
PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2016)

175

REPÈRES

3 octobre. Mme Vallaud-Belkacem juge la parole du pape François « légère et infondée » à propos de la théorie du genre dans les manuels scolaires.

4 octobre. M. Fekl, secrétaire d'État, lance son mouvement, « Movida ».

12 octobre. Publication du livre révélateur de MM. Davet et Lhomme : « *Un président ne devrait pas dire ça...* » (Stock).

13 octobre. « Je suis prêt », affirme M. Hollande, au sujet de la prochaine échéance électorale (entretien à *L'Obs*).

15 octobre. Le chef de l'État préside, à Nice, l'hommage national aux quatre-vingt-six victimes de l'attentat terroriste du 14 juillet.

16 octobre. À Paris, les partisans de la « Manif pour tous » défilent en faveur de la sauvegarde des valeurs familiales.

17 octobre. Manifestation sauvage de policiers sur les Champs-Élysées, à Paris, après l'agression de quatre

d'entre eux à Viry-Châtillon (Essonne), la semaine précédente. Le mouvement devait perdurer dans la capitale et en province les jours suivants.

19 octobre. Au premier tour de la primaire écologiste (EELV), Mme Duflot, ancienne ministre, est éliminée, arrivée en troisième position derrière M. Jadot et Mme Rivasi, représentants au Parlement européen.

24 octobre. Début de l'évacuation de la « jungle » de Calais (Pas-de-Calais), où se trouvaient plusieurs milliers de migrants.

25 octobre. « Nous avons un vrai problème d'incarnation au sommet de l'État », déclare M. Bartolone, président de l'Assemblée nationale. Pour M. Mandon, secrétaire d'État, l'attitude d'un chef de l'État, chroniqueur de son action, est le symptôme de la « désertion de la fonction présidentielle » (*Le Figaro*, 26-10).

26 octobre. Le président Hollande reçoit les policiers en colère.

Dans un sondage Cevipof pour

- Le Monde*, la gauche est éliminée du second tour de la prochaine élection présidentielle. La descente aux enfers du chef de l'État est atteinte, avec 4 % de personnes satisfaites.
- 5 novembre. La conférence nationale du Parti communiste rejette la candidature de M. Mélenchon au futur scrutin présidentiel. Cependant, les militants devaient en décider autrement, le 26 novembre.
- 7 novembre. La conférence des évêques de France demande pardon pour les actes de pédophilie.
Au second tour de l'élection primaire écologiste (EELV), M. Jadot l'emporte sur Mme Rivasi, avec 54,2 % des voix, contre 40,7 %.
- 12 novembre. Réouverture du Bataclan, à Paris, avec le chanteur Sting.
- 14 novembre. La cour administrative d'appel de Nantes rejette les recours dirigés contre la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique).
- 15 novembre. M. Fabius, président du Conseil constitutionnel, accompagne le chef de l'État à la réunion de la COP22, à Marrakech (Maroc).
- 16 novembre. M. Emmanuel Macron, ancien ministre, déclare sa candidature à la prochaine élection présidentielle, à Bobigny (Seine-Saint-Denis).
- 26 novembre. Le président de l'Assemblée nationale souhaite que MM. Hollande et Valls se présentent à la primaire de la gauche.
Mme Pinel, présidente du Mouvement des radicaux de gauche (MRG), annonce sa candidature à la présidentielle.
- 29 novembre. Après le succès de M. Fillon à la primaire de la droite et du centre, M. Accoyer, ancien président de l'Assemblée nationale, devient secrétaire général du parti Les Républicains; M. Wauquiez, premier vice-président.
- 30 novembre. Selon un sondage Kantar Sofres Onepoint pour *Le Figaro*, M. Fillon (LR) arriverait en tête du premier tour de l'élection présidentielle, devant Mme Le Pen (FN), la gauche étant éliminée.
- 4 décembre. Aux obsèques de Fidel Castro, Mme Royal dénonce la « désinformation » à propos des violations des droits de l'homme. Ses propos suscitent la polémique.
- 5 décembre. Depuis Évry (Essonne), M. Valls, Premier ministre, brigue la présidence de la République, le chef de l'État ayant renoncé, le 1^{er} décembre, au renouvellement de son mandat, de manière inédite sous la Constitution de 1958.
- 6 décembre. « J'ai été un Premier ministre heureux », proclame M. Valls, lors de la cérémonie de passation de pouvoir avec M. Cazeneuve, au point d'affirmer qu'« il n'y a pas d'enfer à Matignon ».
- 8 décembre. Le tribunal correctionnel de Paris inflige à M. Cahuzac, ancien ministre du Budget, poursuivi pour fraude fiscale, trois ans de prison ferme et cinq ans d'inéligibilité.
Mme Alliot-Marie (LR), ancienne ministre, se déclare, à son tour, candidate à la présidentielle.
- 9 décembre. M. Cazeneuve, nouveau Premier ministre, ajourne l'évacuation de la « zone à défendre » de Notre-Dame-des-Landes, jusqu'à l'épuisement du contentieux européen.
- 11 décembre. M. Peillon, ancien ministre de l'Éducation nationale, entre en lice dans la compétition présidentielle, sur France 2.
Le Nouveau Centre, présidé par

- M. Morin, change de nom. Il devient « Les Centristes ».
- 13 décembre. Devant l'Assemblée nationale, M. Cazeneuve affirme : « Le pays a besoin de républicains de droite et de gauche qui se respectent. »
- 15 décembre. Candidat à la primaire socialiste, M. Valls se prononce pour l'abrogation de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, en dehors des textes budgétaires, en raison de sa « brutalité ».
- 17 décembre. La Haute Autorité de la « Belle Alliance populaire » retient sept candidatures : celles de MM. Hamon, Montebourg, Peillon et Valls, anciens ministres, pour le PS ; de Mme Pinel, ancienne ministre, présidente du MRG, seule femme ; de MM. Bennahmias (Front démocrate) et de Rugy (Parti écologiste), membres de partis associés, qualifiés d'office. En revanche, les candidatures de MM. Filoche et Verdier, militants socialistes, sont repoussées, faute d'avoir satisfait aux conditions de parrainage.
- 18 décembre. Après son retrait de la future compétition présidentielle, la cote de popularité de M. Hollande progresse : 19 % de personnes satisfaites (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).
- 28 décembre. Le tribunal de grande instance de Paris rejette le recours de Gérard Filoche contre le rejet de sa candidature à la primaire de la Belle Alliance populaire.
- 31 décembre. « Au risque d'être démodé, observe M. Cazeneuve, je considère que le 49-3 peut être utile. Pour qu'il le soit, son usage doit être modéré » (entretien au *Journal du dimanche*).

AMENDEMENTS

– *Bibliographie*. S. Hutier, « Droit d'amendement et Conseil constitutionnel : quand les étés se suivent et se ressemblent... ou presque ! », *LPA*, 26-10.

– *Cavaliers législatifs*. L'absence de lien même indirect avec le projet déposé (art. 45, al. 1 C) a été abondamment sanctionnée. Ainsi, la décision 738 DC du 10 novembre l'a relevée d'office pour les dispositions relatives aux droits d'auteur des journalistes, introduites au Sénat dans la loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Pour le même motif, la décision 739 DC du 17 novembre a suivi les sénateurs qui contestaient les dispositions de l'article 109 de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, habilitant le gouvernement à réformer par ordonnance les ventes aux enchères publiques, et elle a étendu d'office sa censure aux habilitations visant la partie législative du code pénitentiaire et l'accès à la profession d'avocat, ainsi qu'aux articles 106 et 115.

La décision 741 DC du 8 décembre sur la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin II) se présente à cet égard comme un festival (le projet déposé comptait cinquante-sept articles et la loi déferée cent soixante-neuf). Par économie des moyens, elle a déclaré non conformes pour absence de lien sept articles contestés au fond par les requérants, puis sept autres dont les sénateurs contestaient le lien avec le projet, et enfin douze d'office.

– *Droit d'amendement et procédure accélérée*. Contestées par les requérants, les conditions dans lesquelles la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle

a été adoptée, notamment l'introduction de cinquante-cinq articles à l'Assemblée, alors que le texte déposé au Sénat n'en comportait que cinquante-quatre, ont été validées par la décision 739 DC du 17 novembre, qui a précisé toutefois que cette loi, « en dépit du cumul de l'engagement de la procédure accélérée et de l'introduction de nombreuses dispositions par voie d'amendement, [...] n'a pas, *en l'espèce*, été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ».

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Irrecevabilités. Loi. Lois de finances.*

178

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Composition.* Tandis que Mme Pau-Langevin (s) reprenait l'exercice de son mandat (Paris, 15^e), le 1^{er} octobre (*JO*, 2-10) (cette *Chronique*, n° 160, p. 171), M. Sirugue (s), nommé membre du gouvernement, abandonnait le sien (Saône-et-Loire, 5^e) à cette date. Mais, son suppléant, M. Mathus (s), a démissionné le lendemain (*JO*, 4-10). Mme Andrieux (Bouches-du-Rhône, 3^e) (NI) a renoncé à son mandat, le 8 décembre, après le prononcé de sa condamnation définitive par la Cour de cassation, le 9 novembre (*JO*, 9-12). En dernier lieu, M. Le Roux (Seine-Saint-Denis, 1^{re}) (s) est devenu ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Cazeneuve, le 6 décembre (*JO*, 7-12).

– *Réception.* Le président Hollande s'est rendu, le 6 octobre, à l'hôtel de Lassay, à l'occasion d'un colloque consacré aux institutions (*Le Monde*, 8-10).

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Immunités parlementaires. Loi organique. Parlementaires en mission. République. Résolutions des articles 34-1 et 68*

de la Constitution. Responsabilité du gouvernement. Séance.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Audience de remontrance.* Le jugement porté par M. Hollande sur une « institution de lâcheté » dans son dialogue avec des journalistes (« *Un président ne devrait pas dire ça...* », Paris, Stock, 2016, p. 388) a provoqué une vive réaction de la magistrature. Après avoir été reçus dès la publication de l'ouvrage en question par le chef de l'État, le 12 octobre, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour ont dénoncé ces outrances, le lendemain, au cours d'une audience solennelle, à l'unisson des conférences des chefs de juridiction des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, et du Conseil supérieur de la magistrature (*Le Monde*, 15-10).

– *Conformité de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle.* À l'issue de la déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (739 DC), l'imposante loi 2016-1547 du 18 novembre a été promulguée (*JO*, 19-11). Outre le renforcement de l'accès au « service public de la justice », cette loi modifie le droit processuel et les compétences des juridictions judiciaires, et autorise le divorce par consentement mutuel sans juge, devant notaire, entre autres.

– *Lettre de remontrance.* La publication du décret 2016-1675 du 5 décembre (*JO*, 6-12) portant création de l'inspection générale de la justice, placée auprès du garde des Sceaux, a suscité, à nouveau, l'émotion des chefs de la Cour de cassation. Dans une lettre adressée au Premier ministre, le 7 décembre, ceux-ci s'indignent, au nom de la séparation des

pouvoirs, que la Cour soit « placée sous le contrôle direct du gouvernement par l'intermédiaire de [cette] inspection » (*Le Monde*, 9-12). Une différence de traitement avec le Conseil d'État, que l'on ne peut que relever, avec la publication de l'ordonnance 2016-1365 du 13 octobre dont il est... le coauteur – « le Conseil d'État entendu », selon la formule révélatrice.

– *Mise en cause de la Constitution.* La décision du président Hollande de gracier (art. 17 C), le 28 décembre, une personne condamnée par deux cours d'assises, dans le cadre de violences conjugales, a suscité la réprobation de l'Union syndicale des magistrats, le principal syndicat de la magistrature: « Il s'agit d'une remise en cause des décisions de justice, d'une nouvelle atteinte à l'indépendance de la justice par le pouvoir exécutif » (*Le Monde*, 30-12).

V. *Amendements. Autorité juridictionnelle. Droits et libertés. Président de la République.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Dispositions statutaires concernant le Conseil d'État.* En application de l'article 86 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (cette *Chronique*, n° 158, p. 193), l'ordonnance 2016-1365 du 13 octobre a été publiée (*JO*, 14-10). Pour l'essentiel, elle améliore la garantie de l'indépendance de ses membres. La commission consultative du Conseil d'État devient la commission supérieure du Conseil d'État. Elle assiste le vice-président (nouvel art. L. 132-2 du code de justice administrative).

– *Dispositions statutaires concernant les magistrats des tribunaux administratifs*

et des cours administratives d'appel. Une ordonnance 2016-1366 du 13 octobre (*JO*, 14-10) vise, en particulier, le conseil supérieur des dites juridictions (CSTA), s'agissant du déroulement de la carrière et de l'exercice du pouvoir disciplinaire (art. L. 232-1 du code de justice administrative).

V. *Autorité judiciaire. République.*

BICAMÉRISME

– *Commissions mixtes paritaires.* D'octobre à décembre 2016, neuf CMP ont été réunies et trois seulement sont parvenues à un accord. 179

– *Entonnoir.* La décision 739 DC du 17 novembre a jugé, conformément au grief des sénateurs, que les dispositions de l'article 51 concernant le changement de nom, introduites à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, sont sans relation avec les dispositions restant en discussion et ont donc été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 C. La décision 741 DC du 8 décembre a censuré pour le même motif un paragraphe de l'article 82 de la loi Sapin II.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* J. Benetti (dir.), *Les Collectivités territoriales et le principe d'égalité*, Paris, L'Harmattan, 2016.

– *Note.* M. Verpeaux, sous CC, 2015-565 QPC, 16 septembre 2016, *JCP*, 24-10, n° 1145.

– *Action extérieure et coopération régionale outre-mer.* La loi 2016-1657 du 5 décembre (*JO*, 6-12) étend

le champ géographique de la coopération régionale (nouvel art. L. 3441-2 du code général des collectivités territoriales) et prévoit les règles applicables à l'autorisation de négocier des accords.

180 – *Collectivité de Corse*. En application de l'article 30 de la loi du 7 août 2015, l'ordonnance 2016-1561 du 21 novembre complète et précise les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité unique, née de la fusion de l'actuelle collectivité et des deux départements, à partir du 1^{er} janvier 2018. Le même jour, l'ordonnance 2016-1652 porte diverses mesures institutionnelles et une autre (2016-1563) vise plusieurs mesures électorales (*JO*, 22-11).

– *Libre administration (art. 72 C)*. Les modalités de rattachement d'une commune nouvelle à un établissement public industriel et commercial (EPIC) portent, selon le Conseil constitutionnel (2016-588 QPC, « Communauté de communes des sources du lac d'Annecy ») (*JO*, 23-10), « une atteinte manifestement disproportionnée » au principe susmentionné (§ 9). En revanche, celles de répartition du produit de l'octroi de mer entre la collectivité de Guyane et les communes de Guyane ne dénaturent pas la libre administration de celles-ci (2016-589 QPC) (*JO*, 23-10).

V. *Droits et libertés. Élections locales. Question prioritaire de constitutionnalité*.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Sénat*. Créée en vertu du droit de tirage du groupe Les Républicains (art. 6 bis du règlement du Sénat), la commission d'enquête sur les frontières européennes,

le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen a élu, le 29 novembre, M. Jean-Claude Requier (RDSE) président et M. François-Noël Buffet (LR) rapporteur. Ce même jour, Mme Chantal Jouanno (LR) a été élue présidente et M. Ronan Dantec (écologiste) rapporteur de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi, créée à la demande du groupe écologiste.

V. *Sénat*.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. B. Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre les ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2016; P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien, E. Oliva et A. Roux, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, 18^e éd., Paris, Dalloz, 2016; S. Hutier, *Le Contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, préface R. Ghevontian et M. Fatin-Rouge Stefanini, Paris, LGDJ, 2016; D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun et J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^e éd., Paris, LGDJ, 2016; S. Salles, *Le Conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, préface D. Rousseau, Paris, LGDJ, 2016; G. Canivet, « De l'implicite dans la motivation des décisions du Conseil constitutionnel », in *Mélanges Robert Badinter*, Paris, Dalloz, 2016, p. 145; M. Carpentier, « Le Conseil constitutionnel est-il une prison pour les membres de droit ? », *AJDA*, 2016, p. 2148; P. Jan et O. Pluen, « Les anciens présidents de la République, membres

de droit du Conseil constitutionnel: un anachronisme bien vivant », in J.-P. Camby, S. Cottin et P. Jan (dir.), *LPA, Les anciens présidents de la République: un nouveau sujet juridique ?*, 30-11, p. 27.

– *Chr. RFDC*, 2016, p. 653 ; *Constitutions*, 2016, p. 527 ; *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 53, 2016, p. 85.

– *Budget*. Pour la première fois, après sept années de baisse, les crédits du Conseil constitutionnel augmenteront de 38,1 % en 2017 ; plus de la moitié de la hausse est imputable aux trois élections nationales à intervenir, indique le rapport parlementaire, le reste résultant des dépenses de fonctionnement, notamment le recrutement de personnel, mais aussi

les relations internationales et les actions de communication. En revanche, l'accueil d'un nouveau membre de droit n'est pas prévu (*BQ*, 2-12).

– *Censures a priori et a posteriori*. La décision 741 DC du 8 décembre, qui juge contraire au principe de légalité des délits et des peines l'article 15, § 6, de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin II) modifiant l'article 226-10 du code pénal, fait application à cette occasion de la jurisprudence « Nouvelle-Calédonie », en déclarant également non conformes pour le même motif lesdites dispositions du code pénal.

– *Décisions*.

181

-
- 5-10 2016-579 QPC, Caisse des dépôts et consignations (*JO*, 7-10). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-580 QPC, Expulsion en urgence absolue (*JO*, 7-10). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-581 QPC, Relogement d'occupants (*JO*, 7-10). V. *Droits et libertés*.
2016-574 / 2016-580 QPC, Extinction de créances (*JO*, 7-10). V. *Droits et libertés*.
- 13-10 2016-582 QPC, Licenciement sans cause réelle et sérieuse (*JO*, 15-10). V. *Droits et libertés*.
- 14-10 2016-583 QPC / 586 QPC, Saisie de biens (*JO*, 16-10). V. *Droits et libertés*.
2016-587 QPC, Exonération d'impôt sur le revenu (*JO*, 16-10). V. *Droits et libertés. Loi*.
- 21-10 2016-588 QPC, Communauté de communes des sources du lac d'Annecy (*JO*, 23-10). V. *Collectivités territoriales. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-589 QPC, Association des maires de Guyane (*JO*, 23-10). V. *Collectivités territoriales*.
2016-590 QPC, Quadrature du Net. V. *Droits et libertés. Loi*.
2016-591 QPC, Registre public des trusts (*JO*, 23-10). V. *Droits et libertés. Loi*.
2016-592 QPC, Prestations d'aide sociale (*JO*, 23-10). V. *Droits et libertés*.
- 4-11 2016-594 QPC, Serment en garde à vue (*JO*, 6-11). V. *Droits et libertés. Loi*.
- 10-11 2016-738 DC, Loi renforçant la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (*JO*, 14-11). V. *Amendements. Droits et libertés*.
2016-136 ORGA, Nomination de rapporteurs adjoints (*JO*, 14-11).
- 17-11 2016-739 DC, Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle (*JO*, 19-11). V. *Amendements. Autorité judiciaire. Bicamérisme*.

- 2016-264 L, Délégation (JO, 19-11). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 18-11 2016-595 QPC, Élimination de déchets (JO, 20-11). V. *Droits et libertés. Loi*.
- 25-11 2016-598 QPC, Retenue à la source de l'impôt sur le revenu (JO, 27-11). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2-12 2016-599 QPC, Cour de discipline budgétaire et financière (JO, 4-12). V. *Droits et libertés. Gouvernement*.
- 2016-600 QPC, Perquisitions administratives en état d'urgence (JO, 4-12). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 8-12 2016-740 DC, Loi organique relative au Défenseur des droits (JO, 10-12). V. *Amendements. Défenseur des droits*.
- 2016-741 DC, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin II) (JO, 10-12). V. *Amendements. Bicamérisme. Droit parlementaire. Loi. Transparence et ci-dessous*.
- 9-12 2016-601 QPC, Justice pénale des mineurs (JO, 14-12). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 182 2016-602 QPC, Mandat d'arrêt européen (JO, 14-12). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 2016-603 QPC, Donations (JO, 14-12). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 22-12 2016-742 DC, Loi de financement de la sécurité sociale (JO, 24-12). V. *Amendements. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale*.
- 2016-265 L, Délégation (JO, 24-12). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 2016-23 D, Déchéance de Mme Andrieux (JO, 24-12). V. *Immunités parlementaires*.
- 29-12 2016-743 DC, Loi de finances rectificative pour 2016 (JO, 30-12). V. *Amendements. Lois de finances*.
- 2016-744 DC, Loi de finances pour 2017 (JO, 30-12). V. *Amendements. Lois de finances*.

– *Logo*. Le changement se poursuit (cette *Chronique*, n° 160, p. 164). Cette fois-ci, il concerne le logo de l'institution : trois cercles aux couleurs nationales percés par la mention « Conseil constitutionnel » (*Rapport d'activité 2016, 2017*).

– *Membre de droit*. M. Giscard d'Estaing a présidé, au Sénat, le 4 octobre, une réunion des centristes (*Le Figaro*, 6-10). Il a siégé, comme à son habitude, au titre du contrôle par voie d'action (738, 739, 743 et 744 DC).

– *Quadruple saisine*. De manière inédite, la loi Sapin II a fait l'objet d'une saisine du Premier ministre, le matin même

de la décision, pour contester au nom d'une bonne administration de la justice l'article 23 relatif à la compétence exclusive du procureur de la République financier (la décision 741 DC lui donnera satisfaction). Cette saisine précipitée, qui s'ajoute à celles du président du Sénat, des députés et des sénateurs, témoigne du désordre législatif affectant la fin du quinquennat et sanctionné par ladite décision. V. *Amendements. Bicamérisme. Gouvernement. Loi. Loi organique. Lois de finances*.

– *Rapport d'activité*. Conformément à l'idée du président Fabius (cette *Chronique*, n° 160, p. 164), le premier rapport

a été publié le 4 octobre, jour anniversaire de la Constitution.

– *Retour des neutrons législatifs.* La jurisprudence amorcée par la décision 312 DC du 21 avril 2005 (cette *Chronique*, n° 114, p. 183) semblait abandonnée. Mais elle revient à propos de la loi Sapin II, dont l'article 143 était contesté par les sénateurs parce que dépourvu de portée normative : la décision 741 DC l'a déclaré à ce titre contraire à la Constitution.

V. *Collectivités territoriales. Droit parlementaire. Droits et libertés. Immunités parlementaires. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi organique. Lois de finances. Pouvoir réglementaire. Question prioritaire de constitutionnalité.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Composition.* Le décret du 6 décembre portant nomination des membres du gouvernement Cazeneuve (*JO*, 7-12) retient le critère tautologique, hors le cas du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. Les secrétaires d'État participent, autrement dit, uniquement au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions (cette *Chronique*, n° 150, p. 142).

– *Réunion exceptionnelle.* Le président de la République a réuni le conseil, le 10 décembre (*Le Monde*, 12-12), pour l'examen du projet de loi prorogeant l'état d'urgence, afin de prévenir la caducité découlant de la démission du gouvernement Valls II (art. 4 de la loi du 3 avril 1955).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* M. Verpeaux, *La Constitution*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2016; P. Avril, « La Constitution ou “La Lettre volée” », *Le Débat*, n° 192, 2016, p. 188.

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité.*

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* P. Robert-Diard, « Procès Lagarde : chronique d'un désastre annoncé », *Le Monde*, 22-12. 183

– *Condamnation.* Mme Christine Lagarde, ancienne ministre de l'Économie, a été condamnée, le 19 décembre, pour « négligence » dans l'affaire de l'arbitrage Tapie, mais dispensée de peine; le procureur général avait demandé sa relaxe. Le « contexte de crise financière mondiale » de l'époque et la « réputation nationale et internationale » de la prévenue ont été pris en compte par les juges. Le gouvernement lui a renouvelé sa confiance, ainsi que le conseil d'administration du Fonds monétaire international (*Le Monde*, 22-12). C'est la quatrième condamnation prononcée par ladite Cour (cette *Chronique*, n° 134, p. 165).

V. *Ministres.*

DÉFENSEUR DES DROITS

– *Conformité de la loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.* Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (740 DC), la loi organique 2016-1690

du 9 décembre a été promulguée (JO, 10-12). Une seule disposition a été censurée : le Défenseur ne peut apporter une aide financière ou un secours financier à un lanceur d'alerte, sans méconnaître l'étendue de sa compétence visée à l'article 71-1 C. De surcroît, la protection desdits lanceurs a été renforcée (nouveaux art. 122-9 du code pénal, L. 1132-3-3 du code du travail et L. 4122-4 du code de la défense, entre autres, rédaction de la loi 2016-1691 du 9 décembre, Sapin II) (JO, 10-12).

184 V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

– *Bibliographie.* Cl. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^e éd., Paris, LexisNexis, 2016.

DROIT ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* R. Rambaud, *Le Droit des campagnes électorales*, Paris, LGDJ, 2016.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* B. Ridard, *L'Encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, thèse, Paris 1, 2016 ; « La chronique de droit parlementaire », in *La Séance plénière et l'activité du Sénat (2015-2016)*, t. 1, Paris, Sénat, 2016, p. 285 ; Ph. Bachschmidt, « Incompétence du juge administratif pour connaître d'une sanction disciplinaire infligée à un parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 402 ; J.-F. Kerléo, « La délégation d'articles

en droit parlementaire, une troisième voie entre commissions permanentes et spéciales », *Politeia*, n° 29, 2016, p. 63 ; P. Lagarde, « La réforme du règlement intérieur du Sénat destinée à lutter contre l'absentéisme parlementaire », *RDP*, 2016, p. 1477 ; L. Lombard, « Les dispositions financières dans les règlements des assemblées parlementaires sous la V^e République », *ibid.*, p. 1499 ; P. Monge, « Résolutions réformant les méthodes de travail du Sénat », *RFDC*, 2016, p. 653.

– *Concl.* Chr. Cantié, sous CAA Paris, 12 juillet 2016 (injusticiabilité des sanctions disciplinaires infligées aux parlementaires), *AJDA*, 2016, p. 2058.

– *Séparation des pouvoirs, ou l'autonomie préservée.* Ce principe, dont l'objet est de permettre la bonne exécution de la mission constitutionnelle des assemblées (art. 24 C), a été réaffirmé par le Conseil constitutionnel (9 octobre 2013, *Rec.*, p. 966) à l'occasion de l'examen de la loi Sapin II, sur recours du président du Sénat (741 DC) (JO, 11-12). En vue d'améliorer la transparence, il incombera au bureau de chaque assemblée, saisi par l'organe chargé de la déontologie, et non point à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), de définir leurs « règles propres » (§ 27). En effet, cette dernière « ne saurait, sans que soit méconnu le principe de la séparation des pouvoirs, être investie de la faculté d'imposer des obligations aux membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services dans leurs relations avec [les] représentants d'intérêts » (§ 25). Il s'en est suivi la censure de l'article 25 de la loi déferée.

V. *Conseil constitutionnel. Loi. Sénat. Transparence.*

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie.* O. Beaud et C. Guérin-Bargues, *L'État d'urgence. Étude constitutionnelle, historique et critique*, Paris, LGDJ, 2016; P. Cassia, *Contre l'état d'urgence*, Paris, Dalloz, 2016; P. Luciani-Boyer (dir.), *L'Élu(e) face au numérique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2016; *RPP*, n° 1080, *La démocratie bousculée*, 2016; X. Bioy, « Autorités administratives indépendantes et libertés fondamentales » (chronique), *LPA*, 14-12; L. Grynbaum, « Loi pour une République numérique », *JCP*, 24-10, n° 1129; A. Roux, « État d'urgence et Constitution », *RFDC*, 2016, p. 680.

– *Conformité de la loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.* Nouvelle expression du feuillet législatif (cette *Chronique*, n° 149, p. 215), la loi 2016-1524 du 14 novembre a été promulguée (*JO*, 15-11), après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (738 DC). Sans préjudice du droit pour tout journaliste de refuser de divulguer ses sources (nouvel art. 2 *bis* de la loi du 29 juillet 1881), la mission du Conseil supérieur de l'audiovisuel est précisée; en particulier, « il garantit l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent » (nouvelle rédaction de l'art. 3-1 de la loi du 30 septembre 1986).

– *Données personnelles.* Le décret 2016-1460 du 28 octobre (*JO*, 30-10) réunit les données à caractère personnel des passeports et des cartes nationales d'identité dans le fichier « Titres électroniques sécurisés » (TES). V. *Ministres*.

– *Droit à un recours juridictionnel* (art. 16 de la *Déclaration de 1789*).

Pour le Conseil, « le juge devant toujours statuer dans un délai raisonnable, l'absence d'un délai déterminé [...] ne saurait constituer une atteinte » à ce droit (583 / 586 QPC) (*JO*, 16-10).

– *Droit de propriété* (art. 2 et 17 de la *Déclaration de 1789*). En l'absence d'une « atteinte disproportionnée », la disposition législative contestée est conforme à la Constitution, selon la jurisprudence classique du Conseil constitutionnel (574-578 QPC) (*JO*, 7-10). Dans cet ordre de considération, l'obligation de relogement au bénéfice des occupants d'un bien affecté par une opération d'aménagement ne porte pas une « atteinte disproportionnée » au droit de propriété, au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle selon lequel toute personne a le droit de disposer d'un logement décent (581 QPC) (*JO*, 7-10).

– *Droit des travailleurs* (al. 8 du *Préambule de la Constitution de 1946*). Le Conseil constitutionnel a abrogé le mode de désignation et les compétences de délégués syndicaux communs à des agents de la Caisse des dépôts et consignations relevant du droit public ou du droit privé (579 QPC) (*JO*, 7-10), motif pris de ce que « le législateur n'avait pas défini de manière suffisamment précise » le régime dérogatoire prévu à cet effet par la loi du 28 mai 1996 (rédaction de la loi du 15 mai 2001) (§ 8-9). Autrement dit, l'incompétence négative était encourue, selon la jurisprudence constante (v. *Question prioritaire de constitutionnalité*).

– *Égalité devant la loi* (art. 6 de la *Déclaration de 1789*). De manière ordinaire, le Conseil constitutionnel a justifié la différence de traitement des membres du gouvernement, des maires, des

présidents de conseil départemental ou régional, par rapport aux justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (599 QPC) (*JO*, 4-12). Car « ces autorités sont placées eu égard à la nature du contrôle auquel elles sont soumises dans une situation différente » (§ 37).

186 – *Égalité devant les charges publiques* (art. 13 de la Déclaration de 1789). Selon une démarche habituelle, le Conseil a procédé à l'abrogation d'une disposition de l'article 151 septies A du code général des impôts (587 QPC) (*JO*, 16-10). Il était prévu, à cet égard, que l'indemnité compensatrice versée lors de la cessation d'activité d'un agent général d'assurances bénéficiait d'un régime d'exonération, à la condition que le repreneur poursuive cette activité « dans les mêmes locaux ». En l'absence d'un lien entre l'activité et la localisation, le législateur ne s'est pas fondé sur le « critère objectif et rationnel » poursuivi par la loi, à l'origine d'une « rupture caractérisée » de l'égalité (§ 5 et 7) (cette *Chronique*, n° 160, p. 167). À l'opposé, les modalités de récupération de prestations d'aide sociale par la collectivité qui les a financées sont conformes au principe d'égalité (592 QPC) (*JO*, 23-10), et de même pour les dispositions de lutte contre les paradis fiscaux (598 QPC) (*JO*, 27-11).

– *Justice pénale des mineurs*. Après avoir rappelé la portée de ce principe fondamental reconnu par les lois de la République (atténuation de la responsabilité pénale en vue du relèvement éducatif et moral) (cette *Chronique*, n° 104, p. 179), le Conseil constitutionnel (601 QPC, § 4) (*JO*, 11-12) a censuré une disposition de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'exécution provisoire d'une

peine d'emprisonnement à l'encontre d'un mineur (§ 8 et 9). En l'occurrence, le mineur était privé du caractère suspensif du recours et de mesures d'adaptation de sa peine (§ 6).

– *La démocratie connectée*: « la République numérique ». La loi 2016-1321 du 7 octobre (*JO*, 8-10) « pour une République numérique » a été votée au terme d'une démarche originale associant vingt et un mille internautes, à l'origine de cinq nouveaux articles et de plus de quatre-vingt-dix amendements. Outre l'ouverture de l'accès aux données publiques (*open data*), elle s'emploie à protéger les droits dans la société numérique, ainsi que la vie privée en ligne (v. A. Lemaire, « La co-crédation législative pour renouer le dialogue démocratique », *RPP*, n° 1080, 2016, p. 13).

– *Lanceurs d'alerte*. V. *Défenseur des droits*.

– *Liberté d'entreprendre* (art. 4 de la Déclaration de 1789). Selon sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 160, p. 168), le Conseil constitutionnel a jugé (582 QPC) (*JO*, 15-10) que l'indemnité à la charge de l'employeur, en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, ne porte pas « une atteinte disproportionnée » à cette liberté, au regard de l'objectif poursuivi.

– *Présomption d'innocence*: le droit de se taire (art. 9 de la Déclaration de 1789). Selon le Conseil constitutionnel (594 QPC) (*JO*, 6-11), il résulte de cet article « le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire » (§ 5). Par suite, la prestation de serment d'une personne entendue en garde à vue porte atteinte au droit de la personne soupçonnée.

– *Principe de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (art. 7 de la Charte de l'environnement de 2004).* À propos de l'activité d'élimination de déchets, le Conseil constitutionnel a jugé que la conformité dudit principe a varié dans le temps (595 QPC) (JO, 20-11). Entre l'entrée en vigueur de la Charte, le 3 mars 2005, et celle de la loi du 12 juillet 2010, en l'absence d'une loi de mise en œuvre, ledit principe a été méconnu (§ 8). Avec l'entrée en vigueur de la loi susmentionnée, il a été mis fin à l'inconstitutionnalité (§ 9).

– *Respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Cette liberté signifie, selon le Conseil constitutionnel (591 QPC) (JO, 23-10), que « la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication des données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (§ 3). Or le registre public des trusts, en réaction aux *Panama Papers* publiés dans *Le Monde*, institué par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, ne garantit pas ce principe constitutionnel. Le nombre de personnes ayant accès aux données de ce registre placé sous la responsabilité de l'administration fiscale n'est pas limité. Par suite, il est porté une atteinte « manifestement disproportionnée au respect de la vie privée au regard de l'objectif poursuivi ». La censure en découle (§ 6).

– *Respect de la vie privée et état d'urgence (art. 2 de la Déclaration de 1789).* S'agissant du régime des perquisitions et des saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence (art. 11 de la

loi du 3 avril 1955, rédaction de la loi du 21 juillet 2016) (cette *Chronique*, n° 160, p. 171), le Conseil constitutionnel (600 QPC) (JO, 4-12) a opéré une distinction entre, d'une part, le régime de la saisie et de l'exploitation de données informatiques et, d'autre part, celui de la conservation des données informatiques saisies. Dans le premier cas, la conformité à la Constitution a été reconnue, eu égard aux garanties retenues, au terme d'une « conciliation équilibrée » opérée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public (§ 13). Dans le second cas, en revanche, le législateur n'a prévu aucun délai, après la fin de l'état d'urgence, pour la destruction de ces données. En l'absence d'une conciliation « équilibrée », la censure a été prononcée (§ 16) (cette *Chronique*, n° 160, p. 171).

– *Respect de la vie privée et secret des correspondances (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 590 QPC (JO, 23-10), le Conseil a frappé d'inconstitutionnalité une disposition du code de la sécurité intérieure (rédaction de la loi du 10 juillet 1991) qui permettait des mesures de surveillance et de contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne sans contrôle : « Faute de garanties appropriées, les dispositions contestées portent une atteinte manifestement disproportionnée » à ce principe constitutionnel (§ 5, 6 et 7) (cette *Chronique*, n° 156, p. 186).

V. *Autorité judiciaire. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Défenseur des droits. Gouvernement. Loi.*

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Actualisation de dispositions réglementaires.* Le décret 2016-1819 du

22 décembre (*JO*, 23-12) modifie le décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962, conséquemment aux lois organiques des 11 octobre 2013 (transparence de la vie publique) et 25 avril 2016 (modernisation des règles) (cette *Chronique*, n° 158, p. 188), ainsi que d'autres dispositions (vote des Français établis hors de France) (décret du 22 décembre 2005), notamment.

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

188 ÉLECTIONS LOCALES

– *Élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française.* La loi 2016-1658 du 5 décembre modifie le régime électoral (nouvel art. L. 438 du code électoral) (*JO*, 6-12).

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* T. Tabeau, « Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux dans le cadre des attributions consultatives du Conseil d'État », *RFDC*, 2016, p. 939.

GOUVERNEMENT

– *Cessation des fonctions du gouvernement Valls II.* Par une lettre du 6 décembre, le Premier ministre a remis au président de la République la démission de son gouvernement (*JO*, 7-12), afin de se présenter à l'élection primaire afférente au scrutin présidentiel (*Le Monde*, 3-12).

– *Condition des membres.* À la faveur d'une question prioritaire de constitutionnalité, le 2 décembre, le Conseil

constitutionnel a rappelé l'injusticiabilité des membres du gouvernement devant la Cour de discipline budgétaire et financière (599 QPC) (*JO*, 4-12), à la différence des membres de leur cabinet ministériel (art. L. 312-1 du code des juridictions financières). Car ils sont « collectivement responsables devant le Parlement, suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 C » (§ 7). Au surplus, l'article 15 de la Déclaration de 1789, selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », n'est pas méconnu, compte tenu « des contrôles ou des obligations politiques auxquels ils sont soumis » (§ 12). À cet égard, le Conseil statuant sur la loi Sapin II a indiqué que la HATVP ne dispose pas du pouvoir « d'imposer des obligations aux responsables publics gouvernementaux dans leurs relations avec les représentants d'intérêts », dans la perspective de l'amélioration de la transparence (741 DC, § 30) (*JO*, 11-12).

– *Démission du gouvernement en état d'urgence.* Si, en principe, telle la dissolution de l'Assemblée nationale, la démission du gouvernement provoque, dans un délai de quinze jours, la caducité de la prorogation de ce régime d'exception (v. *supra*), cette disposition ne vaut plus désormais « en cas de démission du gouvernement consécutive à l'élection du président de la République ou à celle des députés » (art. 4 de la loi du 3 avril 1955, rédaction de la loi 2016-1767 du 19 décembre) (*JO*, 20-12).

– *Nomination du gouvernement Cazeneuve.* Par décret présidentiel du 6 décembre, le 39^e gouvernement de la V^e République a été constitué (*JO*, 7-12). M. Cazeneuve, précédemment ministre de l'Intérieur, succède à M. Valls à l'hôtel

de Matignon. Hors la nomination de M. Le Roux, député (Seine-Saint-Denis, 1^{re}), président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, en remplacement à la place Beauvau et la permutation des fonctions entre MM. Vallini, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, et Le Guen, secrétaire d'État

au développement et à la francophonie, les autres membres du gouvernement Valls II (cette *Chronique*, n° 158, p. 191) ont conservé leurs attributions. La parité est préservée, ainsi que les structures ministérielles dans le dernier gouvernement du quinquennat de M. Hollande (v. tableau *ci-après*).

COMPOSITION DU GOUVERNEMENT CAZENEUVE

PREMIER MINISTRE

Bernard Cazeneuve

MINISTRES

Jean-Marc Ayrault, ministre des Affaires étrangères et du Développement international
Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le climat

Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Michel Sapin, ministre de l'Économie et des Finances

Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé

Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense

Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice

Myriam El Khomri, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales

Bruno Le Roux, ministre de l'Intérieur

Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, porte-parole du gouvernement

Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable

Audrey Azoulay, ministre de la Culture et de la Communication

Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes

Annick Girardin, ministre de la Fonction publique

Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Ericka Bareigts, ministre des Outre-mer

SECRÉTAIRES D'ÉTAT

André Vallini, auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement

Sont nommés secrétaires d'État et participent au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions:

Jean-Vincent Placé, auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification

Juliette Méadel, auprès du Premier ministre, chargée de l'aide aux victimes

Harlem Désir, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé des affaires européennes

Matthias Fekl, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger

Jean-Marie Le Guen, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé du développement et de la francophonie

Alain Vidalies, auprès de la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargé des relations internationales sur le climat, des transports, de la mer et de la pêche

Barbara Pompili, auprès de la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le climat et de la biodiversité

Thierry Mandon, auprès de la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

Christian Eckert, auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé du budget et des comptes publics

Martine Pinville, auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire

Axelle Lemaire, auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargée du numérique et de l'innovation

Christophe Sirugue, auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé de l'industrie

Ségolène Neuville, auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion

Pascale Boistard, auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie

Jean-Marc Todeschini, auprès du ministre de la Défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire

Clotilde Valter, auprès de la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Estelle Grelier, auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, chargée des collectivités territoriales

Hélène Geoffroy, auprès du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, chargée de la ville

Thierry Braillard, auprès du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, chargé des sports

SOURCE: *Journal officiel*.

– *Pouvoirs de crise: nouvelle prorogation de l'état d'urgence*. Afin de prévenir la caducité de la prolongation de l'état d'urgence (loi du 21 juillet 2016) (cette *Chronique*, n° 160, p. 171), consécutive à la démission du gouvernement Valls II, le 6 décembre, à l'issue d'un délai de quinze jours, le vote d'une nouvelle

loi de prorogation, jusqu'au 15 juillet 2017, la cinquième au demeurant, est intervenu (loi 2016-1767 du 19 décembre) (*JO*, 20-12). Au terme d'une démarche consensuelle, le régime de l'assignation à résidence a été précisé. Sous ce rapport, une même personne ne peut être assignée à résidence, en principe, pour une durée

totale équivalente à plus de douze mois (nouvelle rédaction de l'art. 6 de la loi du 3 avril 1955).

– « *Réunion de ministres* ». La pratique inaugurée par M. Valls de réunir l'ensemble des membres du gouvernement tous les quinze jours à l'issue du conseil des ministres (cette *Chronique*, n° 150, p. 152) a été conservée par son successeur, M. Cazeneuve (v. *Le Canard enchaîné*, 14-12).

– *Secrétaire général du gouvernement*. Pour le Premier ministre et par délégation, M. Marc Guillaume a déféré au Conseil constitutionnel, le 7 décembre, une disposition de la loi Sapin II (*JO*, 10-12).

V. *Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Droits et libertés. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

GROUPES

– *Présidence*. M. Olivier Faure, député de Seine-et-Marne (11^e), a été élu président du groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER), le 13 décembre, en remplacement de M. Bruno Le Roux, nommé ministre de l'Intérieur.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Habilitations*. Selon une tendance, la prolifération des lois nourrit les habilitations : à preuve, la loi Sapin II du 9 décembre fait appel à six d'entre elles (*JO*, 11-12) ; la loi sur la République numérique du 7 octobre, à deux.

– *Ordonnances*. Une vague déferlante est à relever : de l'ordonnance 2016-1365 du 13 octobre portant dispositions

statutaires concernant le Conseil d'État (*JO*, 14-10) ; des ordonnances corses du 21 novembre (2016-1561 à 1563) (*JO*, 22-11) ; de l'ordonnance 2016-1360 du 13 octobre modifiant la partie législative du code des juridictions financières (*JO*, 14-10) ; de l'ordonnance 2016-1315 du 6 octobre en matière de répressions maritimes (*JO*, 7-10) ; de celle 2016-1575 du 24 novembre portant réforme du dispositif du gel des avoirs (*JO*, 25-11) ; de celles du 1^{er} décembre (2016-1365, dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ; 2016-1636, décision d'enquête européenne en matière pénale) (*JO*, 2-12) ; à celle 2016-1687 du 3 décembre relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République (*JO*, 9-12) – pour ne citer que les principales. L'inversion de la hiérarchie des normes s'accroît.

191

V. *Loi. Pouvoir réglementaire.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Annulation*. La Cour de cassation a annulé, le 15 novembre, la condamnation de M. Henri Guaino, député (LR) des Yvelines, à une amende de 2 000 euros pour outrage au juge Jean-Michel Gentil (cette *Chronique*, n° 157, p. 166), considérant que les propos incriminés concernant la mise en examen de l'ancien président Sarkozy dans l'affaire Bettencourt avaient été tenus dans les médias et relevaient donc de la diffamation et de l'injure (*BQ*, 16-11).

– *Déchéance*. La Cour de cassation ayant rejeté, le 9 novembre, le pourvoi formé par Mme Sylvie Andrieux, députée (NI) des Bouches-du-Rhône, dont la condamnation (cette *Chronique*, n° 152, p. 197) devient définitive,

le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 novembre, en vue de constater sa déchéance, mais Mme Andrieux a démissionné de son mandat le 8 décembre et la décision 2016-23 D du 22 décembre constate qu'il n'y a pas lieu de statuer.

– *Inviolabilité*. Mme Josette Pons, députée (LR) du Var, a été condamnée à 45 000 euros d'amende, le 4 novembre, à l'issue d'une procédure de « plaider coupable », pour sous-évaluation de ses biens dans sa déclaration de patrimoine (BQ, 7-11) (cette *Chronique*, n° 158, p. 193).

192

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel*.

IRRECEVABILITÉS

– *Mise en œuvre au Sénat des irrecevabilités des articles 40, 41 et 45 C*. Sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté ont été déclarés irrecevables : dix-huit amendements sur le fondement de l'article 40 C, vingt-cinq au titre de l'article 41 et soixante et onze en application de l'article 45 C ; au total, donc, cent quatorze amendements (c'est-à-dire 15,3 % des amendements déposés) ont été frappés d'irrecevabilité. L'ensemble des groupes politiques ont été concernés. Par ailleurs, dix amendements gouvernementaux l'ont été, en application de l'article 45 C. La commission spéciale a visé aussi deux amendements gouvernementaux (art. 41 C). Le gouvernement a retiré lesdits amendements (secrétariat général de la présidence, octobre 2016) (cette *Chronique*, n° 157, p. 166).

V. *Amendements. Loi. Sénat*.

LOI

– *Bibliographie*. Conseil d'État et Cour des comptes, « La simplification du droit et l'action administrative », *Journal spécial des sociétés*, 28-12 ; J.-P. Chanteguet, J. Aubert, S. Buis et M.-N. Battistel, *Application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique*, rapport d'information n° 4157, Assemblée nationale, 2016.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides* (art. 62 C). Huit ont été abrogées : des mots figurant à l'article 34 de la loi du 28 mai 1996 (rédaction de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques) (579 QPC) (*JO*, 7-10) ; des mots mentionnés à l'article 151 *septies* A du code général des impôts (587 QPC) (*JO*, 16-10) ; l'article L. 2113-5, § II, du code général des collectivités territoriales (rédaction de la loi du 7 août 2015, NOTRE) (588 QPC) (*JO*, 23-10) ; l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure (rédaction de la loi du 10 juillet 1991) (590 QPC) (*JO*, 23-10) ; l'article 1649 AB, alinéa 2, du code général des impôts (591 QPC) (*JO*, 23-10) ; l'article 153, dernier alinéa, du code de procédure pénale (594 QPC) (*JO*, 6-11) ; l'article L. 541-22, premier alinéa, du code de l'environnement, pour la période intermédiaire 2005-2010 (595 QPC) (*JO*, 20-11) ; des mots figurant à l'article 11, alinéa 8, de la loi du 3 avril 1955 (rédaction de la loi du 21 juillet 2016) (600 QPC) (*JO*, 4-12) ; et l'article 22 de l'ordonnance du 2 février 1945 (rédaction de l'ordonnance du 23 décembre 1958) (601 QPC) (*JO*, 11-12).

– *Contradiction et intelligibilité*. L'article 27 de la loi relative à la transparence,

à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin II), qui étend le champ du contrôle de la HATVP mais n'exclut pas la compétence de la commission de déontologie de la fonction publique, porte atteinte par ses contradictions à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, a jugé la décision 741 DC du 8 décembre.

– *Incompétence négative.* Certaines dispositions, contestées à ce titre par les députés, de l'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale renvoyant à un décret la détermination de personnes affiliées à une organisation d'assurance vieillesse sans fixer les critères de cette détermination que l'article 34 C confie à la loi, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence, juge la décision 742 DC du 22 décembre.

Il en va de même de l'article 78 de la loi de finances concernant les bénéfices réalisés en France par des entreprises établies hors du territoire national (« tax Google »), censuré par la décision 744 DC du 29 décembre qui a suivi les sénateurs : le législateur ne pouvait subordonner l'assujettissement à l'impôt à la décision de l'administration d'engager une procédure de contrôle.

– *Prolixité : appel à la légistique !* Nouvelle loi hors norme (cette *Chronique*, n° 156, p. 185), la loi Sapin II du 9 décembre (*JO*, 10-12) comptait cinquante-sept articles au moment de son dépôt, cent soixante-neuf lors de son vote. La loi du 7 octobre pour la « République numérique » se compose de cent treize articles et celle du 18 novembre de modernisation de la justice du XXI^e siècle de cent quinze ; les articles-fleuves ou des lois dans la loi sont à noter, par ailleurs, dans ce dernier cas. Une disposition expérimentale (art. 34-1 C) a été retenue

(art. 7 de la loi précitée du 18 novembre) quant à l'exercice de l'autorité parentale par dérogation à l'article 373-2-13 du code civil, sur une période de trois ans.

– *Séparation des pouvoirs.* La décision 741 DC a jugé que, prévu à l'article 57 de la loi Sapin II, l'avis des commissions des finances requis préalablement à l'édiction de l'arrêté fixant la liste des États non coopératifs constitue une intervention d'organes législatifs dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire et méconnaît donc le principe de la séparation des pouvoirs.

V. *Amendements. Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Droit parlementaire. Droits et libertés. Habilitation législative. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi organique.*

193

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Conformité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.* Après déclaration de conformité (742 DC), la loi 2016-1827 du 23 décembre a été promulguée (*JO*, 24-12). Nonobstant les réserves exprimées par le Haut Conseil des finances publiques, le 24 septembre (cette *Chronique*, n° 160, p. 159), et le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, le 12 octobre, dans leurs avis respectifs, le grief d'insincérité de ladite loi a été écarté. Conformément à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale, la sincérité s'apprécie compte tenu des « informations disponibles » à la date du dépôt et de « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine » (§ 3). Toutefois, avec une pointe d'humour, le Conseil a observé que les hypothèses, en matière de prévisions de croissance, pouvaient être

regardées « comme optimistes » (§ 6). Le Conseil a déclaré l'inconstitutionnalité de l'article 28 de la loi déferée, qui portait une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle (§ 29).

– *Non-conformité de cavaliers sociaux.*

L'article 32 a été jugé, à ce titre, comme ayant un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base pour entrer dans le champ de cette loi. D'office, la décision a censuré pour le même motif cinq autres articles, ainsi que diverses dispositions prévoyant la remise de rapports qui « n'ont pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement ».

V. *Amendements. Lois de finances.*

LOI ORGANIQUE

– *Bibliographie.* G. Bergougnous, « Le contrôle des lois organiques prises en application du 5^e alinéa de l'article 13 C », *Constitutions*, 2016, p. 398.

– *Censures et incompétence.* Saisi de la loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, le Conseil constitutionnel a relevé que l'aide financière à ces derniers n'était pas prévue dans les missions confiées au Défenseur des droits par l'article 71-1 C; cette disposition a donc été déclarée non conforme par la décision 740 DC du 8 décembre.

Par voie de conséquence, l'article 14 de la loi Sapin II, qui précise les modalités de cette aide financière, a été aussi déclaré non conforme par la décision 741 DC du même jour, laquelle a également censuré d'office pour incompétence la disposition de l'article 19 de ladite loi édictant une

inéligibilité pour l'élection des députés en cas de condamnation pour manquement au devoir de probité, inéligibilité que l'article 25 C réserve à la loi organique.

Pour le même motif, la décision 744 DC du 29 décembre a relevé que le premier paragraphe de l'article 133 relatif au contenu des prochaines lois de finances ressortit au domaine de la loi organique.

V. *Défenseur des droits. Loi. Lois de finances.*

LOIS DE FINANCES

– *Conformité de la loi de finances pour 2017.* La loi 2016-1917 du 29 décembre a été promulguée, à la suite de l'examen de conformité par le Conseil constitutionnel (744 DC) (*JO*, 30-12), au cours duquel ce dernier s'est prononcé, à nouveau, sur la critique d'insincérité avec le même critère et la même pointe d'humour que lors de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale (§ 3 et 6). Sur le fond, le Conseil a frappé d'inconstitutionnalité « la taxe Google », d'origine parlementaire (art. 78 de la loi déferée), pour incompétence négative du législateur (v. *Loi*). À l'opposé, dans l'attente de questions prioritaires de constitutionnalité (§ 107), le principe du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (art. 60 de la loi déferée) a été déclaré conforme à la Constitution, quand bien même « il porte atteinte au droit au respect de la vie privée ». Mais, en l'espèce, cette atteinte est justifiée par l'intérêt général et les modalités adoptées (§ 63).

– *Non-conformité de cavaliers budgétaires.*

Ces derniers ont été censurés d'office: sept articles n'entraient pas dans le

domaine fixé pour la loi de finances par la loi organique du 1^{er} août 2001.

– *Conformité de la loi de finances rectificative pour 2016*. La loi 2016-1918 du 29 décembre a été promulguée, à l’issue de la déclaration de conformité rendue par le Conseil constitutionnel. À l’unisson de la démarche adoptée pour la loi de financement de la sécurité sociale (v. *supra*), le Conseil a repoussé l’argument d’insincérité (art. 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001), « en l’absence d’intention de fausser les grandes lignes de l’équilibre » de la loi de finances (743 DC, § 3 (JO, 301-12). Il a censuré l’article 113 de la loi déferée pour méconnaissance du principe d’égalité (contribution à l’accès au droit et à la justice) (§ 27).

– *Procédure*. En lecture définitive de la loi de finances, le 20 décembre, le secrétaire d’État au budget, M. Christian Eckert, a déploré la méthode d’examen des textes financiers et son caractère répétitif : il a dû ainsi répondre seize fois au même amendement, en commission puis en séance, à l’Assemblée et au Sénat.

V. *Amendements. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi organique. Question préalable. Séance.*

MAJORITÉ

– *Divisions*. Le projet de loi de finances a été adopté en première lecture, le 22 novembre, par 287 voix contre 243, 268 députés SER votant pour, 2 contre (mais ayant déclaré vouloir s’abstenir) et 11 s’abstenant, 16 RRD pour, 1 contre et 1 abstention. L’an dernier, 18 SER s’étaient abstenus, 1 votant contre (cette *Chronique*, n° 157, p. 168).

MINISTRES

– *Mission*. Lors du conseil des ministres, le 7 décembre, M. Cazeneuve a demandé aux ministres « d’être à la tâche », loyaux et loin de la primaire à gauche – le conseil des ministres n’étant pas « un lieu de débats » (*Le Figaro*, 8-12).

– *Solidarité*. Un nouveau désaccord a surgi entre M. Valls et Mme Royal (cette *Chronique*, n° 160, p. 174) à propos du projet d’aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Tandis que le Premier ministre, à l’unisson du chef de l’État, du reste, se prononçait pour l’évacuation de la « zone à défendre » après le rejet des recours contentieux (*Le Monde*, 18-10), la ministre avait estimé, la veille, que « mieux vaut arrêter les frais » (entretien au *Journal du dimanche*). La publication du décret 2016-1460 du 28 octobre (JO, 30-10) autorisant un traitement des données à caractère personnel des passeports et des cartes nationales d’identité (fichier TES) a provoqué la vive réaction de Mme Lemaire, le 6 novembre. Celle-ci a estimé que le décret, « pris en douce » pendant les congés de la Toussaint, était à l’origine d’un « dysfonctionnement majeur ». Une rencontre avec M. Cazeneuve, ministre de l’Intérieur, le 10 novembre, a permis de surmonter le couac (*Le Monde*, 12-11).

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PARLEMENT

– *Bibliographie*. M. Fleury, *La Délibération en droit public interne*, thèse, Paris 1, 2016.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Deux députés ont été nommés, par décrets du 15 novembre (JO, 16-11) : Mme Huillier (Isère) (s) et M. Belot (Maine-et-Loire) (s) s'agissant, d'une part, de l'étude du modèle québécois, dit du baluchonnage, des professionnels de l'aide à domicile des personnes âgées et, d'autre part, de l'avenir de la ville intelligente en France. Deux sénateurs l'ont été : M. Labazée (Pyrénées-Atlantiques) (s), chargé d'une mission relative aux services d'aide et d'accompagnement à domicile des personnes en perte d'autonomie (décret du 15 novembre) (JO, 16-11); quant à M. Delebarre (Nord) (s), il s'intéressera à l'amélioration de l'accessibilité de Limoges, du Limousin et des territoires limitrophes (décret du 5 décembre) (JO, 6-12).

V. Assemblée nationale. Sénat.

PARTIS POLITIQUES

– *Contentieux judiciaire*. Le tribunal de grande instance de Nanterre a confirmé, le 17 novembre, l'exclusion de M. Jean-Marie Le Pen du Front national (cette *Chronique*, n° 156, p. 189), mais a jugé qu'il en demeurerait président d'honneur, aucune disposition des statuts ne précisant que le titulaire de cette fonction devait être membre du parti. Il devra donc être convoqué en cette qualité à toutes les instances dirigeantes (*Le Monde*, 19-11).

– *Primaire de la droite et du centre*. À l'instar du Parti socialiste en 2011 (cette *Chronique*, n° 141, p. 189), le parti Les Républicains a organisé une primaire ouverte pour la désignation du candidat de la droite et du centre

à l'élection présidentielle. Le premier tour a été marqué, le 20 novembre, par l'élimination inattendue de l'ancien président Sarkozy, qui brigait un nouveau mandat et n'a recueilli que 20,6 % des suffrages, derrière son ancien Premier ministre, M. François Fillon, député de Paris, qui a fait une percée tout aussi inattendue (44,1 %), et l'ancien Premier ministre de Jacques Chirac M. Alain Juppé (28,6 %), tandis que les quatre autres candidats arrivaient loin derrière avec moins de 3 % des suffrages, M. Jean-François Copé fermant la marche (0,3 %). Avec une participation encore plus élevée (4 388 512 votants), le second tour a confirmé la victoire de M. Fillon (66,5 %) devant M. Juppé (33,5 %), le 27 novembre.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégation*. Le Conseil constitutionnel (264 L) a procédé au déclassement d'une disposition de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 (conférence consultative des finances publiques) (JO, 19-11). Dans une décision ultérieure (265 L), le Conseil a reconnu le caractère réglementaire de dispositions de l'article L. 1333-18 du code de la santé publique relatives à la désignation de l'autorité administrative compétente (JO, 24-12).

V. Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Autorité et crise au sein de la dyarchie ?* « Le pays a besoin d'incarnation », a tranché M. Valls, le 25 octobre, au lendemain de la publication de l'ouvrage, à l'effet dévastateur, de MM. Davet et

Lhomme (« *Un président ne devrait pas dire ça...* », *op. cit.*). Le chef de l'État n'a pas hésité à le recadrer, en déplacement à Montreuil-Bellay (Maine-et-Loire), le 29 suivant: « Chacun doit être à sa tâche. Moi, je suis à la mienne, le Premier ministre aussi » (*Le Monde*, 1^{er}/2-11). Ce dernier concédera sur France 24 et RFI, depuis Abidjan: « J'ai du respect vis-à-vis de François Hollande. C'est un ami. J'ai aussi du respect pour la fonction » (*ibid.*). « Il n'y a pas de crise institutionnelle », résumera M. Valls à l'Assemblée nationale, le 29 novembre, après sa déclaration au *Journal du dimanche* dans laquelle il envisageait sa candidature à la primaire. Mais, le Président ayant renoncé à se présenter, le 1^{er} décembre, le Premier ministre franchira le Rubicon, le 5 suivant, et démissionnera de ses fonctions, le lendemain (*Le Monde*, 7-12) (cette *Chronique*, n° 159, p. 180).

– *Démission de M. Valls*. Le Premier ministre a présenté, le 6 décembre, la démission de son gouvernement au chef de l'État (*JO*, 7-12). Candidat à l'élection primaire de la Belle Alliance populaire, il a souhaité disposer de la liberté d'action, à rebours de M. Jospin, en 2002. Ce départ volontaire n'est pas sans faire songer, *mutatis mutandis*, à celui de M. Chirac, en août 1976.

– *Loyauté: « la gauche et la France »*. M. Valls a fustigé les propos présidentiels rapportés dans l'ouvrage susmentionné de MM. Davet et Lhomme. Depuis le Québec, le 14 octobre, il affirme: « Il faut que nos comportements soient dignes. Il faut de la pudeur, il faut de la hauteur de vue » (*Le Monde*, 18-10). Ultérieurement, le 27, il exprimera sa « colère » et le sentiment de « honte » ressenti par les militants socialistes (*Le Monde*, 29-10). D'où une prise de distance par rapport

au chef de l'État, amorcée naguère à Colomiers (cette *Chronique*, n° 160, p. 175): « La gauche et la France, c'est ma boussole » (France Inter, 26-10).

– *Loyauté ou pression sur le chef de l'État?* La perspective d'une candidature à la primaire en vue du scrutin présidentiel a donné lieu à une déclaration de principe de M. Valls: « Le moment est grave et historique. Chacun doit en être conscient. Je mets la pression sur chacun d'entre nous [...]. Je prendrai ma décision en conscience [...]. Quoiqu'il arrive, le sens de l'État m'animera toujours » (entretien au *Journal du dimanche*, 27-11).

– *Nomination de M. Cazeneuve*. Par décret du 6 décembre (*JO*, 7-12), le vingt-et-unième Premier ministre de la V^e République a été nommé – le troisième du quinquennat de M. Hollande (cette *Chronique*, n° 150, p. 161).

– *Rôle du chef de la majorité*. Interrogé sur la primaire à gauche, M. Cazeneuve a défini sa conception: « Je dois consacrer toute mon énergie au gouvernement du pays et ne pas me laisser distraire. Je suis chef de la majorité et garant de son unité par-delà les primaires. Cela m'oblige à une certaine réserve » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-12).

V. *Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Droits et libertés. Gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. G. Davet et F. Lhomme, « *Un président ne devrait pas dire ça...* », Paris, Stock, 2016; P. Avril, introduction,

in J.-P. Camby, S. Cottin et P. Jan (dir.), *LPA*, numéro spécial, *Les Anciens Présidents de la République: un nouveau sujet juridique?*, 30-11, p. 5; A. Bretonneau et J.-P. Camby, « Les moyens dont disposent les anciens présidents de la République: du contentieux à la réglementation », *ibid.*, p. 13; J.-F. de Bujadoux, « Présidence arbitrale ou "présidence gouvernante", aux sources d'une vieille querelle républicaine », *ibid.*, p. 8; J.-É. Gicquel, « Le statut judiciaire de l'ancien président de la République », *ibid.*, p. 22; M. Carron, « Le statut des anciens présidents de la République. Entre transparence et fait du prince », *AJDA*, 2016, p. 2319; P. Wachsmann, « Le statut des anciens présidents de la République », *D.*, 2016, p. 1193.

– *Concl.* A. Bretonneau, sous CE, 28 septembre 2016, « Anticor », *LPA*, 30-11, p. 13.

– *Anciens présidents.* Le décret du 4 octobre (*JO*, 5-10) relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens présidents de la République consolide la base juridique de la lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985 fixant les avantages matériels qui leur étaient consentis, mais il restreint lesdits avantages. Non publiée, cette lettre avait été contestée pour ce motif par l'association Anticor devant le Conseil d'État, lequel avait souhaité sa régularisation tout en rejetant le recours le 28 septembre.

– *Chef des armées.* M. Hollande s'est rendu, à nouveau (cette *Chronique*, n° 160, p. 176), le 9 décembre, sur le porte-avions *Charles-de-Gaulle*, en opération contre « l'État islamique », en Syrie (*Le Monde*, 11-12). Un décret 2016-1364 du 13 octobre porte création de la garde nationale (*JO*, 14-10). Celle-ci est

composée des volontaires des réserves opérationnelles des forces armées, de la gendarmerie nationale et de la réserve civile de la police nationale: « La garde nationale concourt, le cas échéant par la force des armes, à la défense de la patrie et à la sécurité de la population et du territoire » (art. 1^{er}). Par ailleurs, le chef de l'État a réuni, de manière régulière, un conseil de défense, le 5 octobre, concernant la situation à Alep, et le 30 novembre, à propos des niveaux d'alerte du plan Vigipirate. En dernière analyse, il a opposé, le 21 décembre, une fin de non-recevoir à la proposition du chef d'état-major des armées visant à augmenter le budget des armées, exprimée dans *Les Échos* (*Le Monde*, 21-12).

– *Collaborateurs.* L'arrêté du 12 octobre (*JO*, 13-10) portant organisation du cabinet procède à un important mouvement, notamment au remplacement de Mme Isabelle Sima, chef de cabinet, par M. Dominique Ceaux et du chef adjoint, M. Christophe Pierrel, par Mme Joëlle Soum; ceux des 22 et 27 décembre mettent fin aux fonctions de Mme Françoise Tomé, conseillère justice (*JO*, 24-12), et de M. Vincent Feltesse, conseiller (nommé conseiller-maître à la Cour des comptes), que remplace M. Boris Vallaud, secrétaire général adjoint au cabinet du président de la République, fonction à laquelle est nommé M. Thomas Cazenave (*JO*, 28-12).

– *Continuité de l'État* (art. 5 C). M. Hollande, ayant renoncé à solliciter un nouveau mandat, le 1^{er} décembre, « conscient des risques que ferait courir une démarche comme la [s]ienne qui ne rassemblerait pas largement », a défini sa mission à venir: « Mon seul devoir

sera de continuer à diriger le pays en m'y consacrant pleinement» (*Le Monde*, 3-12). En déplacement à Abou Dhabi, le surlendemain, il observera: «Président, j'étais, président, je suis, président, je resterai» (*Le Figaro*, 5-12). Retour à l'arbitrage ou fin du présidentielisme ?

– *Droit de grâce contesté (art. 17 C). V. Autorité judiciaire.*

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64 C).* De manière inédite, le chef de l'État s'est rendu, à Dijon, le 7 octobre, au congrès de l'Union syndicale des magistrats.

– *Missions imparties au gouvernement.* «Protéger est la mission que j'ai confiée à Bernard Cazeneuve comme Premier ministre», a affirmé le chef de l'État en déplacement à Villepinte (Seine-Saint-Denis), le 6 décembre. «Mais, devait-il préciser, protéger ne suffit pas. Il faut préparer l'avenir, ouvrir l'espérance.» Ce gouvernement travaillera «jusqu'au dernier jour du quinquennat» afin de «protéger la France, notre cohésion, notre façon de vivre, nos libertés et notre modèle social» (*Le Figaro*, 7-12).

– *Renonciation.* «Aujourd'hui, je suis conscient des risques que ferait courir une démarche, la mienne, qui ne rassemblerait pas largement autour d'elle. Aussi, j'ai décidé de ne pas être candidat à l'élection présidentielle», a annoncé le président Hollande, le 1^{er} décembre, dans une allocution prononcée en direct depuis l'Élysée. Il avait auparavant défendu son bilan: «Les résultats arrivent plus tard que je ne les avais annoncés, j'en conviens, mais ils sont là», évoquant l'engagement de faire baisser le chômage, mais aussi les comptes publics, la sécurité sociale

et «le modèle social préservé», ainsi que la COP21, et ne concédant qu'«un seul regret»: «C'est d'avoir proposé la déchéance de nationalité, parce que j'ai pensé qu'elle pouvait nous unir alors qu'elle nous a divisés.» Il a appelé enfin à «un sursaut collectif qui engage tous les progressistes, qui doivent s'unir», sans préciser autour de quel candidat (*Le Monde*, 3-12)...

– *Santé.* Selon un communiqué publié par l'Élysée, le 7 octobre, le résultat de l'ensemble des examens médicaux effectués à la demande du Président «s'est révélé normal» (*BQ*, 10-10).

– *Vœux.* Pour la dernière fois, le président Hollande s'est adressé à ses compatriotes, le 31 décembre. Tel un président régalien, il a multiplié les mises en garde: «Ce que nous croyons acquis, parfois pour toujours, la démocratie, la liberté, les droits sociaux, l'Europe, et même la paix, tout cela devient vulnérable, réversible» (*Le Figaro*, 2-1).

V. Autorité judiciaire. Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Partis politiques. Premier ministre. République. Résolution de l'article 68 de la Constitution.

QUESTION PRÉALABLE

– *Sénat.* À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et pour la seconde fois depuis le 26 novembre 1992 (cette *Chronique*, n° 65, p. 215), le Sénat a rejeté le projet de loi de finances dès la première lecture, considérant qu'il ne pouvait «débatte d'un projet de loi de finances qui s'apparente à un budget de campagne». La question préalable, longuement motivée, a été votée le 30 novembre par 183 voix (LR et UDI-UC) contre 51 (CRC,

RDSE, écologiste), les socialistes ne participant pas au scrutin. Le lendemain, en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les socialistes votant cette fois contre la question préalable, celle-ci a été adoptée par 187 voix contre 154.

V. *Lois de finances.*

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

200

– *Bibliographie.* G. Boudou, « De Chatenet à de Gaulle: la perspective d'un contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des lois », *RFDC*, 2016, p. 517; S. Hennette-Vauchez, « “Les droits et libertés que la Constitution garantit” : *quiproquo* sur la QPC ? », *Revue des droits de l'homme*, n° 10, 2016, p. 1.

– *Concl.* E. Cortot-Boucher, sous CE, ass., 31 mai 2016, « Marc Jacob », *RFDA*, 2016, p. 989 (question préjudicielle et question prioritaire).

– *Note.* H. Labayle et R. Mehdi, *idem*, *RFDA*, 2016, p. 1003.

– *Dispositions législatives.* Sous cet aspect, on s'attachera aux points ci-après.

I. Dans la décision 579 QPC (« Caisse des dépôts et consignations »), le Conseil a rappelé que tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité d'une « interprétation jurisprudentielle constante », d'une part, sachant que l'incompétence négative du législateur, à l'appui d'une QPC, doit affecter « par elle-même » un droit ou une liberté que la Constitution garantit, d'autre part (§ 3 et 5). L'expulsion en urgence absolue (art. L. 522-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers) satisfait à cette condition (580 QPC) (*JO*, 7-10).

II. Un principe fondamental reconnu par les lois de la République, celui de la justice des mineurs, a valeur de « droits et libertés que la Constitution garantit » (601 QPC) (*JO*, 11-2) (cette *Chronique*, n° 140, p. 130).

III. *Ratione temporis*, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, adoptée par le gouvernement provisoire de la République française, est assimilée à une « disposition législative », au même titre que l'ordonnance du 23 décembre 1958, prise sur le fondement de l'article 92 C (601 QPC) (*JO*, 11-12). Par ailleurs, la conformité d'une disposition varie selon la période envisagée (595 QPC) (*JO*, 18-11).

– *Procédure.* Divers éléments sont à relever.

I. Sur des sujets sensibles, le Conseil a décidé de reporter, en bonne logique, la date à laquelle l'abrogation d'une disposition prend effet (art. 62 C) : au 1^{er} janvier 2018 (601 QPC, justice pénale des mineurs) (*JO*, 11-12); au 31 décembre 2017 (579 QPC, représentativité syndicale; 590 QPC, surveillance et contrôle de transmission); au 31 mars 2017 (588 QPC, rattachement à un EPIC d'une commune nouvelle); au 1^{er} mars 2017 (600 QPC, conservation de données informatiques saisies en état d'urgence) (*JO*, 4-12).

II. Des cas de non-lieu à statuer se sont présentés. Concernant la recevabilité, le Conseil a rappelé, le 2 décembre (600 QPC), qu'il ne peut être saisi d'une nouvelle QPC relative à une disposition qu'il a précédemment déclarée conforme à la Constitution « dans les motifs et le dispositif [...], sauf changement des circonstances » (§ 4) (cette

Chronique, n° 158, p. 183). Une solution identique avait été appliquée (598 QPC) (*JO*, 27-11).

III. À l'image de la solidarité des contentieux (cette *Chronique*, n° 159, p. 171), la QPC s'analyse comme une technique de rattrapage (588 QPC) (*JO*, 23-10), à l'exemple de la loi du 7 août 2015, dont la conformité avait été précédemment reconnue (717 DC) (cette *Chronique*, n° 156, p. 175). Une démarche identique a concerné la loi Urvoas du 24 juillet 2015 (713 DC) (cette *Chronique*, n° 156, p. 186) au moyen de la QPC 590 (*JO*, 23-10). Du reste, la formulation du considérant-balai dans une décision, au titre de l'article 61 C, a été modifiée : « Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision » (738 DC) (*JO*, 15-10).

IV. La conformité d'une disposition législative a résulté d'une réserve d'interprétation au terme d'une mise en perspective (598 et 602-603 QPC) (*JO*, 27-11 et 11-12).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* « La Constitution et la laïcité », *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 53, octobre 2016.

– *Éloge des institutions.* Au colloque de l'Assemblée nationale, le 6 octobre, le chef de l'État s'est prononcé pour le *statu quo* : « Nos institutions sont solides et adaptées aux circonstances [...]. Face

aux dangers extérieurs et aux menaces intérieures, la V^e République donne au chef de l'État les moyens d'agir quand l'essentiel est en jeu [...], d'agir vite [...]. Ce qui est regardé comme une prérogative du chef de l'État est une garantie pour les Français [...]. J'ai eu conscience que notre pays disposait d'un outil institutionnel dont il serait bien périlleux de vouloir se priver » (Elysee.fr). Toutefois, il s'était prononcé pour « la fusion » des fonctions de président et de Premier ministre, afin de remédier à la « lenteur » du processus décisionnel (« *Un président ne devrait pas dire ça...* », *op. cit.*, p. 634). – *Laïcité.* Mme Royal a représenté le gouvernement, le 16 octobre, à la cérémonie de canonisation, au Vatican, de deux prêtres français réfractaires – le ministre de l'Intérieur, M. Cazeneuve, s'y étant refusé (*Le Figaro*, 17-10).

– *Laïcité et installation de crèches de Noël par des personnes publiques.* Dans un arrêt d'assemblée « Fédération de la libre pensée de Vendée », le Conseil d'État a précisé, le 9 décembre, les conditions d'installation temporaire desdites crèches, au regard du principe de neutralité (art. 28 de la loi du 9 décembre 1905). Il les autorise sous ces conditions : « L'installation est légale si elle présente un caractère culturel, artistique ou festif, mais non si elle exprime la reconnaissance d'un culte ou une préférence religieuse. » L'évaluation doit s'opérer au cas par cas, en tenant compte « du contexte de l'installation, celui-ci [devant] être dépourvu de tout élément de prosélytisme ; des conditions particulières de l'installation ; de l'existence ou de l'absence d'usages locaux ; et du lieu de l'installation » – ce dernier élément s'avérant, en l'occurrence, déterminant. Dans un arrêt « Commune de Melun » du même jour, le Conseil

d'État relève que l'installation dans l'enceinte d'un bâtiment public, siège des services publics, ne résulte pas d'un usage local et qu'il ne s'agit pas d'un environnement approprié. Par suite, l'installation méconnaît le principe de neutralité des services publics (cette *Chronique*, n° 153, p. 182).

202 – *Responsabilité à l'égard des Tsiganes*. En visite sur le site de l'ancien camp d'internement de Montreuil-Bellay (Maine-et-Loire), le président Hollande a reconnu, le 29 octobre, « la responsabilité de la République » dans la « souffrance » infligée aux nomades entre 1940 et 1946 (*Le Monde*, 1^{er}/2-11).

RÉSOLUTION DE L'ARTICLE 68 DE LA CONSTITUTION

– *Excès de pouvoir du bureau ?* À l'initiative de M. Pierre Lellouche (LR), une proposition de résolution « visant à engager une procédure de destitution à l'encontre du président de la République » a été déposée, le 14 novembre. Signée par soixante-dix-neuf députés, elle se fonde sur les révélations faites à des journalistes par le président Hollande, notamment celle de documents confidentiels intéressant la défense nationale et ultérieurement publiés par *Le Monde*, considérant qu'elles constituent un « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ».

Le bureau de l'Assemblée nationale a déclaré, le 23 novembre, cette proposition irrecevable par 13 voix contre 8, à main levée (le scrutin secret ayant été refusé). Or, aux termes de l'article 2 de la loi organique du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 C, « le bureau vérifie sa recevabilité au

regard des conditions posées à l'article 1^{er} », à savoir que, « signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée », la proposition « est motivée » et « justifie des motifs susceptibles de constituer des manquements au sens du premier alinéa de l'article 68 C ». En l'espèce, le bureau, qui a considéré que « la proposition de résolution ne justifie pas de motifs susceptibles de caractériser » un tel manquement, ne s'est pas borné à vérifier l'existence de la justification, il a aussi apprécié la valeur de ses motifs, pouvoir qui n'appartient qu'à l'Assemblée.

RÉSOLUTIONS DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION

– *Génocide en Syrie et en Irak*. Présentées par le groupe LR, deux propositions de résolution analogues, invitant le gouvernement à faire reconnaître le génocide perpétré en Syrie et en Irak contre les populations chrétiennes, yézidies et autres minorités religieuses, ont été adoptées, le 6 décembre, par le Sénat, à l'unanimité, sauf le groupe CRC qui s'est abstenu, et, le 8, à l'Assemblée nationale, par tous les groupes, à l'exception des socialistes, qui se sont abstenus.

– *Réhabilitation de la Commune de Paris*. L'Assemblée nationale a adopté, le 29 novembre, la proposition de résolution présentée par le président du groupe SER, M. Bruno Le Roux, proclamant la réhabilitation des victimes de la répression de la Commune de Paris de 1871.

RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES

– *Article 88-4 C*. Au cours de sa séance du 22 novembre, le Sénat a adopté une

résolution sur l'inadaptation des normes agricoles européennes aux spécificités des régions ultrapériphériques (*JO*, 24-11).

– *Article 88-6 C*. La proposition de la commission sénatoriale des affaires économiques a été à l'origine d'un avis motivé, le 12 décembre, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) (*JO*, 18-12).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 1^{er}, de la Constitution*. À l'instar du président Hollande le 1^{er} décembre (v. *Président de la République*), la déclaration de politique générale de M. Bernard Cazeneuve, le 13, s'est étendue sur le bilan du quinquennat et a souligné la volonté du gouvernement de « protéger les Français », annonçant d'autre part les mesures qu'il comptait prendre durant les cinq mois à venir. Après un débat marqué par une violente diatribe du président du groupe LR, M. Christian Jacob, la déclaration a été approuvée par 305 voix contre 239, les 282 SER votant pour, ainsi que 17 RRD sur 18, tandis que la droite et les GDR votaient contre (le compte rendu officiel des débats titre curieusement : « Vote en application de l'article 50-1 de la Constitution »).

Ce scrutin est quasiment identique à celui du 5 avril 2014, au terme duquel la déclaration de politique générale de M. Manuel Valls (cette *Chronique*, n° 150, p. 167) avait été approuvée par 306 voix contre 239, mais celle de son second gouvernement, le 16 septembre 2014, n'avait obtenu que 269 voix contre 244,

31 socialistes s'étant alors abstenus (cette *Chronique*, n° 152, p. 207).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Premier ministre.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. J. Ferrero, « L'avis du Conseil d'État sur le projet de loi constitutionnelle de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 30 juillet 2015 : la persistance de la méfiance française à l'égard des langues régionales ou minoritaires », *RDP*, 2016, p. 1523.

203

SÉANCE

– *Vote surprise*. Un accident inhabituel est survenu lors de la discussion de la loi de finances à l'Assemblée nationale : le rejet d'une disposition phare du projet qui prévoit l'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. En effet, après que les amendements de suppression de l'article 38 eurent été repoussés par 45 voix contre 37, le 17 novembre, une partie des députés socialistes quittèrent la séance, permettant ainsi à l'opposition de faire adopter à main levée, par 22 voix contre 21, un amendement de Mme Marie-Christine Dalloz (LR) substituant le prélèvement mensuel obligatoire au prélèvement à la source et faisant ainsi tomber tous les autres amendements. À l'issue de l'examen de la seconde partie de la loi de finances, le 18, le gouvernement demanda une seconde délibération concernant l'article 38 et les amendements qu'il proposait, qui furent adoptés.

V. *Assemblée nationale. Lois de finances. Majorité.*

SÉNAT

– *Bibliographie. La Séance plénière et l'activité du Sénat (2015-2016)*, Paris, Sénat, 2016, 2 vol. ; B. Dolez, « La représentation des collectivités territoriales par le Sénat ou les habits neufs de la démocratie rurale », in J. Benetti (dir.), *Les Collectivités territoriales et le principe d'égalité*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 37.

204 – *Administration.* Lors de sa réunion du 27 octobre, le bureau a élevé M. Jean-Louis Héryn, secrétaire général de la présidence, à la dignité de secrétaire général du Sénat, selon la règle coutumière observée.

– *Président.* M. Larcher a déféré au Conseil constitutionnel, le 15 novembre, la loi Sapin II relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (741 DC, § 25) (cette *Chronique*, n° 158, p. 204).

V. *Droit parlementaire. Irrecevabilités. Parlementaires en mission. Question préalable. Résolutions de l'article 34-1 de la Constitution. Résolutions européennes.*

SÉPARATION DES POUVOIRS

V. *Droit parlementaire. Loi. Transparence.*

SUFFRAGE

– *Bibliographie.* F. Bin, « Le “pouvoir de suffrage” chez Hauriou et sa postérité doctrinale », *RFDC*, 2016, p. 807.

TRANSPARENCE

– *Conformité de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.* La loi Sapin II (2016-1691) du 9 décembre a été promulguée (*JO*, 10-12), à l'issue de sa déclaration de conformité, tant en la forme qu'au fond, par le Conseil constitutionnel (741 DC).

Une Agence française anticorruption est créée, en qualité de service public et non d'autorité administrative indépendante. Placée auprès du ministre de la Justice et du ministre du Budget, elle a pour mission de lutter contre les manquements à la probité (art. 1^{er}). Elle remplace le Service central de prévention de la corruption (SCPC) (loi Sapin I du 29 janvier 1993).

De plus, un répertoire numérique assure l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. Ce dernier est rendu public par la HATVP, dans le respect de l'autonomie de chaque assemblée parlementaire. Il reste que la protection des lanceurs d'alerte a été renforcée, pour s'en tenir à quelques dispositions.

V. *Conseil constitutionnel. Défenseur des droits. Droit parlementaire. Loi.*

VOTE

– *Listes électorales.* Le décret 2016-1924 du 28 décembre concerne la tenue des listes électorales consulaires et l'organisation d'opérations de vote hors de France (*JO*, 30-12).

V. *Élection présidentielle.*