. 609.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « L'auto-nomie des assemblées parlementaires

(à propos de la décision du Conseil d'État Papon du 4 juillet 2003)», *RDP*, 2003, p. 1227; J.-P. Machelon, « Droit parlementaire », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 511.

V. *Parlement.*

ÉLECTIONS

– *Élections au Parlement européen.* L'ordonnance 2003-1165 du 8 octobre (v. *Code électoral*) prévoit que les demandes d'inscription sur la liste électorale des ressortissants des États qui deviendront membres de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, et remplissant au dernier jour de février 2004 les conditions fixées par la loi 77-729 du 7 juillet 1977, seront déposées jusqu'au 15 avril.

V. *Contentieux électoral.*

ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

– *Bibliographie.* D. Bailleul, « Le juge administratif et la conventionnalité de la loi. Vers une remise en cause de la jurisprudence *Nicolo* ? », *RFDA*, 2003, p. 876.

– *Concl.* J.-H. Stahl sous CE, 5-3-2003, *Aggoun*, note J.-F. Lachaume, *RFDA*, 2003, p. 1214 (contrôle par voie d'exception de la ratification ou de l'approbation d'un traité).

FINANCES PUBLIQUES

– *Bibliographie.* M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Les Finances publiques*, Dalloz, 2003, 5^e éd.

V. *Loi de finances.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* J.-P. Machelon, « Au service du pouvoir politique : remarques sur les préfets de la III^e République », *RA*, 2003, p. 293.

– *Continuité de l'action.* Le précédent de la canicule meurtrière de l'été dernier (cette *Chronique*, n^o 108, p. 177) a été pris en compte. Outre la réunion inhabituelle du Conseil des ministres, le 31 décembre, aucun d'entre eux n'avait été convoqué l'an dernier entre le 18 décembre et le 3 janvier, chaque ministre a organisé un système de « veille » pendant les fêtes de fin d'année. De la même façon, le Premier ministre devait recevoir les recteurs, le 31 décembre, à propos du respect de la laïcité dans les établissements scolaires, en les invitant à faire preuve de « discernement » (*Le Figaro*, 1^{er}-1). En l'absence du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, à Noël, respectivement en Allemagne et en Égypte, M. Fillon a été *de facto* chargé de la continuité de la vie gouvernementale, selon une expression discutable (*Le Monde*, 25-12) (cette *Chronique*, n^o 108, p. 187).

– *Coordination.* Le décret 2003-1000 du 20 octobre crée une mission interministérielle sur les mutations économiques. Placée auprès du ministre chargé de l'Emploi, elle veille, entre autres, « à la cohérence de la politique du gouvernement » (p. 17945).

– *Déclaration (art. 72-4 C).* La consultation des électeurs guadeloupéens et martiniquais a donné lieu le 7 novembre à une déclaration du gouvernement à l'Assemblée nationale (p. 10297) et au Sénat (p. 7699). C'est la première appli-

cation de cette disposition (cette *Chronique*, n° 107, p. 169).

– *Proposition au président de la République*. Par lettre datée du 29 octobre, le Premier ministre a saisi le chef de l'État d'une proposition de consultation des électeurs de Martinique, de Guadeloupe, de ceux de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en application du nouvel article 72-4 C.

– *Représentant de l'État dans les Terres australes et antarctiques françaises*. L'emploi d'administrateur supérieur (loi du 6-8-1955 modifiée) est remplacé par celui de préfet, aux termes du décret 2003-1172 du 8-12 (p. 20984).

V. *Collectivités territoriales. Premier ministre. Président de la République*.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Procédure*. La publication d'ordonnances destinées à simplifier le droit (2003-1165 du 8 octobre et 2003-1212 du 18 décembre) n'a pas été accompagnée de la lettre traditionnelle adressée au chef de l'État destinée à l'éclairer, autant... que les lecteurs.

V. *Code électoral. Loi*.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie*. D. Baumont, « Liberté d'expression et irresponsabilités des députés », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* (Faculté de droit de Caen), PUC, n° 2, 2003, p. 33.

– *Article 26, alinéa 2 C*. Saisi le 26 septembre par le garde des Sceaux d'une demande du procureur général près la cour d'appel à Paris, le bureau du Sénat a autorisé, le 5 novembre, le placement en garde à vue de M. Jean Faure, sénateur UMP de l'Isère dans le cadre d'une enquête préliminaire (*JO*, 6-11). Rappelant qu'il se prononce seulement sur « la recevabilité formelle de la requête au regard notamment de son absence de volonté de porter atteinte à l'exercice du mandat parlementaire ou de soustraire arbitrairement l'intéressé aux travaux de son assemblée », le Bureau a considéré que ladite requête « indique avec suffisamment de précision la mesure privative de liberté envisagée, ainsi que les motifs sur lesquels elle est fondée ». Le parquet de Paris a ouvert ultérieurement une information pour viol contre M. J. Faure (*BQ*, 1-12).

– *Inviolabilité*. M. Philippe Marini, sénateur (UMP) de l'Oise, a été condamné par le tribunal correctionnel de Paris, le 21 octobre, à 1 500 euros d'amende pour avoir traité de « nazi » un conseiller régional (FN) de Picardie lors de la campagne électorale des législatives (*BQ*, 22-10).

M. Paul Natali, sénateur (UMP) de Haute-Corse, a été condamné par la cour d'appel de Bastia à 20 000 euros d'amende et deux ans d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêt et usage de faux en sa qualité d'ancien président de la chambre de commerce de Bastia pour l'attribution de certains marchés (*BQ*, 4-12).

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

LIBERTÉS PUBLIQUES

- *Bibliographie*. D. Breillat, *Libertés publiques et Droits de la personne humaine*, Gualino éd., 2003; Th. Meindl, *La Notion de droits fondamentaux dans les jurisprudences et doctrines françaises et allemandes*, LGDJ, 2003; G. Drago et M. Lombard (dir.), *Les Libertés économiques*, Éd. Panthéon-Assas, 2003; H. Oberdorff, *Droits de l'homme et Libertés fondamentales*, A. Colin, 2003; S. Monnier, *Les Comités d'éthique et le Droit: éléments d'analyse sur le système normatif de la bioéthique*, thèse, Dijon, 2003; A.-L. Valembois, *La Constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, thèse Dijon, 2003; F. Brenet, « La notion de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA », *RDP*, 2003, p. 1535; « Les titulaires des droits fondamentaux », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, PUC, n° 2, 2003, p. 9; « Le juge administratif et les libertés publiques », *RFDA*, 2003, p. 1046.
- *Ambassadeur pour les droits de l'homme*. Le décret du 20 novembre nomme M. Keller à cette fonction (p.19771).
- *Droit à un recours effectif*. L'exigence d'un recours administratif, à peine d'irrecevabilité d'un recours contentieux, en cas de refus de validation de l'attestation d'accueil d'un étranger, ne méconnaît pas l'article 16 de la Déclaration de 1789, a jugé le Conseil constitutionnel (2003-484 DC).
- *Droits d'accès et de séjour des étrangers*. Selon le Conseil constitutionnel (2003-484 DC), « aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de

caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ». De même, il n'existe pas un droit au maintien ou au renouvellement d'un titre de séjour lorsque les conditions de délivrance ne sont plus satisfaites (*id.*). En retrait par rapport à « l'effet cliquet », la loi 2003-1119 du 26 novembre a été promulguée (p. 20136).

– *Droit d'asile*. La loi 2003-1176 du 10 décembre modifie celle du 25 juillet 1952 (52-893), après déclaration de conformité (2003-485 DC).

Au prix d'une atteinte à « l'effet cliquet », le Conseil constitutionnel a fait bonne justice des critiques. Désormais, l'OFPRA a la possibilité de se dispenser d'une audition du demandeur (II. du nouvel art. 2). Cette « simple faculté » qu'il lui appartient de mettre en œuvre « cas par cas » ne saurait pour autant le « dispenser de procéder à un examen des éléments produits à l'appui de sa demande ». La disposition incriminée, a estimé le Conseil, ne prive pas le droit d'asile d'une garantie essentielle.

De la même façon, il appartient à l'Office d'apprécier les persécutions prises en compte dans l'octroi de la qualité de réfugié (III. du nouvel art. 2); de rejeter la demande de la personne ayant accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine. Le Conseil a validé cette disposition, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation: il appartiendra à l'Office « de s'assurer que l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence normale ». Le juge a fait preuve également de la même attention s'agissant de la Commission des recours, qui doit être regardée comme un « ordre de juridiction » (art.

34 C), en liant le pouvoir réglementaire à propos de la durée du mandat de ses membres afin qu'il ne soit pas porté atteinte ni à [leur] impartialité ni à [leur] indépendance. Un dernier exemple de réserve d'interprétation a permis au Conseil d'indiquer que le fait de provenir d'un pays sûr ne dispense pas l'OFPPA d'examiner une demande.

– *Égalité devant la loi.* Au terme d'une jurisprudence ordinaire, le Conseil constitutionnel a estimé que les bénéficiaires du « contrat insertion, revenu minimum d'activité », titulaires d'un contrat de travail « se trouvent dans une situation différente de celle des autres salariés » ; qu'au surplus les dispositions critiquées sont « en rapport direct avec la finalité d'intérêt général poursuivie par le législateur en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion ». Par suite, le principe d'égalité n'a pas été méconnu (2003-487 DC).

– *Égalité devant la loi (suite).* À l'exemple de l'APA (cette *Chronique*, n° 100, p. 193), la gestion du RMI confiée aux départements par le législateur a été opérée de façon régulière, selon le Conseil constitutionnel (2003-487 DC), suivant une démarche présentant « des conditions suffisantes pour prévenir la survenance de ruptures caractérisées d'égalité » dans son attribution. Au demeurant, l'allocation de cette aide sociale « qui répond à une exigence de solidarité nationale » se concilie avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

– *Égalité des sexes.* M^{me} Perrette Rey a été élue, le 1^{er} octobre, à la présidence du tribunal de commerce de Paris. Elle est la première femme à accéder à cette

responsabilité depuis 440 ans (*BQ*, 2-10).

La sémantique continue d'en rendre compte (cette *Chronique*, n° 108, p. 179) : M^{me} la lieutenant-colonelle Torrès a été nommée membre du secrétariat général de la mission du 60^e anniversaire des débarquements et de la Libération (arrêté du 12-12) (p. 21723).

– *Égalité devant les charges publiques.* Fidèle à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a estimé, le 20 novembre, que si la loi peut faire supporter, pour un motif d'intérêt général, des charges particulières à certaines catégories de personnes, « il ne doit pas en résulter une rupture caractérisée de l'égalité » découlant de l'article 13 de la déclaration de 1789. En l'occurrence, la prise en charge des frais de séjour d'un étranger hébergé ne méconnaît pas ce dernier. Cependant, en retenant la prise en charge par l'hébergeant des frais de rapatriements éventuels de l'étranger, sans mentionner un plafonnement, ni la bonne foi de l'hébergeant, « le législateur a rompu de façon caractérisée l'égalité des citoyens » (2003-484 DC).

– *État des personnes.* Le garde des Sceaux indique que 795 décisions ont accordé un changement de nom sur 1 377 demandes présentées, au cours de l'année 2002 (AN, Q, p. 8256) il précise, par ailleurs, son souci de respecter les signes diacritiques (*ibid.*, p. 8849).

– *Laïcité. V. Premier ministre. Président de la République. République.*

– *Légalité et proportionnalité des peines.* Concernant « les mariages blancs », la définition des faits incriminés, « de manière claire et précise », et l'absence de

sanction « manifestement disproportionnée » respectent ces principes énoncés à l'article 8 de la Déclaration de 1789, selon une jurisprudence classique du Conseil constitutionnel (2003-484 DC).

– *Liberté* (art. 2 de la Déclaration de 1789). La liberté proclamée par cet article implique le « respect de la vie privée » (CC, 20-11, 2003-484 DC).

168 – *Liberté du mariage*. Cette composante de la liberté personnelle (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789) a été méconnue, selon le Conseil constitutionnel, par le législateur, à propos des oppositions à mariage formées par le procureur de la République, impliquant un ressortissant étranger (2003-484 DC).

– *Liberté de la presse et présomption d'innocence*. À la suite de la publication du livre de M^{me} Trintignant, *Marie, ma fille* (Fayard), M. Cantat a fait appel de l'ordonnance de référé qui repoussait sa demande de suspension de ladite publication et son retrait sous astreinte. La cour d'appel de Paris, par arrêt du 7 octobre, a ordonné, cependant, à l'éditeur l'insertion d'un encart rappelant le principe de présomption d'innocence (art. 9-1 du code civil et art. 6-2 CEDH) (*Les Annonces de la Seine*, 9-10) (cette *Chronique*, n° 107, p. 174).

– *Moyens convenables d'existence*. La loi 2003-1200 du 18 décembre créant un revenu minimum d'activité (RMA) a été validée par le Conseil constitutionnel (2003-487 DC), conformément au 5^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946 (p. 21670).

– *PACS*. Le garde des Sceaux indique

que les greffes des tribunaux d'instance en ont enregistré 88 679, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 novembre 1999. Au cours de ce laps de temps, 7 568 ont été dissous (AN, Q, p. 9456).

– *Parité* (art. 3 C). V. *Code électoral*.

– *Principe de nécessité des peines* (art. 8 de la Déclaration de 1789). Par une délibération du 23 septembre 2003, la CNIL a mis en cause la légalité des constatations opérées par les radars automatiques installés sur les routes (cette *Chronique*, n° 90, p. 201) (*Les Annonces de la Seine*, 30-10).

– *Privatisation*. Le décret 2003-1185 du 12 décembre autorise la Caisse des dépôts et consignations à transférer au secteur privé la propriété de la société SDFI (p. 21232).

– *Procès équitable* (art. 6 CEDH). Au cours de la période 1999-2002, la Cour de Strasbourg a rendu 216 décisions concernant la France, dont 148 (soit 69 %) relatives au droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Sur ces dernières décisions, 113 (soit 76,3 %) ont constaté la violation dudit délai. Au surplus, sur ces mêmes 148 décisions, 65 (soit 44 %) concernaient des procédures administratives; 47 (soit 31,7 %) étaient relatives à des procédures civiles; 32 (soit 21,6 %) statuaient sur des procédures pénales; le reste relevant de procédures mixtes (AN, Q, p. 9457).

Dans cet ordre d'idées, la loi du 26 novembre (2003-1119) relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France prévoit le recours à des salles d'audience spécialement aménagées à proximité immédiate des lieux de rétention ou à des moyens de télécommunication audio-

visuelle. Outre la limitation des « transferts contraires à la dignité des étrangers concernés », le législateur a retenu, selon le Conseil constitutionnel (2003-484 DC), des modalités précises en vue de la bonne administration de la justice, soit la « clarté, la sécurité et la sincérité des débats », afin de permettre au juge de « statuer publiquement ».

– *Protection de la santé. V. Loi de finances.*

– *Respect de la vie privée et informatique.* La lutte contre l’immigration irrégulière, selon le Conseil constitutionnel (2003-484 DC), « participe de la sauvegarde de l’ordre public qui est une exigence de valeur constitutionnelle ». Par suite, la loi « opère entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l’ordre public une conciliation qui n’est pas manifestement déséquilibrée ».

LOI

– *Bibliographie.* C. Lecomte, « De la difficulté de codifier », *LPA*, 13-11.

– *Inflation législative et sécurité juridique.* À l’occasion de la réunion du Conseil des ministres, le 31 décembre, le Premier ministre a mis en garde les ministres « contre l’excès de législation qui nuit à la sécurité juridique » (*Le Monde*, 3-1).

– *Loi expérimentale.* Le nouvel article 35 octies de l’ordonnance du 2 novembre 1945 (rédaction de la loi du 26 novembre 2003) prévoit que l’État est habilité à passer avec des personnes de droit public ou privé des marchés relatifs aux transports de personnes retenues en centres de

détention. Le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité de cette disposition sous réserve d’une interprétation, notamment, concernant le décret en Conseil d’État qui en fixera les modalités (2003-484 DC).

– « *Trop de lois* » ? Le Premier ministre a conclu le 7 novembre le congrès de la CFE-CGC en déclarant : « Je pense qu’il y a trop de lois... Dès qu’il y a un problème, on dit : « il faut faire une loi », mais celle-ci ne débarrasse pas du problème, ni sur la laïcité ni sur d’autres sujets » (*Le Monde*, 9/10-11). Cette affirmation est à rapprocher du volume du *Recueil des lois* (1^{er} avril-30 septembre 2003) qui a battu tous les records avec 1 382 pages...

V. *Engagements internationaux. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCES

– *Conformité de la loi de finances rectificative pour 2003.* La décision 2003-488 DC rendue par le Conseil constitutionnel, le 29 décembre, a déclaré conforme cette loi. Sous ce rapport, le principe de sincérité, visé à l’article 32 de la LO du 1^{er} août 2001, interprété l’an dernier (2002-464 DC) (décision mentionnée, du reste, dans les visas), a été sauvegardé. En l’occurrence, le juge a relevé, au prix d’une désapprobation, il est vrai, que « l’absence de dépôt d’un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déferée ».

Par ailleurs, l’exemption dont bénéficiaient les imprimés nominatifs, à l’opposé d’autres imprimés distribués gra-

tuitement au domicile des particuliers (art. 20 de la loi), a été censurée au motif que le législateur instaurait une différence de traitement injustifiée au regard de l'objectif de protection de l'environnement.

Quant à la réforme de l'aide médicale de l'État, apportée aux étrangers en situation irrégulière, séjournant en France depuis moins de trois mois (art. 97 de la loi contrôlée), elle s'avère régulière au regard du principe de protection de la santé, visée au 11^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946, dès lors que « les soins urgents » leur sont assurés.

170

Enfin, le Conseil devait censurer d'office divers « cavaliers » (art. 58, 70 et 100).

– *Conformité de la loi de finances pour 2004*. La décision 489 DC du 29 décembre a écarté les griefs invoqués par les députés socialistes qui dénonçaient tout d'abord l'absence de la sincérité prescrite par l'article 32 de la LO du 1^{er}-8-2001. S'agissant de la loi de finances de l'année, le Conseil précise que la sincérité « se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre » et que les prévisions critiquées doivent être appréciées « compte tenu des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte », ainsi que « des aléas inhérents à leur évaluation » ; or il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil qu'elles soient « entachées d'une erreur manifeste ». En outre, le gouvernement a informé le Parlement de ses intentions d'user de ses prérogatives pour l'exécution de la loi de finances (mise en réserve de crédits ouverts). Ont également été écartés les griefs concernant une amende fiscale, la taxe d'aviation civile, l'épargne retraite,

le forfait unifié pour la CMU complémentaire (le principe d'égalité n'oblige pas à « traiter différemment les personnes se trouvant dans des situations différentes »), ainsi que, avec une réserve, les dispositions concernant les collectivités territoriales (v. *Collectivités territoriales*).

En revanche, le Conseil a soulevé d'office la présence de dispositions relatives à la présentation de l'annexe explicative concernant les dépenses fiscales, dispositions qui empiètent sur le domaine réservé à la loi organique relative aux lois de finances et elles ont donc été déclarées contraires à la Constitution.

V. Finances publiques.

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Cavaliers sociaux*. La décision 486 DC du 11-12 a censuré quatre articles de la LFSS pour 2004, dont trois d'office. Les dispositions de l'article 39, contestées à d'autres titres par les députés socialistes, « n'affectaient pas de façon significative l'équilibre financier » ni « n'amélioraient pas non plus le contrôle du Parlement », et elles n'ont donc pas leur place dans une LFSS. Il en va de même de l'article 35 et de l'article 77 reconduisant la prise en charge par l'État des arriérés de cotisations sociales des employeurs de main-d'œuvre agricole en Corse ; quant à l'article 6, il n'aurait une incidence que sur les ressources des départements d'outre-mer.

– *Sincérité*. Les députés socialistes contestaient la sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses d'as-

surance maladie fixés par la LFSS pour 2004, mais ce grief n'a pas été retenu par la décision 486 DC qui transpose la démarche suivie à propos de la sincérité prescrite pour les lois de finances (v. *Lois de finances*). S'agissant des prévisions qui « doivent être respectées au regard des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte... et compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation », elle écarte l'erreur manifeste. L'objectif des dépenses d'assurance maladie n'est pas non plus entaché d'une telle erreur, compte tenu « de l'effet des mesures nouvelles », et « l'objectif fixé pour les dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès n'est pas manifestement sous-évalué ». En conséquence, la loi 2003-1199 du 18 décembre a été promulguée (*JO*, 19-12).

V. *Validation législative.*

MAJORITÉ

– *Divisions*. Les députés UDF ont voté contre (25) ou se sont abstenus (5) sur le projet de loi relatif à la politique de santé publique, le 14 octobre (p. 8543). Le lendemain, le président de l'UDF, M. François Bayrou, a subordonné l'approbation par ce groupe de la loi de finances pour 2004 à l'adoption de trois amendements (p. 8624) et ces amendements ayant été écartés par le gouvernement, l'UDF s'est abstenue sur la 1^{re} partie, le 21 octobre (p. 9138), à l'exception de M. Gilbert Gantier qui n'a pas pris part au vote et a démissionné du groupe, auquel il s'est apparenté le 31 ; le groupe UDF s'est également abstenu sur la 2^e partie et l'ensemble, sauf M. Gantier qui a voté pour le 18 novembre (p. 10773). En revanche, l'Union centriste qui

regroupe au Sénat les UDF ont voté avec l'UMP.

MINISTRES

– *Condition*. La présence, le 13 septembre 2003, de M. Aillagon à la « Techno Parade » à Paris entre, selon l'expression de l'intéressé, dans « les missions du ministère de la Culture et de la Communication de veiller à la diversité des expressions musicales dans notre pays » (*AN, Q*, p. 8951).

– « *Ministres de proximité* ». Le Premier ministre indique les exemples de « pôles ministériels déconcentrés ». Par ailleurs, 1750 déplacements en région ont été effectués (*AN, Q*, p. 8265) (cette *Chronique*, n° 106, p. 190).

– *Ministre-écrivain*. M. de Villepin a reçu, à Brive, le 9 novembre, le prix de la Langue française, décerné par la Foire du livre (*BQ*, 10-11).

– *Solidarité*. La suppression du lundi de Pentecôte comme jour férié a donné lieu à une polémique entre le Premier ministre et M. Fillon accusé d'être à l'origine d'une fuite dans la presse (*BQ*, 31-10 et 3-11).

De la même façon, ce dernier devait réfuter les propos de M. Sarkozy en faveur de l'admission de la discrimination positive, tout autant que ceux relatifs à son dessein présidentiel (*ibid.*, 9 et 11-12).

En dernier lieu, l'ouvrage de M. Darcos, rédigé en collaboration avec M. Meirieu (*Deux Voix pour une école*, Desclée de Brouwer, 2003), a été publié au moment où s'ouvrait le « débat national » sur l'école, le 17 novembre. Sa sortie avait été retardée au nom du prin-

cipe de la solidarité gouvernementale (*Le Monde*, 14/15-9-2003).

« On ne peut pas être à la fois dedans et à l'extérieur... Si un ministre n'est pas d'accord, il s'en va », se bornera à observer le président Debré dans un entretien au *Parisien-Dimanche*, le 2 novembre.

V. Cour de justice de la République.

MISSIONS D'INFORMATION

172 – *Assemblée nationale*. La mission d'information de l'Assemblée nationale et du Bundestag sur l'Office franco-allemand de la jeunesse a tenu sa réunion constitutive le 2 octobre (*BAN*, n° 40).

En application de la nouvelle rédaction de l'article 145 RAN (cette *Chronique*, n° 107, p. 175), le président Debré a proposé la création d'une mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie; celle-ci a désigné son bureau le 15 octobre, et son président est M. Jean Leonetti (UMP) (*BAN*, n° 41).

La mission commune d'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail a nommé président M. Patrick Ollier (UMP), président de la commission des Affaires économiques, et M. Hervé Novelli (UMP) rapporteur (*BAN*, n° 43). L'opposition, qui revendiquait une de ces deux fonctions, a refusé les postes de vice-président et de secrétaire (*BQ*, 29-10).

– *Sénat*. Le Sénat a autorisé le 8 octobre les six commissions permanentes à désigner les membres de la mission commune « La France et les Français face à la canicule: les leçons d'une crise » (*Info-Sénat*, 855). Les sénateurs de gauche ont

décidé de ne pas participer au bureau de la mission, présidée par M. Jacques Pelletier (RDSE), pour protester contre le refus de la majorité de leur accorder un poste de rapporteur (*BQ*, 17-10).

V. Commission d'enquête.

OPPOSITION

– *Bibliographie*. S. Milacic, « Le contre-pouvoir, cet inconnu », *Mélanges Chr. Lapoyade-Deschamps*, PUB, 2003, p. 675.

ORDRE DU JOUR

– *Article 48, alinéa 3 C*. Confirmant sa pratique (cette *Chronique*, n° 106, p. 191), le groupe UMP a consacré sa « niche » à deux débats, l'un sur les suites du sommet de Cancun, le 9 octobre (p. 8345), l'autre à la conciliation des exigences de la continuité du service public des transports et du droit de grève, le 9 décembre (p. 11933).

– *Prérogative gouvernementale et parlementaire*. L'article premier de la loi du 26 novembre relative à la maîtrise de l'immigration disposait que le gouvernement déposerait devant le Parlement un rapport sur la politique d'immigration, « dépôt suivi d'un débat ». Cette disposition a encouru la censure du juge constitutionnel, motif pris de ce qu'« il n'appartient pas au législateur d'imposer l'organisation d'un débat en séance publique ». Cette obligation faisait obstacle à la prérogative gouvernementale ou parlementaire découlant de l'article 48 C (2003-484 DC).

V. Gouvernement. Parlement.

PARLEMENT

– *Bibliographie.* B. Rullier, « Le Parlement sous la XI^e législature 1997-2002 (2), *RFDC*, 2003, p. 591 ; J.-P. Machelon, « L'organisation du travail parlementaire », in J.-M. Mayeur, J.-P. Chaline et A. Corbin (dir.), *Les Parlementaires de la III^e République*, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 327.

– *Autonomie du droit parlementaire.* Saisis à nouveau par M. Papon, les questeurs de l'Assemblée nationale ont rejeté sa demande en vue du rétablissement de sa pension de député. Cette démarche peut s'interpréter, semble-t-il, comme le prélude à un recours devant la Cour de Strasbourg (*Le Monde*, 3-10) (cette *Chronique*, n° 108, p. 186).

V. *Assemblée nationale. Ordre du jour.*

PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie.* D.-G. Lavroff, « À propos de la représentation politique dans la France contemporaine », in *Le Concept de représentation dans la pensée politique*, PUAM, 2003, p. 451.

– *Régime de retraite.* L'article 83 de la loi de finances rectificative pour 2003 (p. 22625) unifie le régime des décotes des régimes visés aux articles 5 de l'ordonnance du 13 décembre 1958 et 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, en vue de la détermination de la durée d'assurance.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations.* Le succès ne se dément pas (cette *Chronique*, n° 108, p. 186) : 10 nouveaux élus, soit 6 députés et 4 sénateurs ont été distingués. Au premier cas, M. Laffineur (Maine-et-Loire) (UMP) auprès des ministres respectifs des Affaires étrangères et de l'Économie (décret du 7-10) (p. 17910) ; M. Anciaux (Saône-et-Loire) (UMP) de ceux de la Jeunesse et de l'Éducation nationale, de la Recherche et de l'Équipement (décret du 9-10) (p. 17319) ; M. Bur (Bas-Rhin) (UMP) aux côtés du ministre de la Santé et du secrétaire d'État aux PME (décret du 10-11) (p. 1924) ; M. Lucas (Alpes-Maritimes) (UMP), au même rattachement (id.) ; M. Raoult, vice-président de l'Assemblée (Seine-Saint-Denis) (UMP) auprès des ministres de l'Intérieur et de la Santé (décret du 20-11) (p. 19768) ; et enfin, M. Kert (Bouches-du-Rhône) (UMP) à la Culture et à la Communication (décret du 23-12) (p. 22179).

Au second cas, M. Vinçon (Cher) (UMP) a été nommé auprès des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie (décret du 7-10) (p. 17190) ; M. Lepeltier (Cher) (UMP) à Matignon (décret du 20-12) (p. 17977) ; M. Bizet (Manche) (UMP) aux côtés du ministre délégué au Commerce extérieur (décret du 2-12) (p. 20646) et M. Demuynck (Seine-Saint-Denis) (UMP), auprès du ministre délégué à l'Enseignement (décret du 22-12) (p. 21995).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

– *Consultations.* Le président de la République a consulté les formations

représentées au Parlement sur le projet de Constitution de l'Union européenne avant le Conseil européen de Bruxelles (*Le Monde*, 19/20-10).

– *Financement*. L'ordonnance 2003-1165 du 8 décembre modifie le dernier alinéa de l'article 9 (rédaction de la loi 2003-127 du 11 avril 2003 : cette *Chronique*, n° 106, p. 193) de la loi 88-227 du 11 mars 1998 relative à la transparence financière de la vie politique en ce qui concerne la répartition de la 1^{re} fraction de l'aide publique. Il est précisé que la liste des partis auxquels les candidats à l'élection des députés déclarent se rattacher est établie par le ministère de l'Intérieur et publiée au *Journal officiel*; elle comprend tous les partis ayant déposé une demande en vue de bénéficier de l'aide publique. Mais les candidats peuvent choisir un parti ne figurant pas sur cette liste.

V. Code électoral. Transparence.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. P. Jan (coordination), « Forum : la simplification du droit », *RDP*, 2003, p. 1511.

– « *Qualité de la réglementation* ». Une circulaire du 30 septembre (*JO*, 2-10) a été adressée, en ce sens, par le Premier ministre aux membres du gouvernement. Chaque ministère, en vue de maîtriser l'inflation normative, sera tenu d'adopter une charte de la qualité de la réglementation et de désigner, à cet effet, des hauts fonctionnaires responsables.

– *Titulaire*. Le législateur est habilité à confier « à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des

normes permettant de mettre en œuvre une loi », a jugé, de manière classique, le Conseil constitutionnel (2003-485 DC). En l'occurrence, l'OFPRA peut établir, en matière de droit d'asile, l'établissement de la liste des pays sûrs (nouveau art. 3 de la loi du 25 juillet 1952).

– *Travail réglementaire*. Dans la perspective de la circulaire susmentionnée, le Premier ministre a présenté une communication, lors du Conseil des ministres du 31 décembre, en demandant une accélération des décrets d'application : au 1^{er} octobre, sur 65 lois votées depuis le début de l'année, 10 à 15 % desdits décrets ont été publiés (*Le Monde*, 1^{er}-1). En un mot, il a souhaité que « la publication des décrets suive de près celle de la loi » (*ibid.*, 3-1).

M. Raffarin a incité les ministres à faire diligence en bousculant leur cabinet et leur administration (*ibid.*, 3-1).

Au surplus, le Premier ministre indique que, dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 182), « il est envisagé d'organiser ponctuellement, dans les jours qui suivent la promulgation d'une loi, une réunion interministérielle permettant d'effectuer le recensement des décrets nécessaires... et d'arrêter un échéancier prévisionnel » (AN, Q, p. 7614). De ce point de vue, dans le cadre de la programmation du travail du gouvernement, le SGG renforce le suivi à la faveur de réunions tenues avec chaque ministère (*ibid.*, p. 8615).

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. B. Gurrey, « Jean-Pierre Raffarin, le plus longtemps possible »,

Le Monde, 4-10; H. Gattegno et Chr. Jakubyszyn, « La République revisitée de Jean-Pierre Raffarin », *ibid.*, 21-10.

– *Appréciation*. « Quand on aime la France et quand on est Premier ministre, on n'a pas droit au découragement », a déclaré M. Raffarin sur France 3, le 6 novembre (*Le Monde*, 8-11).

– *Arbitrage*. « Il y a des ministres qui font de mes arbitrages des motifs de fierté », a relevé M. Raffarin, le 17 novembre, en rendant hommage à M. Borloo, lors de l'installation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (*Le Monde*, 19-11).

– *Autorité*. Invité d'Europe 1, le 23 novembre, le Premier ministre s'est défini comme un « patron moderne, pas hiérarchique et brutal, qui aide les autres à gagner. J'ai des relations de loyauté avec les ministres, et je leur en demande autant. Je sais aussi de temps en temps sortir les cartons jaunes. Je n'ai pas encore sorti de carton rouge. » Mais, il a tenu, cependant, à déclarer : « c'est moi qui décide et les ministres mettent en œuvre », rappelant à l'attention de M. Sarkozy, notamment, que « la réussite n'est pas solitaire ». Au surplus, il a réitéré son autorité sur l'ensemble de la majorité : « Je suis le chef du gouvernement et de la majorité, c'est la responsabilité qui m'a été confiée et je l'assume avec détermination et un certain plaisir » (*Le Figaro*, 24-11) (cette *Chronique*, n° 108, p. 188).

Fort de l'appui du chef de l'État, M. Raffarin n'a pas hésité à déclarer, le 3 décembre, lors d'une réunion de l'UMP, à Paris : « Personne ne s'arrêtera en dehors de lui ! » (*Le Monde*, 5-12).

– *Cabinet*. M. Michel Boyon, conseiller d'État, a été nommé directeur de cabinet du Premier ministre (décret du 28-10) (p. 18490) en remplacement de M. Pierre Steinmetz qui devient conseiller d'État en service extraordinaire (décret du 28-10) (p. 18491). Un « remaniement interne », à défaut de remaniement gouvernemental, a-t-on relevé (*Le Monde*, 30-10) (cette *Chronique*, n° 108, p. 184).

– *Communication et centralisation*. Un document intitulé « Schéma directeur de la communication gouvernementale » a été remis, le 20 octobre, aux attachés de presse des ministres, à toutes fins utiles, lors de la traditionnelle réunion hebdomadaire à l'hôtel de Matignon (*BQ*, 22-10).

– *Lettre au président de la République*. Conformément à l'article 72-4 C (rédaction de la LO du 28-3-2003), le Premier ministre a proposé, au nom du gouvernement, au chef de l'État de consulter les électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique (p. 18535). Cette démarche épistolaire cultive le mimétisme avec la procédure référendaire visée à l'article 11 C (lettre de M. Debré, datée du 8 décembre 1960, adressée au général de Gaulle).

– *Services*. Le décret 2003-1164 du 8 décembre crée, auprès du Premier ministre, un comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (p. 20960).

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. Ch. Guettier et A. Le Divellec (dir.), *La Responsabilité pénale*

176 *du président de la République*, L'Harmattan, 2003; O. Beaud et Ph. Lavaux, « Sur le soi-disant "empêchement à la française". Réflexions sur le projet de loi constitutionnelle instaurant une responsabilité politique du président de la République », *D*, 2003, n° 39, p. 2646; N. Baverez, « Une présidence offshore », *Le Point*, 20-11; B. Gurrey, « Enquête sur le nouveau pouvoir de Bernadette Chirac », *Le Monde*, 3-10; J. Jaffré, « Et si c'était Chirac lui-même qui affaiblissait Raffarin... », *ibid.*, 18-10; P. Rr, « Le budget "réel" de l'Élysée est très difficile à évaluer », *ibid.*, 3-10; H. Gattegno, « Chirac-Raffarin, le rêve évanoui », *ibid.*, 25-11.

– *Ambition*. À Valenciennes, le 21 octobre, le président a affirmé: « J'ai placé au cœur de mon engagement une ambition: rendre tout leur sens aux valeurs républicaines, à l'égalité des chances, au droit à la sécurité et à la tranquillité, au droit à la dignité et au travail » (*La Croix*, 22-10).

– *Collaborateurs*. Par arrêté du 3 décembre (*JO*, 4-12), M^{me} Helena Perroud, qui était chargée de mission, est nommée conseillère technique à la présidence de la République.

– *Conseil restreint*. Le président de la République a convoqué, le 17 novembre, dans l'urgence, un conseil après l'incendie d'une école juive à Gagny (Seine-Saint-Denis): « Quand on s'attaque à un juif en France, c'est à la France tout entière que l'on s'attaque », a-t-il lancé. La création d'un comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme s'ensuivra (*supra*).

– *Conseil de sécurité intérieure*. Le chef

de l'État a présidé, le 28 novembre, un CSI en vue de dresser le bilan de la politique menée en 2003 en matière de sécurité et de définir les priorités pour l'année à venir (*BQ*, 1^{er}-12).

– *Consultation des électeurs de Martinique, de Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin*. Par décret du 29-10, le président de la République a donné suite à la proposition de gouvernement (nouvel art. 72-4 C).

– *Directives*. Lors de la délibération par le Conseil des ministres du projet de loi relatif aux « responsabilités locales », M. Chirac a demandé, le 1^{er} octobre, aux ministres de présenter un programme de modernisation des administrations de l'État afin de tirer toutes les conséquences de la décentralisation (*BQ*, 2-10).

À l'occasion de ses vœux à la nation, le 31 décembre, le président de la République a fixé des objectifs au Premier ministre en vue de faire de l'année 2004 celle de l'emploi: « Beaucoup a été fait par le gouvernement. Mais nous avons besoin de passer à la vitesse supérieure », a-t-il observé (*Le Figaro*, 1^{er}-1).

– *Conjointe*. M^{me} Chirac a participé, aux côtés du Premier ministre, le 19 octobre, à la cérémonie de béatification de Mère Teresa à Rome, (*Le Monde*, 21-10). M. Hollande, arguant d'un changement de statut de l'intéressée, a saisi, le 15 octobre, le CSA s'agissant de la répartition du temps de parole consécutif à sa participation, le 27 septembre dernier, à une émission de TF1 (cette *Chronique*, n° 108, p. 190). L'instance de régulation devait répondre au premier secrétaire du Parti socialiste « qu'un partage avait été établi entre les propos de M^{me} Chirac

qui, relevant d'une prise de position politique, sont affectés au temps de la majorité parlementaire, et ceux qui, liés à son statut d'épouse du président de la République, ne sont affectés à aucune force politique particulière. En effet, le temps de parole du président de la République n'entre pas dans l'appréciation par le Conseil du respect du pluralisme dans les médias audiovisuels » (*La Lettre du CSA*, n° 168, décembre, p. 15). Par suite, le temps de parole de M^{me} Chirac dans l'émission contestée a donné lieu à cette répartition: 7 minutes ont été affectées au décompte de la majorité parlementaire; les 25 minutes 51 secondes restantes ayant été relevées mais non affectées (*ibid.*) (*Le Figaro*, 29/30-11).

– *Garant des principes républicains* (art. 1^{er} C). « La laïcité n'est pas négociable », s'est exclamé le président Chirac, à Valenciennes, le 21 octobre (*Le Monde*, 23-10). Dans un discours prononcé au palais de l'Élysée, le 17 décembre, il devait affirmer à propos de ce principe « pierre angulaire de la République, faisceau de nos valeurs communes de respect, de tolérance, de dialogue [...]. La République s'opposera à tout ce qui sépare, à tout ce qui retranche, à tout ce qui exclut ! ». Il s'est déclaré hostile aux signes « qui manifestent ostensiblement l'appartenance religieuse » à l'école, à l'opposé des signes discrets. De la même façon, il a prôné « l'égalité et la dignité des femmes », la parité étant promue au rang de « nouvelle frontière » (*ibid.*, 19-12).

– *Immunité*. Le juge d'instruction Courroye, saisi de l'affaire des dépenses de la questure de la mairie de Paris, au temps du mandat de M. Chirac (cette *Chronique*, n° 107, p. 179), a estimé que les faits incriminés étaient prescrits et qu'aucun élément ne permettait d'établir

l'existence de faux en écriture publique (*BQ*, 16-10).

– *Interventions*. M. Chirac s'est rendu à Valenciennes, le 21 octobre (cette *Chronique*, n° 108, p. 190). Reprenant le thème central de sa campagne présidentielle de 1995 de la « fracture sociale », il a élargi son propos pour mettre en garde contre cette « fracture sociale qui menace de s'élargir en une fracture urbaine, ethnique et parfois même religieuse ». La lutte contre ces fractures constituées, devait-il ajouter, « les nouvelles frontières de l'action publique ». C'est sur ces questions qu'« il faut agir pour défendre les valeurs républicaines » (*BQ*, 22-10).

– « *Porte-parole d'un chancelier absent* ». V. *Droit communautaire et européen*.

– *Président-législateur*. Au lendemain de la remise du rapport de la commission Stasi (cette *Chronique*, n° 108, p. 191), le président s'est prononcé, au cours d'une allocution prononcée au Palais de l'Élysée, le 17 décembre, pour le dépôt de deux projets de loi relatifs à la laïcité à l'école, ce « sanctuaire républicain », et dans les hôpitaux publics (*Le Figaro*, 18-12).

– *Vœux*. Le chef de l'État a présenté ses vœux à ses compatriotes, le 31 décembre (*Le Figaro*, 1^{er}-1).

V. *Gouvernement. Partis politiques. Premier ministre. Référendum. République*.

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Une nouvelle estimation (cette *Chronique*, n° 106, p. 196) est dressée au 6 octobre (AN, Q, p. 7712).

QUESTIONS ORALES

– *Question au gouvernement.* Le président Debré a coupé le micro à M. Folco, secrétaire d'État aux personnes âgées, le 28 octobre, qui avait dépassé son temps de parole, après l'avoir prévenu trois fois (p. 9548) (cette *Chronique*, n° 105, p. 208).

RÉFÉRENDUM

¹⁷⁸ – *Champ d'application du référendum local (art. 72-1 C).* S'il est loisible à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de consulter les électeurs (art. L. 5211-49 CGCT), en revanche, il ne peut recourir à un référendum local à caractère décisionnel. Seule, en effet, une collectivité territoriale administrée par un conseil élu « au premier degré au suffrage universel » peut se dessaisir de son pouvoir de décision, indique le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 9664) (cette *Chronique*, n° 108, p. 191).

V. Collectivités territoriales.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* S. Pinon, *Les Réformateurs constitutionnels des années trente. Aux origines de la V^e République*, LGDJ, 2003; M. Verpeaux, « L'affaire Papon, la République et l'État », *RFDC*, 2003, p. 513; M. Frangi, « État, langue et droit en France », *RDP*, 2003, p. 1607; L. Jospin, « Le temps des mystificateurs », *Libération*, 13-10.

– *Commémoration.* Un arrêté du 8 octobre porte nomination des membres du

conseil d'orientation de la mission du 60^e anniversaire des débarquements et de la Libération (p. 17231) (cette *Chronique*, n° 108, p. 191).

– *Communautarisme et laïcité.* À l'occasion de l'installation de l'Agence nationale de rénovation urbaine, le 17 novembre, M. Raffarin a estimé: « La menace est grande dans notre pays de voir le communautarisme s'installer... Si nous voulons nous battre pour ces valeurs républicaines telles que la laïcité, il faut que les valeurs de la République soient accessibles à tous » (*BQ*, 18-11).

– *Laïcité.* La cour d'appel de Nancy a rejeté le recours déposé par une étudiante avocate portant le voile islamique contre le refus d'inscription aux examens qui lui avait été opposé (*BQ*, 16-10). Le garde des Sceaux a donné instruction au procureur de la République, près le TGI de Paris, d'engager des poursuites pour outrage à magistrat à l'encontre d'un justiciable d'origine tunisienne qui avait récusé un magistrat dudit tribunal, récusation fondée sur son appartenance à la confession juive. La cour d'appel de Paris avait rejeté, le 3 novembre, la requête en récusation et condamné son auteur à une amende (*BQ*, 24-11). Dans le même ordre d'idées, une jurée de la cour d'assises de la Seine-Saint-Denis a été contrainte, le 24 novembre, à se retirer au motif qu'elle avait revêtu un voile islamique (*BQ*, 25-11).

– *Pacte républicain et droits sociaux.* En procédant à l'installation, le 14 octobre, du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le Premier ministre s'est interrogé sur « le juste équilibre » à trouver « entre ce qui doit relever du pacte