
JEAN GICQUEL
JEAN-ÉRIC GICQUEL

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2018)

149

REPÈRES

1^{er} juillet. Le chef de l'État préside la cérémonie du transfert au Panthéon des cendres de Simone Veil et de son conjoint.

2 juillet. Réunion commune et historique des directions de la CGT et de FO.

3 juillet. M. Geoffroy Roux de Bézieux est élu président du Medef, en remplacement de M. Pierre Gattaz.

4 juillet. Les associations d'élus locaux (communes, départements et régions) refusent de participer à la Conférence nationale des territoires, prévue à Matignon.

8 juillet. M. Mélenchon se dit « épaté » par le Conseil constitutionnel, qui a consacré la fraternité comme principe à valeur constitutionnelle.

15 juillet. La France, en liesse, fête la victoire de l'équipe nationale de football en finale de la Coupe du monde face à la Croatie (la *deuxième étoile* après celle de 1998).

17 juillet. Le président Macron renoue

le dialogue avec les syndicats et le patronat, reçus en multilatéral.

18 juillet. Mme Joissains-Masini, maire (LR) d'Aix-en-Provence, est condamnée, pour avoir promu indûment son chauffeur et fourni des emplois de complaisance à des proches, à un an de prison avec sursis et dix ans d'inéligibilité.

23 juillet. M. Mélenchon assume sa convergence avec les élus LR quand « il s'agit de protéger l'État et de faire respecter la norme républicaine ».

27 juillet. Jour de la « libération fiscale » des Français, qui ne travaillent plus pour l'État mais pour eux.

29 juillet. Le couple exécutif demeure minoritaire dans l'opinion publique avec 39 % (– 1) de personnes satisfaites pour M. Macron et 41 % (– 1) pour M. Philippe (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).

30 juillet. Mme Braun-Pivet, présidente (REM) de la commission des lois à l'Assemblée nationale, dépose plainte après des menaces sur les réseaux sociaux.

- M. Yves Lévy, conjoint de la ministre de la Santé, Mme Agnès Buzyn, retire sa candidature à un second mandat à la tête de l'Inserm afin de prévenir un conflit d'intérêts.
- 2 août. À propos de l'utilisation du fichier des contacts presse du secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes afin de promouvoir le lancement du livre de Mme Schiappa, M. Philippe reconnaît une « erreur humaine » et annonce un réexamen des procédures.
- 8 août. Vaudeville politico-médiatique : la femme du président de l'Assemblée nationale, Mme Servat de Rugy, reproche à un roman d'Émilie Frèche, *Vivre ensemble* (Stock), de porter atteinte à sa vie privée et à celle de son fils. M. Guedj (ex-élu socialiste), compagnon de l'auteure, ancien mari de Mme Servat de Rugy et père de l'enfant en question, accuse M. de Rugy d'avoir demandé l'interdiction du livre. Ce dernier dément.
- L'association Anticor dépose une plainte complémentaire à l'encontre de M. Kohler, secrétaire général de la présidence de la République, pour « prise illégale d'intérêts », au motif qu'en sa qualité de haut fonctionnaire il aurait approuvé des contrats concernant un armateur fondé et dirigé par un cousin de sa mère.
- Représenté par Mme Parly, ministre des Armées, le président de la République ne participe pas, à Amiens, à la commémoration du centenaire de la bataille d'Amiens, à l'origine de l'offensive victorieuse des Alliés. Le prince William et la Première ministre britannique étaient présents.
- 15 août. *Le Canard enchaîné* ne paraît pas en ce jour férié s'il en est.
- 16 août. M. Benjamin Smith, de nationalité canadienne, est nommé directeur général de la société Air France-KLM.
- 23 août. Le PS organise, à La Rochelle (Charente-Maritime), un séminaire de formation de ses cadres locaux.
- 24 août. À Brive-la-Gaillarde (Corrèze), Mme Péresse (LR) rassemble les membres de son mouvement, « Libres ! ». Dans un message vidéo, M. Bertrand, président des Hauts-de-France, lui apporte son soutien.
- 25 août. À Marseille, M. Mélenchon (FI) déclare faire des élections européennes de l'année prochaine un « référendum anti-Macron », avant de préciser : « Macron a dit qu'il fallait venir le chercher. Ces élections sont l'occasion de le faire [...]. Nous allons inviter les Français à lui mettre une raclée, c'est la démocratie ! »
- 26 août. Une nouvelle chute de popularité du Président est observée, avec 34 % de personnes satisfaites (- 5). Le Premier ministre reste à 40 % (- 1) (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).
- M. Wauquiez (LR) met en garde, à l'occasion de son ascension du mont Mézenc (Haute-Loire), contre « les illusions du macronisme » : « Il y a trop d'impôts, il y a trop de taxes [...]. Il est plus que temps de rendre l'argent aux Français. Il faut rendre du pouvoir d'achat aux Français. »
- 31 août. L'ancien président François Hollande tient, à Cherbourg (Manche), une réunion en présence de son ancien Premier ministre, M. Bernard Cazeneuve : « Je ne suis jamais sorti, si ce n'est de l'Élysée. Je ne suis jamais parti de la vie politique », précise-t-il.
- 2 septembre. Sollicité pour entrer au gouvernement après la démission de M. Hulot, M. Cohn-Bendit affirme,

- en accord avec M. Macron : « C'est une fausse bonne idée. »
- 3 septembre. À l'occasion de la rentrée scolaire, à Laval (Mayenne), le président Macron estime, devant des élus, à propos du projet de retenue à la source de l'impôt sur le revenu : « Ceux qui me poussent à [le] faire aujourd'hui ne seront pas là demain pour me défendre. »
- 4 septembre. Deux cents personnalités, artistes, écrivains et scientifiques, appellent dans *Le Monde* à une action politique « ferme et immédiate » face au changement climatique.
Un mois après Apple, Amazon, le géant américain de l'e-commerce, franchit le cap des 1 000 milliards de dollars en bourse, soit autant, pour ces sociétés, que le PIB de la France, selon le journal *Le Monde*.
- 6 septembre. Dans son discours de rentrée, le président du Sénat, M. Larcher, dénonce la méthode suivie par le chef de l'État, le « concept dit novateur » du « en même temps » et l'illusion du « nouveau monde ».
- 10 septembre. M. Placé, ancien sénateur et ancien secrétaire d'État du gouvernement Valls II, est condamné à trois mois de prison avec sursis et à 1 000 euros d'amende pour violences et outrages.
- 11 septembre. M. Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée sous M. Sarkozy, est à nouveau mis en examen du chef de corruption passive de financement libyen de la campagne présidentielle de 2007.
- 12 septembre. De manière inédite, le Parlement européen déclenche la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne à l'encontre de la Hongrie, pour « risques clairs de violation de l'État de droit ».
- 13 septembre. À Nouméa, M. Wauquiez, président de LR, promet « l'apocalypse » en cas d'indépendance de la Nouvelle-Calédonie.
- 17 septembre. M. Wauquiez se prononce pour l'octroi de pouvoirs de police judiciaire auxdits présidents.
M. Julliard, premier adjoint à la mairie de Paris, en désaccord avec Mme Hidalgo, démissionne de ses fonctions.
- 19 septembre. M. Macron préside aux Invalides, à Paris, la cérémonie en l'honneur des victimes du terrorisme. Il annonce la création d'un musée mémorial. Le *Bataclan* à Paris ?
- 20 septembre. Mme Le Pen, mise en examen pour « diffusion d'un message violent susceptible d'être vu ou perçu par un mineur », s'indigne de l'expertise psychiatrique ordonnée par la justice en application, normale, de l'article 706-47-1 du code de procédure pénale.
- 23 septembre. Aux journées parlementaires du MoDem, à Guidel (Morbihan), M. Bayrou déclare que « la majorité a besoin de voix libres qui s'expriment en son sein. Pas de corsets. »
Chute spectaculaire de la popularité du chef de l'État : 29 % (- 5) de personnes satisfaites, à l'instar du Premier ministre, 34 % (- 6), due à la conjugaison de l'affaire Benalla, de la politique fiscale et de l'absence de résultats économiques (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).
Mme Muriel Robin lance, avec d'autres personnalités, un appel au chef de l'État contre les exactions subies par les femmes, dans ce même hebdomadaire.
- 25 septembre. Le Comité consultatif national d'éthique se déclare

favorable à la procréation médicalement assistée (PMA) pour toutes les femmes.

M. Manuel Valls, ancien Premier ministre (2014-2016), député (Essonne, 1^{re}) (app. REM), déclare sa candidature à la mairie de Barcelone, en sa qualité de binational. Mme Buzyn et M. Darmanin présentent le projet de loi de financement de la sécurité sociale – le premier en excédent depuis 2001.

26 septembre. La justice réduit de moitié la saisie d'aides publiques dues par le Rassemblement national.

152 27 septembre. Une piscine est ouverte, à Rennes (Île-et-Vilaine), aux femmes revêtues d'un burkini.

À Fort-de-France (Martinique), le chef de l'État lance un appel : « Aidez-moi ! J'ai besoin de vous, journalistes, populations, élus ! »

AMENDEMENTS

– *Abus* ? Près de mille quatre cents amendements ont été déposés, en première lecture, sur le projet de loi constitutionnelle devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, soit plus du double que lors de la révision de 2008. Deux mille quatre cents amendements ont été déposés en première lecture, dont 562 amendements portant articles additionnels avant la discussion de l'article 1^{er}. En conséquence, les députés ont siégé le week-end de la semaine du 16 juillet. M. de Rugy a estimé qu'avec cet examen « nous avons une démonstration par l'absurde des dysfonctionnements du Parlement » (Europe 1, 18-7). Plus de deux mille amendements ont été présentés, à l'Assemblée, en septembre, au titre de l'examen du projet de loi Pacte (*Le Monde*, 5-9).

– *Exercice plénier*. Une nouvelle fois, le Conseil constitutionnel rappelle que l'article 39 C et la loi organique du 15 avril 2009 imposent la présentation d'une étude d'impact seulement pour les projets de loi, et non pour les amendements. *Quid* de la lettre rectificative ? (769 DC) (cette *Chronique*, n° 165, p. 157). Par ailleurs, des dispositions nouvelles peuvent, sous conditions, être introduites par voie d'amendements.

– *Fuite*. Mme Batho (NI) (Deux-Sèvres, 2^e) a fait état à l'Assemblée nationale, lors de la troisième séance du 14 septembre, des suites données à l'incident provoqué par la fuite d'un de ses amendements proposant d'interdire le glyphosate (cette *Chronique*, n° 167, p. 156). L'Union des industries de la protection des plantes, qui s'était procuré cet amendement, a expliqué, sollicitée en ce sens par la déontologue de l'Assemblée nationale, « que si son argumentaire comportait exactement les mêmes coquilles que l'exemplaire qui n'avait été enregistré que pendant quelques heures dans la base de données ELOI, c'était un simple concours de circonstances, une coïncidence ». Le président de séance a confirmé qu'une réforme du système d'enregistrement et de publicité des amendements dans la base de données ELOI entrera en vigueur en novembre.

– *Irrecevabilité*. Sur la loi relative à l'immigration, quatre articles ont été déclarés irrecevables en application de l'article 45 C, pour méconnaissance de l'étendue du droit d'amendement en première lecture et en nouvelle lecture (770 DC).

Sur la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, onze articles (dont trois autorisant la nomination de personnes n'ayant pas la qualité de

fonctionnaire dans certains emplois de direction des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière) ont été déclarés irrecevables pour méconnaissance de l'étendue du droit d'amendement en première lecture (769 DC).

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* A. Fourmont, « Les députés non inscrits, une survivance ? », *Constitutions*, 2018, p. 42; A. Levade, « Assemblée nationale – Le temps parlementaire en question : 13 propositions pour redonner du souffle », *JCP G*, 23-7, n° 852; G. Tabard, « Qui furent les quatorze présidents de l'Assemblée nationale ? », *Le Figaro*, 12-9.

– *Administration.* Les lignes directrices et le calendrier des réformes de la fonction publique parlementaire ont été approuvés par le bureau, le 11 juillet. On y notera, indépendamment des questions de réorganisation interne des services, d'appel à des contractuels, de rémunération et d'avantages sociaux, que certains postes au sein des services de l'Assemblée nationale pourront être pourvus, pour une durée limitée, par le recours à des fonctionnaires en mobilité d'autres administrations.

– *Badge d'accès à l'hémicycle.* En réaction à l'affaire Benalla et à la révélation selon laquelle l'intéressé disposait d'un accès illimité aux couloirs d'accès à l'hémicycle et dans les tribunes situées au-dessus de chaque entrée, M. de Rugy a indiqué, le 22 juillet, souhaiter réformer l'attribution de tels badges pour les membres des cabinets ministériels et de l'Élysée. Il a précisé que l'usage voulait que six badges soient attribués aux collaborateurs du Président (deuxième séance du 21 juillet), étant précisé

que deux d'entre eux peuvent simultanément être présents dans ces lieux spécifiques (article 26-VI-A de l'instruction générale du bureau). Les règles d'attribution des badges des membres des cabinets du président de la République et des ministres ont été refondues (arrêté du bureau du 1^{er} août modifiant l'instruction).

– *Bureau.* M. Leroy (UDI) (Loir-et-Cher, 3^e) a été élu vice-président, le 17 juillet, en remplacement de M. Jégo.

– *Composition.* M. Le Foll (PS) (Sarthe, 4^e), élu maire du Mans (Sarthe), est remplacé par sa suppléante, Mme Tolmont. M. Jégo (UDI) (Seine-et-Marne, 3^e) a démissionné, le 15 juillet. Il est remplacé par son suppléant, M. Thiériot.

– *Président.* À la suite de la nomination de M. de Rugy au gouvernement, M. Ferrand (REM) (Finistère, 6^e) a été élu président de l'Assemblée nationale, le 12 septembre, au premier tour de scrutin. Il est le quatorzième titulaire du « perchoir ». Il a obtenu 254 voix. De leur côté, Mme Genevard (LR) (Doubs, 5^e) a recueilli 95 voix; M. Fesneau (MoDem) (Loir-et-Cher, 1^{re}), 86 voix, alors que son groupe ne compte que quarante-sept membres; Mme Bareigts (NG) (Réunion, 1^{re}), 31 voix; Mme Panot (FI) (Val-de-Marne, 10^e), 17 voix; et autre, 1 voix. On relèvera que le précédent président, M. de Rugy, avait recueilli, en juin 2017, 353 voix (cette *Chronique*, n° 163, p. 161).

– *Questure.* Par arrêté du 1^{er} août modifiant l'instruction générale du bureau, il est indiqué que « la communication des questeurs sur les sujets relevant de leur compétence est collégiale ». Il faut sans doute y voir une réponse

apportée aux initiatives médiatiques de novembre 2017 du premier questeur, M. Bachelier (REM) (Ille-et-Vilaine, 8^e), sur le train de vie de l'Assemblée.

V. Autorité judiciaire. Commissions. Contentieux électoral. Gouvernement. Incompatibilité parlementaire. Majorité. Mandat parlementaire. Opposition. Ordre du jour. Parlementaires en mission. Président de la République. Séance publique. Tweet.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

- 154 – *Bibliographie.* N. Belloubet, « Le Parlement ne peut pas empiéter sur le domaine judiciaire », *Le Monde*, 16/17-9; B. Louvel, « La justice n'est pas une administration comme les autres » (entretien), *La Gazette du Palais*, 17-7; C. Moniolle, « L'évolution du statut des magistrats judiciaires », *RFDA*, 2018, p. 432; S. Sur, « Affaire Benalla: ne transigeons pas sur la séparation des pouvoirs », *Le Monde*, 3-8.

– *Concomitance avec les commissions des lois investies des pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête.* M. Alexandre Benalla, ancien chargé de mission à la présidence de la République, a fait l'objet, dès le 19 juillet, d'une enquête préliminaire du parquet de Paris avant d'être placé en garde à vue, le 22. Sur ces entrefaites, chaque commission des lois du Parlement, et d'abord celle de l'Assemblée le 19 juillet, s'est dotée des pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête (art. 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958). Or, en principe, aucune commission ne peut être mise en place sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires. Si une commission a déjà été créée, en théorie, « sa mission prend fin

dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter » (art. 6 I). Mais pour autant, suivant la pratique observée (précédent du service d'action civique en 1982), la concomitance n'a pas été contestée par le gouvernement, avant de faire l'objet ultérieurement d'une réaction au titre du respect du principe de la séparation des pouvoirs. V. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, 5^e éd., 2014, n° 460.

V. Commissions. Président de la République. République.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* Ch. Charpy, « Le Conseil d'État au cœur des rapports de systèmes constitutionnel et européens », *LPA*, 27-7.

BICAMÉRISME

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « L'article 45 de la Constitution: du nouveau dans la navette parlementaire », *LPA*, 15/16-8.

– *Dernier mot.* Le dernier mot a été accordé à l'Assemblée nationale sur les textes relatifs à l'État au service d'une société de confiance; à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes (31 juillet); à l'immigration et l'asile; à la liberté de choisir son avenir professionnel (1^{er} août).

Des rappels au règlement ont été déposés au Sénat, le 17 juillet, afin de contester les conditions du travail bicaméral.

CODE ÉLECTORAL

– *Modalités de dépôt de candidature aux élections.* Le décret 2018-808 du

25 septembre porte adaptation du code électoral pour l'application de son article L. 260 (nouv. art. R. 117-5 et R. 130-1) (cette *Chronique*, n° 166, p. 203).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl, « Questions sur l'autonomie des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ? », *LPA*, 19-7.

– *Droit concordataire alsacien-mosellan.* Le décret 2018-635 du 18 juillet modifie l'organisation des cultes protestants d'Alsace et de Lorraine, et des fondations administrées par le séminaire de Strasbourg (*JO*, 20-7) (cette *Chronique*, n° 162, p. 175).

– *Libre administration.* Appliquant une jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 97, p. 150) aux termes de laquelle, « si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée », le Conseil a estimé que le législateur pouvait, à bon droit, imposer aux collectivités territoriales de respecter les limites imposées aux fonctionnaires de l'État pour la fixation des régimes indemnitaires de leurs agents (727 QPC).

– *Présidence girondine.* « Je ne crois pas au gouvernement contre les collectivités.

Le gouvernement, affirme M. Macron, ne peut pas réussir sans les collectivités et aucune collectivité ne peut réussir sans le gouvernement. Je veux associer beaucoup plus d'élus » (entretien au *Monde*, 2-10).

– *Répartition des compétences entre la Polynésie française et l'État.* Sur saisine du président de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a décidé de ne pas se prononcer, motif pris de ce que les dispositions visées ne revêtent pas le caractère d'une loi promulguée au sens de l'article 74 C (12 LOM, § 8) (*JO*, 31-7). En revanche, la compétence en matière de police et de sécurité de la circulation maritime ressortit à la compétence de l'État (§ 11) (cette *Chronique*, n° 160, p. 161).

155

V. *Conseil constitutionnel. Président de la République.*

COMMISSIONS

– *Attributions aux commissions des lois des prérogatives d'une commission d'enquête.* Afin de démêler les fils de l'affaire Benalla, les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ont demandé (le 19 juillet et le 23 juillet, respectivement), en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 7 novembre 1958, à exercer les prérogatives d'une commission d'enquête. Cette demande a été formulée pour une durée d'un mois à l'Assemblée nationale et de six mois au Sénat. C'est la seconde fois à l'Assemblée nationale (précédent de 2015) et la quatrième fois au Sénat (1997, 2000 et 2015) que ce mécanisme est sollicité (cette *Chronique*, n° 147, p. 151). Cette procédure a été préférée à l'établissement d'une commission d'enquête qui eût exigé une modification

de l'ordre du jour de la session extraordinaire afin d'examiner la proposition de résolution tendant à sa création.

– *Modalités d'organisation des travaux.*

Ces modalités des travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dont le copilotage est assuré par Mme Braun-Pivet (REM) (Yvelines, 5^e) et M. Larrivé (LR) (Yonne, 1^{re}), ont été âprement discutées (en particulier sur la question du huis clos des auditions) et ont fait l'objet de multiples rappels au règlement lors des séances du 21 juillet. Des personnes relevant de l'Élysée ont été auditionnées : le directeur de cabinet du président de la République, le commandant militaire du palais de l'Élysée et le chef du Groupe de sécurité de la présidence de la République. Reste que de nouvelles tensions sont apparues, le 25 juillet, entre les corapporteurs quant aux personnes devant encore être auditionnées, dont notamment le secrétaire général de l'Élysée. Au final, M. Larrivé a décidé de suspendre sa participation aux travaux et les oppositions ont quitté la commission (*Le Monde*, 25/26-7). Au Sénat, M. Jean-Pierre Sueur (s) (Loiret) et Mme Muriel Jourda (LR) (Morbihan) ont été désignés rapporteurs.

– *Périmètres.* Les pouvoirs d'investigation de la commission de l'Assemblée nationale portaient sur « les événements survenus en marge de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 », bref, sur des faits déterminés faisant l'objet de poursuites judiciaires. Les pouvoirs de la commission sénatoriale, comme l'a rappelé M. Bas, le 19 septembre, lors de l'audition de M. Benalla, visaient « les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leur mission

de maintien de l'ordre et de protection des hautes personnalités ». Par suite, au Sénat, aucune question n'a porté sur les faits donnant actuellement lieu à l'enquête judiciaire dont fait l'objet M. Benalla. Autrement dit, le recueil d'éléments d'information sur une mission de maintien de l'ordre et de protection desdites personnalités relevant de l'autorité du gouvernement ressortit à la compétence d'une commission d'enquête (art. 51-2 C), donc au pouvoir de « contrôle de l'action du gouvernement » par le Parlement (art. 24 C). Au cas particulier, un dysfonctionnement ne peut être confondu avec l'exercice de l'autorité judiciaire, en matière de qualification des faits et du prononcé de la sanction. Ceci établi, une commission d'enquête est parfaitement en droit de poser tout type de questions à une personne mise en examen (v. notamment l'audition de M. Cahuzac du 26 juin 2013 ; cette *Chronique*, n° 147, p. 169), à condition de ne pas aborder les faits constitutifs.

– *Tensions et controverses.* Les discordes se sont ravivées avec l'audition de M. Benalla, souhaitée par la commission des lois du Sénat, présidée par M. Bas (LR) (Manche). La virulence des propos de l'intéressé à l'égard des membres de la commission (« Ce sont des petites personnes qui n'ont aucun droit et aucun respect pour la République française et la démocratie [...]. Et aujourd'hui, ces personnes bafouent le principe de notre démocratie, qui est fondé sur la séparation des pouvoirs ») (France Inter, 12-9) a entraîné une réaction de M. Larcher, affirmant qu'il ne laisserait « pas insulter l'institution qu'est le Sénat » : « Cette commission est totalement souveraine, c'est elle qui écoutera, entendra et décidera » (LCI, 12-9). En fin de compte,

M. Benalla a présenté des excuses, le 19 septembre, aux sénateurs ainsi qu'à M. Bas.

De surcroît, la ligne de partage des compétences entre l'autorité judiciaire et une commission d'enquête a été contestée par le chef de l'État dans une communication téléphonique avec le président du Sénat (v. *Président de la République*), à l'unisson de la garde des Sceaux, notamment. Celle-ci a estimé qu'elle ne trouvait « pas sain qu'une commission parlementaire puisse empiéter sur le travail judiciaire » (Europe 1, 11-9). Dans une tribune au *Monde*, le 15 septembre, elle réitéra ses propos. Par ailleurs, l'audition de M. Benalla a été suivie (cent cinquante mille spectateurs sur Public Sénat; six cent soixante-deux mille connexions sur PublicSenat.fr) (communiqué de presse du 20 septembre).

Si tout est bien qui finit bien, on soulignera que M. Bas n'a pu obtenir de l'Élysée, invoquant la séparation des pouvoirs, communication de la fiche de poste et du bulletin de salaire de M. Benalla.

V. Autorité judiciaire. Commissions. Déclaration du gouvernement. Majorité. Opposition. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Révision de la Constitution.

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Coût.* M. de Rugy a indiqué que le coût de la réunion du Congrès en juillet 2017, convoqué pour le message de M. Macron, s'était élevé à 297 000 euros et que pour 2018, même si les chiffres ne sont pas totalement consolidés, il a été moins élevé, à quelques milliers d'euros près (deuxième séance du 16 juillet).

– *Débat avec les parlementaires.* Le président Macron a souhaité rester non seulement écouter les parlementaires à l'issue de son intervention, mais pouvoir leur répondre. Il a demandé, en conséquence, au gouvernement de déposer un amendement au projet de loi constitutionnelle alors en discussion devant l'Assemblée nationale. Celle-ci s'est prononcée en ce sens, le 17 juillet, quand bien même le président de la République est responsable seulement devant le peuple, comme il devait le rappeler, le 24 juillet, à l'occasion de l'affaire Benalla (Elysee.fr).

– « *En charge du destin national* ». Après avoir affirmé que les parlementaires, le gouvernement sous l'autorité du Premier ministre et le président de la République étaient « conjointement chargés du destin national », le chef de l'État a rendu compte de l'action écoulée et annoncé le projet de révision constitutionnelle et le « projet français pour le XXI^e siècle », un nouvel État providence, comportant une « stratégie de lutte contre la pauvreté », en particulier (Elysee.fr).

– *Participation.* Comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 164, p. 180), les députés du groupe LFI, ainsi que quelques députés LR, n'ont pas participé à la réunion. En revanche, les parlementaires communistes ont siégé; leurs présidents de groupe ont néanmoins décliné l'invitation à déjeuner du chef de l'État, ainsi que ceux des groupes parlementaires LR et les députés NG du bureau de l'Assemblée, au mépris de la tradition républicaine (*Le Monde*, 8/9-7).

– *Réunion: « Je n'ai rien oublié ».* Conformément à son engagement de l'an passé (cette *Chronique*, n° 164, P. 180), le chef de l'État a réuni, le 9 juillet, le Congrès.

Tel Charles Aznavour, il a déclaré: « Je n'ai rien oublié, je n'oublie pas et je n'oublierai pas », avant de poursuivre: « C'est pourquoi je suis devant vous, dans ce rendez-vous que j'ai voulu annuel, humble mais résolu, porteur d'une mission dont je n'oublie à aucun moment qu'elle engage le destin de chaque Français et donc le destin national » (Elysee.fr).

V. *Président de la République. République.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Le Conseil constitutionnel entre souplesse et sévérité dans la sanction des cavaliers », *Constitutions*, 2018, p. 49; L. Fabius, entretien au *Monde*, 27-9.

– *Chr. JCP G*, 10-9, n° 938.

– *Décisions.* V. tableau ci-après.

158

- 5-7 767 DC, Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs (*JO*, 7-7). V. *Sénat*.
- 6-7 1 OF, Obligations fiscales du député Robert (*JO*, 7-7). V. *Mandat parlementaire*.
5272 AN et suiv., Inéligibilité.
717/718 QPC, Délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger (*JO*, 7-7). V. *Droits et libertés*.
- 13-7 5404 AN et suiv., Inéligibilité (LO 136-1 du code électoral).
719 QPC, Imposition des plus-values de cession de valeurs immobilières issues d'un partage successoral (*JO*, 14-7).
720/721/722/723/724/725/726 QPC, Dérogation à la tenue d'élections partielles en cas d'annulation de l'élection de délégués du personnel ou de membres du comité d'entreprise (*JO*, 14-7). V. *Droits et libertés*.
727 QPC, Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale (*JO*, 14-7). V. *Droits et libertés*.
728 QPC, Indemnité de résiliation ou de non-renouvellement du contrat de prévoyance pendant la période transitoire (*JO*, 14-7).
- 26-7 768 QPC, Loi relative à la protection du secret des affaires (*JO*, 31-7).
- 27-7 12 LOM, Diverses dispositions du code des transports en Polynésie française (*JO*, 31-7).
273 L, Nature juridique de certaines dispositions des articles L. 3113-1 et L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 121-29 du code de l'urbanisme (*JO*, 31-7).
274 L, Nature juridique de dispositions relatives à divers organismes (*JO* 31-7).
5262 SEN (*JO*, 31-7). V. *Contentieux électoral*.
5479 AN et suiv., Inéligibilité.
- 4-9 769 DC, Loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel (*JO*, 6-9).
- 6-9 770 DC, Loi pour une immigration maîtrisée (*JO*, 11-9). V. *Amendements. Droits et libertés. Habilitation législative*.
- 7-9 5466 AN et suiv., Inéligibilité.
729 QPC, Sanction de la nullité d'un licenciement économique (*JO*, 8-9). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 14-9 5592 AN et suiv., Inéligibilité.

- 730 QPC, Absence d'obligation légale d'aviser le tuteur ou le curateur d'un majeur protégé de son placement en garde à vue (JO, 15-9). V. *Droits et libertés*.
- 731 QPC, Peine minimale d'emprisonnement pour le délit de blanchiment douanier (JO, 15-9). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 21-9 732 QPC, Option irrévocable d'adhésion au régime d'assurance chômage pour certains employeurs publics (JO, 22-9).
- 733 QPC, Exonération de certains ports de la cotisation foncière des entreprises (JO, 22-9).
- 26-9 41-I, Situation de M. Becht. V. *Incompatibilités parlementaires*.

– *Déport*. M. Charasse s'est déporté sur la décision 731 QPC.

– *Membre de droit*. M. Giscard d'Estaing a statué sur les décisions 768 DC et 770 DC.

– *Président*. M. Fabius a été entendu, le 20 juillet, en sa qualité de ministre des Affaires étrangères de 2012 à 2016, par les juges d'instruction chargé de l'enquête sur le financement du terrorisme visant les activités du cimentier Lafarge en Syrie (*Le Monde*, 21-7). « Si les révisions sont bloquées, la Constitution peut s'affaiblir », a-t-il observé, tout en repoussant la pratique de l'opinion dissidente (*Le Monde*, 27-9). Par ailleurs, notre collègue privatiste, M. Laurent Neyret, spécialiste du droit de l'environnement, a été nommé directeur de son cabinet, en remplacement de M. David Gaudillère, maître des requêtes au Conseil d'État (BQ, 16-7) (cette *Chronique*, n° 165, p. 164).

M. Jospin a présidé derechef le Conseil pour les décisions 769 DC, 730 et 731 QPC (cette *Chronique*, n° 166, p. 198).

– *Quorum*. Six conseillers seulement ont statué sur les décisions 730, 731 et 734 QPC. La réitération de cette pratique interpelle (cette *Chronique*, n° 165, p. 164 et 198).

– *Site internet*. Celui-ci a fait peau neuve, le 30 juillet. Par ailleurs, une refonte de l'application mobile du Conseil a été effectuée.

V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés. Incompatibilités parlementaires. Question prioritaire de constitutionnalité*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Emplois pourvus en conseil des ministres*. V. *Président de la République*.

– *Huis clos*. À l'occasion de la première réunion du gouvernement remanié (v. *Gouvernement*), deux caméras installées dans le salon Murat ont enregistré, le 5 septembre, les propos liminaires du chef de l'État, en dérogeant au principe du secret des délibérations (*Le Figaro*, 6-9).

– *Périodicité estivale*. Le dernier conseil avant les vacances a été réuni, le 3 août; celui de la rentrée s'est tenu le 22 août suivant. Un dîner réunissant les membres du gouvernement et leur conjoint a été organisé, le 1^{er} août, comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 164, p. 183).

V. *Autorité judiciaire. Commissions. Déclarations du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie. Rapport d'activité 2017*, Paris, La Documentation française, 2018.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Ph. Blachère, *La Constitution de 1958, toujours d'actualité ?*, Paris, La Documentation française, 2018.

V. Révision de la Constitution.

160

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Assemblée nationale*. Hors le contentieux des comptes de campagne (art. LO 136-1 du code électoral), le Conseil a rejeté le recours intenté par M. Polutele contre l'élection de M. Brial (Wallis-et-Futuna), le 21 septembre (*JO*, 23-9). Des arguments produits après l'expiration du délai de saisine du Conseil (art. 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) ont été déclarés irrecevables, entre autres (cette *Chronique*, n° 166, p. 199).

– *Sénat*. Dans la décision 5266 R SEN du 6 juillet (*JO*, 10-7), le Conseil constitutionnel a déclaré irrecevable une demande n'ayant pas trait à une erreur matérielle. Le requérant demandait que son nom, en qualité de conseil, figurât dans le visa de la décision du 13 avril 2018. Halte au juridisme ! somme toute (cette *Chronique*, n° 166, p. 198).

L'élection de M. Bansard (RASNAG) (Français de l'étranger) a été annulée par le Conseil constitutionnel (5262 SEN). Son compte de campagne a été rejeté au motif que les frais de transport d'un bénévole (représentant 43,7% du montant

des frais de transport retenu par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) n'ont pas été intégrés dans le compte de campagne en méconnaissance de l'article L. 52-12 du code électoral. Compte tenu de l'écart des voix entre les différentes listes, le Conseil n'a pas prononcé l'annulation de l'ensemble de l'élection dans la circonscription (cette *Chronique*, n° 167, p. 160). V. *Groupes*.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT
(ART. 50-1 C)

– *Refus*. Les présidents des groupes LR, GDR, NG, et FI ont demandé, le 21 juillet, que le Premier ministre fasse une déclaration à l'Assemblée donnant lieu à un débat sur l'affaire Benalla. Le Premier ministre n'a pas donné suite.

V. *Gouvernement. Opposition.*

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie*. E.-P. Guiselin, « L'université faurienne, 50 ans après la loi d'orientation », *RFDA*, 2018, p. 715; J. Waline, *Droit administratif*, 27^e éd., Paris, Dalloz, 2018.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Ph. Ardant et B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^e éd., Paris, LGDJ, 2018; A. Baudu (dir.), *Les Institutions de la V^e République* (annales corrigées et commentées), Paris, Gualino, 2018; *id.* (dir.), *Principes fondamentaux du droit constitutionnel*, Paris, Gualino, 2018; J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et*

institutions politiques, 32^e éd., Paris, LGDJ, 2018; F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 39^e éd., Paris, LGDJ, 2018; I. Thumerel et G. Toulemonde, *L'Essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel*, 6^e éd., Paris, Gualino, 2018; G. Toulemonde, *L'Essentiel des institutions de la V^e République*, Paris, Gualino, 2018.

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie*. « Révision de la loi de bioéthique: quelles options pour demain ? », Conseil-Etat.fr, 6-7; E. Aubin, « Une décision qui redonne du lustre à la fraternité », *Le Monde*, 12-7; D. de Bellescize, « La loi de 1881 sur la liberté de la presse face aux QPC: bilan au 28 février 2018 », *Constitutions*, 2018, p. 121; M. Borgetto, « La fraternité devant le Conseil constitutionnel », *JCP G*, 23-7, n° 876; M. Heitzmman-Patin, « Entre crèches et croix: à la recherche d'une cohérence dans l'application de la loi de 1905 », *RFDA*, 2018, p. 624; A.-M. Le Pourhiet, « Fraternité avec les migrants illégaux: le coup d'État du Conseil constitutionnel », *Le Figaro*, 11-7; M. Philip-Gay, « L'ostentatoire dans l'application du principe de laïcité », *RFDA*, 2018, p. 613; J.-H. Robert, « Le Conseil constitutionnel adoucit, modérément, la rigueur du délit de solidarité », *Journal spécial des sociétés*, 1^{er}-8.

– *Acquisition de la nationalité française*. Se fondant sur l'article 73 C, le législateur est en droit d'adapter à Mayotte (compte tenu de ses caractéristiques et contraintes particulières – forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup sont en situation irrégulière; nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers) les

règles d'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France (770 DC).

– *Droits de la défense (art. 16 de la Déclaration de 1789)*. Méconnaît les droits de la défense la disposition du code de procédure pénale n'imposant pas aux autorités policières ou judiciaires de rechercher, dès le début de la garde à vue, si la personne entendue est placée sous curatelle ou sous tutelle et d'informer alors son représentant de la mesure dont elle fait l'objet. Dans cette hypothèse, le majeur protégé, s'il n'a pas demandé que son curateur ou son tuteur soit prévenu, « peut être dans l'incapacité d'exercer ses droits, faute de discernement suffisant ou de possibilité d'exprimer sa volonté en raison de l'altération de ses facultés mentales ou corporelles » (730 QPC, § 8).

– *Égalité des sexes (art. 6 de la Déclaration de 1789)*. La loi 2018-703 du 3 août renforce la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (*JO*, 5-8). La protection des mineurs, le harcèlement sexuel et moral ainsi que l'outrage sexiste sont visés, en particulier.

– *Fraternité (préambule de la Constitution de 1958, art. 2 et 72-3 C)*. Assurément, une « grande » décision du Conseil constitutionnel! Se fondant sur l'article 2 de la Constitution proclamant que « la devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité" », sur le préambule et l'article 72-3 faisant état d'un « idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité », le Conseil constitutionnel affirme que « la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle », le 6 juillet (770 DC, § 7). Passant ensuite dans une phase concrète, il estime que découle de ce

principe « la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national » (§ 8). Il est à souligner que, selon le commentaire officiel (p. 19), le Conseil constitutionnel n'entend pas en rester là et pourrait être conduit à « trouver d'autres applications à l'avenir » au principe de fraternité. Pour revenir à la question prioritaire de constitutionnalité, il a été jugé que le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public en réprimant toute aide apportée à la circulation de l'étranger en situation irrégulière, y compris si elle constitue l'accessoire de l'aide au séjour de l'étranger et si elle est motivée par un but humanitaire (717-718 QPC). Tel n'est pas le cas, en revanche, de l'aide apportée à l'étranger afin de faciliter ou de tenter de faciliter son entrée sur le territoire, qui, elle, est de nature à faire naître une situation illicite (770 DC, § 12 et 107).

– *Nécessité et individualisation des peines* (art. 8 de la Déclaration de 1789). Que le juge décident, en application de l'article 415 du code des douanes réprimant le délit de blanchiment douanier, de prononcer une peine d'emprisonnement pour délit de blanchiment douanier ne puisse fixer la durée de celle-ci en deçà du seuil de deux ans est conforme au principe de nécessité et d'individualisation des peines. Le Conseil a essentiellement pris en compte la « particulière gravité » du délit de blanchiment (731 QPC, § 7) et le fait que le juge peut faire usage de certaines dispositions d'individualisation de la peine.

– *Principe d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales* (art. 1^{er} C), *principe de participation des travailleurs* (al. 8 du préambule de la Constitution de 1946). Les conséquences de la méconnaissance des règles régissant l'établissement des listes électorales et visant à favoriser la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des institutions représentatives du personnel (à savoir l'annulation par le juge des élections des représentants des salariés élus) ne doivent pas conduire à ce que le fonctionnement normal de ces institutions soit affecté dans des conditions remettant en cause le principe de participation des travailleurs. Tel est le cas dans la présente espèce puisque « les dispositions contestées peuvent aboutir à ce que plusieurs sièges demeurent vacants dans ces institutions représentatives du personnel pour une période pouvant durer plusieurs années, y compris dans les cas où un collège électoral n'y est plus représenté et où le nombre des élus titulaires a été réduit de moitié ou plus » (720/721/722/723/724/725/726 QPC, § 12).

V. Conseil constitutionnel. Parlement. Question prioritaire de constitutionnalité. République.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Comptes de campagne*. Le parquet de Paris a classé sans suite, le 18 septembre, la plainte déposée par l'association Anticor (cette *Chronique*, n° 167, p. 163) : « Le fait qu'une dépense est réformée en totalité ou en partie ne signifie pas qu'il y a eu fraude. » Celle-ci est liée « à l'existence d'une possible volonté de tromper » la Commission nationale des comptes de campagne et des

financements politiques (*Le Monde*, 22-9).

V. *Président de la République.*

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élection partielle.* À la suite de l'invalidation de l'élection de M. Leroux par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 166, p. 199), M. Segouin a été élu le 1^{er} juillet. Le siège demeure LR.

V. *Sénat.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* G. Tabard, « Le ministère de l'écologie est-il vraiment un ministère maudit ? », *Le Figaro*, 5-9.

– *Composition.* Le gouvernement Philippe II a été remanié, pour la deuxième fois (cette *Chronique*, n° 165, p. 168), poste pour poste. Un décret du 4 septembre (*JO*, 5-9) met fin aux fonctions de M. Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, et de Mme Laura Flessel, ministre des Sports, celle-ci pour raison personnelle, fiscale à dire vrai, sur présentation de leur démission. Cette formalité a été omise dans les visas, à la différence d'une révocation, telle celle de Mme Batho en 2013 (cette *Chronique*, n° 148, p. 187). M. François de Rugy, président de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 163, p. 161), est nommé ministre d'État en charge de l'écologie. Certains de ses prédécesseurs ont quitté le « perchoir » pour devenir Premier ministre (Jacques Chaban-Delmas en 1969) ou premier secrétaire du Parti socialiste (Laurent Fabius en 1992), entre autres. Mme Roxana Maracineanu,

ancienne championne olympique de natation, se voit confier le ministère des Sports (*JO*, 5-9). Au surplus, les équilibres initiaux entre les sexes, d'une part, et la société politique et la société civile, d'autre part, sont respectés.

– *Mise en garde présidentielle.* Au conseil des ministres du 5 septembre, le chef de l'État a demandé à ses ministres de « tenir » face aux « défis » qui les attendent : « Le semestre qui s'ouvre ne sera pas plus tranquille ni plus oisif que celui qui le précède, avec du sens à donner, avec des transformations concrètes à conduire [...]. Beaucoup de choses ont été faites mais beaucoup de choses sont encore à faire. » Avant de préciser : « Rien de ce que nous entreprenons depuis quinze mois n'est fait pour l'immédiat » (*Le Monde*, 7-9).

– *Modernisation de l'administration.* La loi 2018-727 du 10 août pour un État au service d'une société de confiance a été promulguée (*JO*, 11-8). Elle se prononce pour une administration de conseil et de service, et un dispositif d'évaluation renouvelé, entre autres.

– *Séminaire.* Les membres du gouvernement ont été réunis en séminaire à l'issue du conseil des ministres, le 5 septembre (cette *Chronique*, n° 167, p. 160).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Révision de la Constitution.*

GROUPES

– *Bibliographie.* G. Landais, « Représentativité des groupes parlementaires

au bureau de l'Assemblée nationale – À propos de la résolution n° 26 du 11 octobre 2017 portant modification du règlement de l'Assemblée nationale », *RFDC*, 2018, p. 355; A. Lemarié et M. Rescan, « Président du groupe majoritaire, un des pires jobs de la République », *Le Monde*, 19-9.

164 – *Assemblée nationale*. Le groupe « socialiste et apparenté » ressuscite, à l'instar de son homologue sénatorial. Il remplace celui de la Nouvelle Gauche (*JO*, 13-9) (cette *Chronique*, n° 163, p. 174). M. Gilles Le Gendre (Paris, 2^e) a été élu, le 18 septembre, au second tour, à la présidence du groupe REM, en remplacement de M. Ferrand, devenu président de l'Assemblée nationale (*JO*, 13 et 19-9). Mme Frédérique Dumas (Hauts-de-Seine, 13^e) a quitté le groupe majoritaire pour celui de l'UDI (*JO*, 18-9). Mme Kuric (REM) (Marne, 2^e) a voté contre le projet de loi asile et immigration en nouvelle lecture (troisième séance du 26 juillet). Toutefois, la règle « Abstention, péché véniel; vote contre, péché mortel », établie par le président du groupe REM (cette *Chronique*, n° 166, p. 205) n'a pas été appliquée. Par ailleurs, huit élus REM se sont abstenus lors du vote en lecture définitive, le 1^{er} août.

– *Sénat*. Les groupes Les Indépendants-République et territoires, communiste, Union centriste, Rassemblement démocratique et La République en marche se sont déclarés minoritaires, à l'inverse du groupe socialiste, groupe d'opposition, en septembre (*JO*, 2-10).

V. *Assemblée nationale*.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographique*. T. Carrère « Le contentieux des ordonnances de l'article 38 de la Constitution à l'épreuve de la QPC », *RDP*, 2018, p. 1107; B. Genevois, « L'application de l'article 38 de la Constitution: un régime juridique cohérent et nullement baroque », *RFDA*, 2018, p. 755.

– *Exigences d'une habilitation*. Une habilitation par laquelle le législateur précise insuffisamment les finalités des mesures susceptibles d'être prises par voie d'ordonnance méconnaît les exigences de l'article 38 C (769 DC). L'article censuré n'était pas contesté, au terme d'une démarche inédite depuis l'entrée en vigueur de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité.

V. *Loi*.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Demande de levée d'immunité*. Le parquet de Nanterre a demandé, le 2 juillet, la levée de l'immunité de M. Solère (REM) (Hauts-de-Seine, 9^e), soupçonné de fraude fiscale, afin de le placer en garde à vue. Le bureau a accédé à cette demande, le 11 juillet. L'intéressé a été placé en garde à vue le 17 juillet; celle-ci a été levée le 18 juillet, pour raisons médicales.

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie*. F. Hourquebie, « Le non-cumul des mandats: lever de rideau », *AJDA*, 2018, p. 1377.

– *Irrecevabilité de la demande du parlementaire*. Le bureau de l'Assemblée

nationale ayant examiné la situation de M. Becht (UDI) (Haut-Rhin, 5^e), professeur associé, placé en détachement, le Conseil constitutionnel, suivant la jurisprudence « Marcel Dassault » (18 octobre 1977, *Rec.*, p. 81), a déclaré irrecevable sa demande (41 I) (*JO*, 28-9).

V. *Assemblée nationale*.

INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

– *Refonte du régime de sanction financière pour absentéisme au Sénat*. La résolution sénatoriale du 6 juin, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil (767 DC), a procédé à une refonte du régime de sanction financière pour absentéisme. L'ancien montage (cette *Chronique*, n° 155 p. 202) prévoyait, pour les multi-absentéistes (c'est-à-dire ceux absents au cours d'un même trimestre de la session ordinaire à la fois à plus de la moitié des votes et explications de vote déterminés par la conférence des présidents, à plus de la moitié des réunions des commissions permanentes ou spéciales et à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au gouvernement) une retenue correspondant à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité représentative de frais de mandat. Or cette dernière a été depuis supprimée (cette *Chronique*, n° 165, p. 171). En conséquence, la retenue correspondra seulement à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction (soit 1 441,95 euros au 1^{er} janvier 2018). Toutefois, afin de ne pas se retrouver dans une situation plus avantageuse pour ces parlementaires peu au fait de leurs obligations d'assiduité, le nouvel alinéa 11 de l'article 23 *bis* permet de

recourir à des sanctions disciplinaires de censure. L'intérêt est de permettre d'instituer des retenues sur l'indemnité parlementaire. L'article 99 *ter* prévoit ainsi que « la censure simple peut emporter la privation pendant trois mois d'un tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction et la censure avec exclusion temporaire peut emporter la privation pendant six mois des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction ».

V. *Sénat*.

LOI

– *Bibliographie*. J.-Ph. Derosier (dir.), *L'Initiative de la loi*, Paris, LexisNexis, 2018.

– *Étude d'impact*. Le Premier ministre a répondu, le 10 septembre, à un référé du 22 juin relatif aux études d'impact législatives dans les ministères sociaux établi par la Cour des comptes. Il ne partage pas l'avis de cette dernière sur le caractère lacunaire des études et sur la faible institutionnalisation de la démarche évaluative. Au surplus, il considère que l'action conduite par le Secrétariat général du gouvernement pour améliorer la qualité des évaluations préalables produites par les ministères n'a pas été appréciée à son juste niveau.

V. *Habilitation législative. Pouvoir réglementaire*.

LOI DE FINANCES

– *Loi de règlement*. À l'issue du « printemps de l'évaluation » (cette *Chronique*, n° 167, p. 166), la loi 2018-652 du

25 juillet pour l'année 2017 a été promulguée (JO, 26-7).

MAJORITÉ

– *Malaise ?* M. Bayrou, au nom du MoDem, a regretté l'absence de « considération réciproque » de la part de La République en marche, notamment en ce qui concerne la désignation de M. Ferrand au « perchoir ». D'où la réaction de M. Bourlanges : « Le problème du MoDem, c'est d'être trop gentil ! » (*Le Figaro*, 12-9). Par suite, le groupe centriste, à l'opposé de l'élection de 2017, a présenté un candidat à la présidence de l'Assemblée, qui, du reste, a recueilli un nombre de voix bien supérieur à celui de son groupe. Outre le rejet des candidatures féminines au sein de La République en marche (présidences de l'Assemblée et du groupe), une députée, Mme Dumas (Hauts-de-Seine, 13^e), a quitté ce dernier, le 17 septembre, pour rejoindre celui de l'UDI (JO, 18-9). C'est la deuxième défection après celle de M. Clément (cette *Chronique*, n° 166, p. 205).

– *Sur la défensive.* L'affaire Benalla a contraint la majorité à subir, en quelque sorte, l'attribution, à la commission des lois de l'Assemblée, des prérogatives d'une commission d'enquête, avant de la saborder à la fin de session. Dans l'attente de la contre-offensive lancée par le Président le 24 juillet, la majorité a été comme tétanisée.

V. *Assemblée nationale. Commissions. Partis politiques. Président de la République.*

MANDAT PARLEMENTAIRE

– *Inéligibilité et démission d'office.* Le Conseil constitutionnel a inauguré

une nouvelle catégorie de décisions, les « OF », pour « obligations fiscales », le 6 juillet (JO, 8-7).

Institué par la loi du 15 septembre 2017 (cette *Chronique*, n° 164, p. 179), l'article LO 136-4 du code électoral prévoit que l'administration fiscale transmet aux parlementaires une attestation constatant s'ils ont satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont ils sont redevables. Sont réputés satisfaire à ces obligations ceux qui ont acquitté leurs impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue du paiement des impôts.

Le Conseil a été conduit à examiner la situation de M. Robert, député (MoDem) (Réunion, 7^e). Si l'intéressé a partiellement régularisé sa situation fiscale avant l'échéance du délai qui lui avait été laissé à cette fin et en totalité postérieurement à ce délai, l'inéligibilité pour trois ans et, par suite, la démission d'office ont été prononcées « compte tenu de l'importance des sommes dues et de l'ancienneté de sa dette fiscale, qui porte sur plusieurs années et sur plusieurs impôts » (1 OF, § 6).

– *Liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat.* Cette liberté est consacrée, pour la première fois, par le Conseil constitutionnel (767 DC, § 3). Elle ne s'entend logiquement pas de façon absolue et le règlement peut imposer aux membres du Parlement de faire prévaloir, en toutes circonstances, l'intérêt général et d'exercer leur mandat avec assiduité, dignité, probité et intégrité (§ 10).

V. *Assemblée nationale.*

MINISTRES

– *Attributions.* À son tour, Mme Nyssen, ministre de la Culture, a été déchargée de ses attributions au profit du Premier ministre, aux termes du décret 2018-591 du 9 juillet (*JO*, 10-7), pris en application de celui du 22 janvier 1959 modifié (cette *Chronique*, n° 150, p. 198). Sont visés la société Actes Sud, l'exercice de la tutelle du Centre national du livre et la régulation économique du secteur de l'édition littéraire. Après Mme Gény-Stephann, c'est le quatrième membre du gouvernement concerné... après quinze mois d'exercice des fonctions (cette *Chronique*, n° 167, p. 208).

– *Condition individuelle.* Un non-lieu a été prononcé, le 16 août, au bénéfice de M. Darmanin concernant une plainte pour viol (*Le Monde*, 2/3-9) (cette *Chronique*, n° 166, p. 208).

– *Conseil d'humilité au Président.* De manière singulière autant qu'insolite pour un ministre, fût-il ministre d'État, M. Collomb, sur BFMTV, le 6 septembre, a appelé l'exécutif « à un peu plus d'humilité et plus d'écoute des Français ». « En grec, a-t-il précisé, il y a un mot qui s'appelle *hubris*, c'est la malédiction des dieux, quand à un moment donné vous devenez trop sûr de vous, que vous pensez que vous allez tout emporter [...]. Dans les palais de la République, on perd la capacité de lien et d'écoute avec la population » (*Le Monde*, 8-9) (cette *Chronique*, n° 167, p. 167).

– *Démission annoncée: ministre en sursis?* Dans un entretien à *L'Express*, le 18 septembre, M. Collomb a annoncé, de façon inédite, qu'en vue des élections

municipales de 2020 il quitterait le gouvernement à l'issue des élections européennes de l'année prochaine. Un comportement du « nouveau monde », après celui de M. Hulot, en contradiction avec le principe de continuité exécutive et, plus encore, de l'autorité présidentielle.

– *Évaluation de l'action ministérielle.* M. Blanquer, le 3 juillet, puis M. Le Maire, le lendemain, ont été les premiers parmi les ministres, à l'exception des ministres délégués et des secrétaires d'État, à présenter à M. Philippe un bilan annuel d'étape de leur action (*Le Monde*, 4-7) – bref, une évaluation de leur feuille de route ainsi qu'une revue des principaux objectifs à atteindre, conformément à la circulaire du 4 juin 2017 (cette *Chronique*, n° 163, p. 173). Sous cet aspect, le Premier ministre en a résumé l'esprit: « Je ne suis pas là dans la sanction, je suis dans l'amélioration. »

– *Le cas Hulot (fin): la démission décidée.* Le ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, a mis un terme, de manière improvisée, à ses états d'âme, en démissionnant, sur France Inter, le 28 août, sans avoir informé préalablement le chef de l'État et le Premier ministre (*Le Monde*, 30-8) (cette *Chronique*, n° 167, p. 167). Une lettre ultérieure formalisera son départ. « Je ne veux plus me mentir », a-t-il indiqué, en dénonçant la méthode des « petits pas » ainsi que l'absence « d'une complicité de vision avec le ministre de l'Agriculture », et en posant la véritable question face aux lobbies: « C'est un problème de démocratie. Qui a le pouvoir? » (*Le Monde*, 29/30-8). Dernière déclaration ministérielle, il avait salué la décision d'un tribunal

californien, prononcée le 10 août, condamnant la société Monsanto à indemniser un jardinier atteint d'un cancer attribué au glyphosate: «C'est le début de la fin de l'arrogance» (entretien à *Libération*, 12-8).

168 – *Ministres désavoués*. Le Premier ministre s'est opposé, le 14 septembre, à l'opinion de Mme Nyssen, favorable à une généralisation de la redevance audiovisuelle. Le chef de l'État a récusé l'idée de M. Castaner relative à une évolution du régime des successions, le 17 septembre: «Arrêtez d'emmerder les retraités!» a-t-il promptement réagi (*Le Monde*, 19-9). Mme Buzyn, qui avait évoqué une remise en cause des pensions de réversion, a pu, à l'opposé, se rétracter en temps utile (*Le Monde*, 12-7).

À l'opposé, M. Darmanin est parvenu à lever le questionnement du chef de l'État s'agissant de la réforme de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, le 4 septembre (*Le Monde*, 6-9).

– *Mise en cause et participation au gouvernement*. La ministre de la Culture l'a été à nouveau par *Le Canard enchaîné*, le 22 août, à propos de travaux effectués dans les bureaux parisiens de sa société (les éditions Actes Sud). Une enquête judiciaire a été ouverte, le lendemain. Elle avait regretté une «négligence» à Arles précédemment. L'intéressée n'a pas songé à démissionner, cependant. Car le Premier ministre a rappelé, le lendemain, qu'il a «défini, s'agissant de la participation des ministres au gouvernement, des règles extrêmement claires» et qu'il s'y tiendrait «strictement» (*Le Monde*, 25-8). Seule la mise en examen provoque le départ du ministre, selon la pratique.

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

NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Liste électorale spéciale*. En vue de la consultation du 4 novembre prochain sur l'indépendance, la liste, publiée le 31 août, compte cent soixante-quinze mille électeurs, soit trois cent cinquante mille de moins que la liste générale (BQ, 3-9) (cette *Chronique*, n° 167, p. 168).

OPPOSITION

– *Regain de vie*. À défaut d'obtenir une déclaration du gouvernement (art. 50-1 C), l'affaire Benalla a permis à l'opposition, pour la première fois sous la XV^e législature, de se faire entendre, dans le cadre des commissions des lois, dotées des pouvoirs de commission d'enquête, de déposer deux motions de censure, une première depuis 1980, et, de manière significative, de contraindre le gouvernement, le 22 juillet, à retirer de l'ordre du jour l'examen du projet de loi de révision de la Constitution, par suite de la multiplication des rappels au règlement (*Le Monde*, 29/30-7).

V. *Assemblée nationale. Autorité judiciaire. Commissions. Déclaration du gouvernement. Majorité. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Révision de la Constitution*.

ORDRE DU JOUR

– *Journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires* (art. 48, al. 5 C). Pour faire suite au vote conforme par l'Assemblée nationale le

30 juillet, la proposition de loi relative à l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité, votée le 13 juin dans le cadre de la journée mensuelle du groupe sénatorial Les Indépendants-République et territoires, a été définitivement adoptée par le Parlement (loi du 3 août).

– *Procédure d'examen simplifié au Sénat.* Par lettres en date des 12 et 13 juillet, les présidents des groupes socialiste et républicain (SR) et communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) se sont opposés à l'examen en forme simplifiée (cette *Chronique*, n° 166, p. 218) du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'Autriche relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière. En conséquence, la procédure normale d'examen a été utilisée.

– *Surcharge.* Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 167, p. 177), les présidents de groupe se sont plaints, à travers de multiples rappels au règlement, des conditions de travail, en raison d'un ordre du jour surchargé (première séance du 11 juillet). Ce point avait déjà été abordé longuement en conférence des présidents le matin même. Des reproches similaires ont été émis par le Sénat.

– *Temps législatif programmé.* Il a été sollicité pour l'examen, en nouvelle lecture, du texte relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel (1^{re} séance du 23 juillet) (cette *Chronique*, n° 167, p. 178). V. *Bicamérisme*.

PARLEMENT

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Chronique parlementaire : janvier à mars 2018 », *Constitutions*, 2018, p. 40.

PARLEMENTAIRES

– *Présence dans certains organismes extérieurs au Parlement.* L'apport essentiel de la loi 2018-699 du 3 août 2018 est d'imposer le respect de la parité lorsque le Parlement doit désigner un député et un sénateur pour siéger dans un organisme extérieur et de s'efforcer de respecter la configuration politique de chaque assemblée. Pour le reste, il s'agit de mettre en œuvre l'article LO 145 du code électoral, dans sa version issue de la loi du 15 septembre 2017, prescrivant qu'un député ou un sénateur « ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation ». En conséquence, la loi du 3 août 2018 a effectué une nécessaire clarification dans ce maquis pour distinguer, parmi les nombreux organismes extraparlamentaires : ceux dont le fondement était réglementaire et devait être inscrit dans la loi ; ceux dont le fondement était législatif mais où la présence des parlementaires n'était pas prévue par la loi ; et ceux dont la faible activité exigeait leur suppression.

169

PARLEMENTAIRES EN MISSION

Leur nombre ne cesse de grandir (cette *Chronique*, n° 167, p. 210).

– *Assemblée nationale.* Ont été nommés parlementaires en mission, le 11 juillet, M. Gauvain (REM) (Saône-et-Loire, 5^e) sur les mesures de protection des entreprises françaises confrontées à des procédures judiciaires ou administratives donnant effet à des législations de portée extraterritoriale ; le 26 juillet, Mme Peyron (REM) (Seine-et-Marne, 9^e) sur l'évaluation de la politique de

protection maternelle et infantile; et Mme Cazebonne (REM) (Français établis hors de France, 5^e) sur la réalisation de l'objectif de doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger à l'horizon 2030; le 3 août, M. Guerini (REM) (Paris, 3^e) et Mme Dumas (REM) (Gard, 1^{re}) sur l'évolution de l'éducation routière; Mme Tuffnell (REM) (Charente-Maritime, 2^e) sur la préservation des zones humides; le 5 septembre, M. Cormier-Bouligeon (REM) (Cher, 1^{re}) sur la pratique sportive; et Mme Goulet (REM) (Nièvre, 1^{re}) sur le financement des politiques sportives.

170

– *Sénat*. Trois sénateurs ont été placés en mission temporaire: MM. Frassa (LR) (Français de l'étranger), chargé des mesures de protection des entreprises françaises confrontées à des procédures judiciaires ou administratives (décret du 11 juillet) (*JO*, 12-7); Théophile (REM) (Guadeloupe), auprès des ministres de l'Écologie et des Outre-mer, s'agissant des actions de coopération régionale en matière de lutte contre les sargasses dans la Caraïbe (décret du 17 juillet) (*JO*, 19-7); et Bignon (LR) (Somme), qui s'occupera des zones humides (décret du 3 août) (*JO*, 7-8).

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

PARTIS POLITIQUES

– *La banque de la démocratie: mort-née?* Le gouvernement, par l'entremise de la garde des Sceaux, a officialisé l'abandon de la banque de la démocratie préconisée par M. Bayrou. Il ressort de différents rapports commandés que l'accès au crédit «relève moins d'une absence d'offre bancaire, que viendrait combler la banque de la démocratie, que de

questions d'information ou de délais, qui pourraient être réglées par le médiateur du crédit, qui, lui, a été institué par la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017» (première séance du 16 juillet). Le MoDem a fait savoir qu'il ne comptait «pas lâcher l'affaire» sur le sujet (*Le Monde*, 17-7).

V. *Majorité. Opposition. Président de la République*.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégation*. À propos de dispositions du code général des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a jugé que les mots «en Conseil d'État», pour décret en Conseil d'État (art. L. 3113-1 et L. 3113-2), avaient un caractère réglementaire, à propos de la création et de la suppression d'arrondissements, motif pris qu'ils ne sauraient être regardés comme «une garantie essentielle mettant en cause les règles et les principes fondamentaux que la Constitution a placés dans le domaine de la loi» (273 L) (*JO*, 31-7). En revanche, les mêmes mots revêtent un caractère législatif s'agissant du schéma d'aménagement de plage (art. L. 121-29 du code de l'urbanisme), en ce qu'ils constituent cette fois-ci une «garantie essentielle» affectant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales (273 L) (*JO*, 31-7).

V. *Habilitation législative. Loi*.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. C. Pietralunga, «Édouard Philippe, premier de corvées», *Le Monde*, 28-8; P. Steinmetz, «De l'utilité du Premier ministre», *Le Figaro*, 5-9.

– *Attributions évolutives*. La démission de M. Hulot a mis fin à l'exercice, par le Premier ministre, d'attributions destinées à prévenir un conflit d'intérêts. Le décret 2018-804 du 25 septembre abroge, en conséquence, celui du 9 août 2017 pris en application de l'article 2-1 du décret du 22 janvier 1959 (*JO*, 26-9) (cette *Chronique*, n° 164, p. 195). À l'opposé, le Premier ministre s'est substitué à Mme Nyssen par le décret 2018-591 du 9 juillet (*JO*, 10-7) en certaines matières (v. *Ministres*).

– *Comité interministériel*. Le Premier ministre a réuni, pour la première fois, le 4 juillet, un comité relatif à la biodiversité (*Le Monde*, 6-7).

– *Dédoublement fonctionnel*. À titre personnel, M. Philippe s'est déclaré favorable à la PMA, le 27 septembre, sur France 2.

– « *Maintenir le cap* ». En sa qualité de directeur de l'action du gouvernement (art. 21 C), à l'issue du séminaire du 5 septembre, M. Philippe a affirmé : « Le gouvernement est là, il est au complet, il est au boulot [...]. L'essentiel, ça n'est pas le bruit médiatique [allusion au départ de M. Hulot], il ne doit pas masquer la réalité des transformations profondes qui sont engagées [...]. Nous allons maintenir le cap et l'intensité des transformations » (*Le Monde*, 7-9).

– *Positionnement*. Le Premier ministre a assumé, dans l'immédiat, la protection du chef de l'État lors de l'affaire Benalla, en répondant dès le lendemain (19 juillet) aux questions au gouvernement, au Sénat. Sur l'étape du Tour de France, le surlendemain (« un rêve d'enfant »), il a appelé à « respecter les procédures légales qui ont été engagées ».

Après avoir participé, le 20 juillet, à une réunion de crise avec le président, il a répondu, le 24, aux questions à l'Assemblée nationale sur « une dérive individuelle, non une affaire d'État », avant de récuser, le 31 juillet, les motions de censure déposées par l'opposition.

Pour sa part, M. Collomb, ministre de l'Intérieur, auditionné par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le 23 juillet, s'est borné à dire : « M. Benalla ne faisant pas partie des effectifs placés sous mon autorité [...], j'ai considéré que les faits signalés étaient pris en compte au niveau adapté. Et donc, je ne me suis plus occupé de ce sujet » (*Le Monde*, 24-7).

Il appartiendra ensuite au Premier ministre de présenter le projet de loi de finances de l'année (*Le Journal du dimanche*, 27-8) et, en particulier, après quelques atermoiements, la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, le 4 septembre, sur TF1.

– *Responsable de la défense nationale* (art. 21 C). Le Premier ministre a présenté, le 13 juillet, depuis le siège de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), à Levallois-Perret (Hauts-de-Seine), le premier plan d'action contre le terrorisme (PACT). La DGSI est confirmée dans son rôle de « chef de file » en matière de lutte antiterroriste (*Le Monde*, 14/15-7).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Loi. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. E. Macron, entretiens au *Journal du dimanche*, 30-9, et au *Monde*, 2-10 ; D. Rousseau, « La

commission d'enquête parlementaire peut demander à entendre le chef de l'État », *Le Monde*, 25-7.

– *Arbitrages budgétaires*. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances de l'année, le chef de l'État a rendu d'ultimes arbitrages, le 22 août, au terme d'une réunion avec le Premier ministre, les ministres de Bercy, ceux de la Santé et du Travail (*Le Monde*, 24-8), un projet présenté ensuite par M. Philippe (*Le Journal du dimanche*, 26-8); puis, le 27 août, s'agissant de la réforme de la chasse, en présence notamment du lobbyiste M. Thierry Coste, conseiller de la Fédération nationale des chasseurs, à l'origine de la démission, le lendemain, de M. Hulot (*Le Monde*, 30-8). En dernier lieu, il a tranché, le 4 septembre, concernant le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, M. Darmanin l'ayant convaincu de son bien-fondé. Il appartiendra au Premier ministre de l'annoncer au journal de 20 heures de TF1 (*Le Monde*, 6-9). En revanche, la suppression annoncée par le chef de l'État de l'*exit tax* (cette *Chronique*, n° 167, p. 153) ne sera que partielle (*Le Monde*, 18-9).

– *Chanoine de Latran*. Des explications historiques ont été fournies par la garde des Sceaux sur le titre canonique et honorifique de « chanoine de Latran » conféré au chef de l'État: « Depuis le xvi^e siècle, six privilèges et titres émanant du Vatican reviennent de droit au chef de l'État français, dont celui de premier chanoine honoraire de la basilique de Saint-Jean-de-Latran. L'octroi automatique de ces titres relève d'une tradition diplomatique de concorde entre les deux souverains, poursuivie par les États modernes. Cette tradition remonte à Louis XI, plus précisément à 1482. Elle a

été renouvelée en 1604 par Henri IV, qui décida de faire don à la basilique Saint-Jean-de-Latran, cathédrale du pape, de l'abbaye de Clairac, située dans l'actuel département du Lot-et-Garonne. En guise de remerciement, le chapitre du Latran lui accorda le titre canonique et honorifique de chanoine » (première séance du 16 juillet) (cette *Chronique*, n° 167, p. 173).

– *Chef de la diplomatie*. Le Président a réuni, le 27 août, la conférence des ambassadeurs et ambassadrices (cette *Chronique*, n° 164, p. 198) (*Le Monde*, 29-8).

En vue des prochaines élections européennes, le chef de l'État, depuis Copenhague, le 29 août, a accepté le rôle d'« opposant principal » aux dirigeants italien et hongrois, en distinguant les « progressistes » et les « nationalistes » (*Le Monde*, 30 et 31-8). S'exprimant, le 25 septembre, devant l'Assemblée générale des Nations unies, le chef de l'État a dénoncé « la loi du plus fort », ou l'unilatéralisme américain: « Nous sommes en train de voir aujourd'hui se déliter le droit international, toutes les formes de coopération [...]. Moi, je ne m'y résous pas. » Il a participé, le lendemain, à une réunion du Conseil de sécurité présidée par M. Trump (*Le Monde*, 27 et 28-9).

– *Collaborateur: le cas et l'affaire Benalla*. Dans son édition datée du 20 juillet, le journal *Le Monde* a révélé l'affaire du chargé de mission à l'Élysée. Celui-ci s'est livré, au vu d'une vidéo filmée, le 1^{er} mai à Paris en marge du défilé, à des violences, demeurées inconnues à ce jour, à l'encontre d'un manifestant à terre, place de la Contrescarpe, dans le V^e arrondissement, coiffé d'un casque de policier et d'un

brassard. Des sanctions en interne pour ce « comportement manifestement inapproprié [...] qui a porté atteinte à l'exemplarité qui est attendue en toutes circonstances des agents de la présidence de la République » ont été prises, le 3 mai, par M. Strzoda, directeur de cabinet du chef de l'État, sans saisine pour autant du procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Dès la divulgation de l'affaire, le 19 juillet, le parquet de Paris a ouvert une enquête préliminaire pour violences par personne chargée d'une mission de service public, usurpation de fonctions et usurpation de signes réservés à l'autorité publique. Le 20 suivant, M. Benalla a été placé en garde à vue et, le 22, mis en examen ainsi que trois policiers, et licencié par l'Élysée (*Le Monde*, 26-7). V. *Autorité judiciaire. Commissions.*

– *Collaborateurs.* Les principaux collaborateurs du chef de l'État, le secrétaire général de la présidence de la République, le directeur de cabinet et le chef de cabinet ont été auditionnés, dans le cadre de l'affaire Benalla, par la commission des lois du Sénat. Mais aucune question n'a été posée sur une décision ou un acte du Président, dès lors que ces derniers sont couverts par le principe de l'irresponsabilité présidentielle, comme l'a rappelé M. Bas, le 19 septembre (Senat.fr).

– *Communication contrariée et contrastée.* À l'annonce de l'affaire mettant en cause son chargé de mission, le Président s'est muré dans le silence, puis a réagi avec rudesse. Aux journalistes qui invoquaient « la République exemplaire », lors de son déplacement à Boulazac (Dordogne), le 19 juillet, il a répliqué que « la République est

inaltérable » avant de se taire au plus fort de la tempête, alors qu'il en avait été informé sur-le-champ (*Le Monde*, 21-7). Ce n'est que le 24 juillet, à la Maison de l'Amérique latine, à Paris, après avoir laissé le Premier ministre en première ligne, qu'il devait lancer la contre-offensive à l'occasion d'une fête de fin de session parlementaire, en présence des ministres et des élus de la majorité : « La République exemplaire n'empêche pas les erreurs ; on ne peut être chef par beau temps et vouloir s'y soustraire lorsque le temps est difficile » (*Le Monde*, 26-7), avant de verser dans la pugnacité : « On doit toute la vérité. Alexandre Benalla n'a jamais détenu de codes nucléaires. Alexandre Benalla n'a jamais occupé un trois cents mètres carrés à l'Alma. Alexandre Benalla n'a jamais gagné 10 000 euros. Alexandre Benalla, lui non plus, n'a jamais été mon amant ! » (formule inattendue dans la bouche d'un président). Pour sa part, selon l'intéressé, auditionné le 19 septembre par la commission sénatoriale des lois, a affirmé n'être « ni policier ni garde du corps du Président », mais seulement « coordinateur » chargé de la logistique lors des déplacements du chef de l'État (*Le Monde*, 20-9). En définitive, pour M. Macron, qui s'est exprimé à Campan (Hautes-Pyrénées), le 25 juillet, l'affaire, « c'est une tempête dans un verre d'eau. Et pour beaucoup, c'est une tempête sous un crâne » (*Le Monde*, 28-7).

– *Distinctions.* Le président Macron a reçu le titre de « champion de la Terre » par l'agence des Nations unies pour l'environnement, le 26 septembre. Le même jour, il a été distingué « champion du climat » par le secrétaire général des Nations unies, en sa qualité de garant de l'accord de Paris de décembre 2015 (*Le Monde*, 28-9).

– *Débats avec les parlementaires. V. Congrès du Parlement.*

– *Engagements présidentiels.* Dans la perspective du « nouvel État providence » (cette *Chronique*, n° 167, p. 175), le chef de l'État a présenté, le 13 septembre, un plan destiné à lutter contre la pauvreté. Sous ce rapport, M. Macron a annoncé la création d'un « revenu universel d'activité » (RUA) qui doit regrouper les prestations sociales (*Le Monde*, 15-9); bref, la pauvreté se situe « au cœur de la transformation économique et sociale [qu'il est] en train de conduire » (entretien au *Monde*, 2-10). Le 18 septembre, le plan santé pour les cinquante ans à venir a été dévoilé, avec la fin du *numerus clausus* pour les étudiants en médecine à partir de 2020 (*Le Monde*, 20-9). En déplacement en Guadeloupe, le 27 septembre, le Président a déclaré: « Je veux que dans notre pays, sur tous les territoires, l'accès à l'eau courante de qualité soit une réalité. Aujourd'hui, cela n'est pas le cas et ce n'est pas tolérable » (*Le Monde*, 2-10).

– « *État d'âme ?* ». En un moment difficile pour sa popularité, le chef de l'État a répliqué: « Je ne peux pas avoir d'état d'âme parce que le président de la République est celui qui fixe le cap. » À la manière d'un capitaine au milieu de la tempête ? « Oui ! » s'est-il exclamé (entretien au *Monde*, 2-10).

– *Image insolite de la fonction présidentielle.* À l'île de Saint-Martin, le 29 septembre, M. Macron a posé entre deux jeunes, torsos nus, dont l'un fait un doigt d'honneur. « J'aime chaque enfant de la République », devait commenter M. Macron (cette *Chronique*, n° 167, p. 172).

– « *L'esprit d'écoute* » ou « *l'action réfléchie* » : *nouveau mode d'exercice du pouvoir ?* À l'image du lent mode opératoire afférent à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, « on gagne toujours à écouter, à prendre garde, à entendre », a estimé le Président, le 6 septembre, dans une conférence de presse au Grand-Duché de Luxembourg. Avant de déclarer: « Cet esprit d'écoute, cette considération pour nos concitoyens, leurs inquiétudes légitimes, ne doit en rien entraver le cœur du mandat qui m'a été donné par les Français, qui est de transformer en profondeur la France [...]. Écouter, ce n'est pas céder à l'esprit du temps » (*Le Monde*, 8-9). En d'autres termes, « entre la réforme qui ne s'arrête pas et l'inaction, il y a l'action réfléchie » (*Le Figaro*, 7-9). À l'opposé, selon M. Bas, président de la commission des lois du Sénat, le macronisme se réduit « à la technocratie, au narcissisme et à la solitude » (entretien au *Monde*, 10-8). À l'occasion de sa visite aux Antilles, le chef de l'État a persévéré: « Je suis heureux d'être avec les gens. J'aime beaucoup le contact, être parmi eux. Ça me régénère beaucoup, je suis heureux de les entendre, de traiter les problèmes du quotidien. » Et d'ajouter: « Je porte une vision, un projet pour notre pays, mais j'ai à cœur de convaincre et j'aime être là, avec eux » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-9).

– « *La boutique de l'Élysée* ». Sur le modèle anglo-saxon, à l'occasion de la Journée du patrimoine, le 16 septembre, cette boutique a été créée, permettant l'achat de produits destinés à participer au financement des travaux de restauration de la présidence pour un pourcentage de redevance (12 % du prix) (cette *Chronique*, n° 167, p. 155) (*Le Monde*, 15-9).

– *La « mission pour la France »*. « Humble mais résolu », en ces termes, le président Macron a défini, le 9 juillet, devant le Congrès du Parlement, sa condition : « Il y a une chose que tout président de la République sait : il sait qu’il ne peut pas tout, il sait qu’il ne réussira pas tout. Et je vous le confirme [...]. Mais mon devoir est de ne jamais m’y résigner et de mener inlassablement ce combat. Tout président de la République connaît le doute, bien sûr, je ne fais pas exception à la règle [...]. C’est une fonction qui, si l’on est réaliste, porte à l’humilité, ô combien [...], mais pas à l’humilité pour la France. Pour la France et pour sa mission, le président de la République a le devoir de viser haut, et je n’ai pas l’intention de manquer à ce devoir » (Elysee.fr).

– *Le macronisme institutionnel*. L’affaire Benalla a révélé la fragilité de l’exercice du pouvoir : le silence initial du chef de l’État a, comme frappé d’apnée le régime, en dehors des interventions du Premier ministre (*Le Monde*, 31-7). La redécouverte du contrôle parlementaire ?

– « *Le mandat démocratique* ». À rebours de la chute dans les sondages d’opinion, le chef de l’État a réagi : « Je crois au mandat démocratique [...]. Ma mission est portée par le mandat. J’ai été élu sur une mission, un devoir de faire, et ce mandat est pour cinq ans, pour répondre à une exigence, une impatience, un mécontentement. » Avant de dénoncer Marine Le Pen : « C’est l’extrême droite, et l’extrême droite, ce n’est pas le peuple. Je suis président de la République et je ne laisserai à personne le peuple » (entretien au *Monde*, 2-10).

– *Le parler franc : « le parler vrai »*. Nouvelle illustration, le 15 septembre,

lors de la journée du patrimoine, dans le jardin de l’Élysée, à un jeune horticulteur en quête d’un emploi, M. Macron rétorque : « Je traverse la rue et je vous trouve un emploi dans l’hôtellerie, le café, la restauration » (*Le Monde*, 19-9) (cette *Chronique*, n° 165, p. 179) (v. *Pédagogie de l’action*). Le Président a revendiqué le « parler vrai », lors de son séjour antillais : « Si j’étais méprisant, je n’irai pas parler aux gens [...]. J’ai le respect d’être à hauteur d’homme [...]. Ce dont j’essaie de convaincre mes concitoyens, c’est que, ce parler vrai, c’est un parler vrai avec eux et pas contre eux. Ce n’est pas du mépris, c’est au contraire de la vraie considération » (entretien au *Monde*, 2-10).

– « *Le seul responsable* » et *le seul irresponsable de l’affaire Benalla* : « *Qu’ils viennent le chercher !* ». Au cours de la rencontre à la Maison de l’Amérique latine précitée, le Président a estimé que « ce qui s’est passé le 1^{er} mai est grave et sérieux [...]. Une déception, une trahison [...]. De manière évidente, [M. Benalla] est sorti du cadre d’observateur pour devenir acteur », avant de préciser : « Le seul responsable de cette affaire, c’est moi et moi seul. » Il a récusé « la République des fusibles [...], la République de la haine ». D’une formule ambiguë, il conclura, selon l’article 67 C : « S’ils veulent un responsable, il est devant vous, qu’ils viennent le chercher ! Et ce responsable, il répond au peuple français et au peuple souverain, et à personne d’autre » (*Le Monde*, 26-7). *A fortiori*, une commission parlementaire dotée des pouvoirs d’une commission d’enquête ne peut viser le chef de l’État (précédent des « avions renifleurs » de 1984). V. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, 5^e éd., 2014, n° 460.

– *Maintenir le cap*. Changer de méthode est une chose, changer de cap en est une autre, pour M. Macron: « En aucun cas, je ne changerai de politique. Je me suis engagé à procéder aux transformations que notre pays, depuis des décennies, avait évitées [...]. Les réformes n'ont jamais été faciles, il ne faut pas se tromper [...]. Notre priorité n'est pas de durer mais de faire » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-9). De sorte qu'« on ne s'arrête pas au milieu du gué [...]. On ne change pas de chemin. Revenir en arrière, c'est sûr de se perdre » (entretien au *Monde*, 2-10). Avant d'ajouter: « La politique que je mène, elle ne peut pas seulement être conduite pour la fin du mois! » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-9).

– *Parole présidentielle*. À propos de l'affaire Benalla, le chef de l'État s'est exprimé sur son silence initial, lors de sa rencontre avec la majorité parlementaire, le 24 juillet, à la Maison de l'Amérique latine: « On n'est pas obligé de parler tout le temps. Et j'ai pris ce pli qui consiste à choisir les moments où je parle et à ne pas me les faire dicter » (*Le Monde*, 26-7). Le « maître des horloges » devait cependant subir le temps au lendemain de la démission de M. Hulot, le 28 août (*Le Monde*, 30-8) et le choix du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (*Le Monde*, 6-9).

– *Pédagogie de l'action*. En visite à Copenhague (Danemark), le 29 août, le Président a opposé « le peuple luthérien », à l'origine d'un modèle économique, au « Gaulois réfractaire au changement » (*Le Monde*, 31-8). *Quid* des Normands, descendants des Vikings? M. Macron avait qualifié, en juin dernier, lors de sa visite au Saint-Père, les Bretons de

« mafia française » (cette *Chronique*, n° 167, p. 173). « Un trait d'humour » tout au plus, répliquera M. Macron, le lendemain, avant d'indiquer, lors d'une conférence de presse à Helsinki (Finlande), le 30 août: « J'aime la France et les Français » (*Le Monde*, 1^{er}-9) (cette *Chronique*, n° 164, p. 201, et n° 165, p. 179). Il renouvellera son propos aux Antilles.

La chute de popularité? « C'est normal, a expliqué le Président de retour des Antilles, parce que nous sommes à un moment du quinquennat où le changement immédiat n'est pas automatiquement perceptible par tous les Français [...]. Si on n'explique pas, les gens ne voient pas ce qui est en train d'être fait [...]. Je ne suis pas parfait, il y a des choses qu'il faut corriger [...]. J'essaie d'être juste » (entretien au *Monde*, 2-10). De telle sorte que « la pédagogie est la condition de l'action » (entretien au *Journal du dimanche*, 30-9) (cette *Chronique*, n° 164, p. 201).

– *Pouvoir de nomination*. Le décret 2018-694 du 3 août, adopté le matin même en conseil des ministres, un record de célérité, modifie le décret 85-779 du 24 juillet 1985 relatif aux emplois supérieurs laissés à la décision du gouvernement, au titre du ministère des Affaires étrangères (cette *Chronique*, n° 36, p. 179). En l'occurrence, il s'agit des chefs de poste consulaire ayant rang de consul général dans vingt-deux postes les plus importants de Barcelone à Sydney, selon l'ordre alphabétique, en passant par Los Angeles (*JO*, 5-8). C'est, du reste, à ce poste que le nom de M. Philippe Besson, écrivain proche du chef de l'État, a été avancé, au point de provoquer des réactions. Au moment où le gouvernement annonce l'abandon de la banque de la démocratie (v. *Partis*

politiques), les commissions des lois constitutionnelles du Parlement ont émis un avis favorable, les 26 et 31 juillet, à la nomination de M. Alventosa aux fonctions de médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques (*JO*, 1^{er} et 2-8). Le décret présidentiel a été pris le 3 août (*JO*, 4-8).

– *Pouvoir de révocation*: « donner des têtes » ? S'agissant de l'affaire Benalla, le président Macron a demandé au secrétaire général de l'Élysée de lui faire des « propositions [en vue] d'améliorations organisationnelles ». À rebours du précédent Habache de 1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 184), il a ajouté: « Je ne donnerai pas des têtes parce que je ne fonctionne pas comme ça [...]. On ne sacrifie pas des fonctionnaires, des collaborateurs ou des ministres sur l'autel de l'émotion populaire, de la démocratie d'opinion instantanée » (*Le Monde*, 26-7).

– *Respect de la Constitution (art. 5 C)*. À propos des auditions de la commission sénatoriale des lois relatives à l'affaire Benalla, le chef de l'État a téléphoné, le 11 septembre, au président Larcher pour se plaindre, au nom du principe de la séparation des pouvoirs, au moment où M. Bas, président de ladite commission, avait déclaré logiquement: « Le Parlement contrôle l'exécutif » (*Le Monde*, 15-9). En écho, la garde des Sceaux affirmera que « le Parlement ne peut pas empiéter sur le domaine judiciaire » (*Le Monde*, 16/17-9). Cependant, le périmètre strictement délimité de la commission des lois devait être rappelé, le 19 septembre, lors de l'audition de M. Benalla (v. *Commissions*).

– « *Salir le président de la République* »: *le destituer* ? En lançant, le 24 juillet, la

contre-offensive à propos de l'affaire Benalla, à la Maison de l'Amérique latine, le chef de l'État a accusé l'opposition « de salir le président de la République, de bousculer son pouvoir et, avec celui-ci, ses institutions » (*Le Monde*, 26-7). À la reprise des auditions de la commission sénatoriale des lois, en septembre, les accusations se sont renforcées. La garde des Sceaux a récusé l'idée que le chef de l'État puisse être responsable devant le Parlement, eu égard à sa « légitimité qu'il tire très directement du peuple souverain ». Le Rubicon devait être franchi allègrement par M. Castaner, le 14 septembre, qui a stigmatisé « une faute constitutionnelle », ladite commission usant de ses fonctions de contrôle du gouvernement « pour faire tomber un président de la République ». Plus encore, celui-ci a mis en cause le Sénat, « qui pourrait inventer une forme d'*impeachment* et faire tomber le président de la République », en écho à l'appel téléphonique du chef de l'État au président Larcher. Diantre ! (entretien au *Monde*, 16/17-9).

– *Services de la présidence*. Sans préjudice de la perquisition du bureau de M. Benalla, le 25 juillet, en présence de l'intéressé (*Le Monde*, 27-7), le chef de l'État, tirant les conséquences de l'affaire, a décidé une réorganisation desdits services. Un délégué général des services (DGS), M. Rivoisy, chargé de coordonner l'action des salariés (822 personnes) sous l'autorité du directeur de cabinet, a été nommé. Simultanément, M. Fort, plume du Président jusque-là, a été appelé à diriger le nouveau pôle communication de l'Élysée (*Le Monde*, 12-9). En outre, la Cour des comptes a procédé, comme elle le fait depuis 2009, au contrôle des comptes et de la gestion desdits services pour

l'année 2017. Le rapport a été remis à M. Macron le 24 juillet. La dotation budgétaire de la présidence pour 2018 a été fixée à 103 millions d'euros (BQ, 26-7).

178 – *Sur le pouvoir médiatique: un nouveau « pouvoir judiciaire » ?* Lors de son intervention, le 24 juillet, M. Macron a observé: « C'est un spectacle où la tentation pour presque tous les pouvoirs est de sortir de son lit. Nous avons une presse qui ne cherche plus la vérité », avant de lancer une vive attaque: « Je vois un pouvoir médiatique qui veut devenir un pouvoir judiciaire, qui a décidé qu'il n'y avait plus de présomption d'innocence dans la République et qu'il fallait fouler aux pieds un homme et avec lui toute la République » (*Le Monde*, 26-7).

– *Vacances.* M. Macron s'est rendu au fort de Brégançon (Var), qui dispose dorénavant d'une piscine (cette *Chronique*, n° 164, p. 202). Le fort a été survolé par un drone, le 6 août. Le Président y avait reçu, le 3, la Première ministre britannique dans le cadre de la négociation afférente au Brexit. Il a participé à la cérémonie commémorative de la libération de Bormes-les-Mimosas, le 17 suivant (*Le Monde*, 5-8 et 19/20-8). Cependant, l'affaire Benalla devait priver le chef de l'État de sa présence sur le Tour de France, prévue initialement (cette *Chronique*, n° 164, p. 175). Quant à M. Philippe, il a séjourné en Italie, sur la Riviera.

V. *Autorité judiciaire. Collectivités territoriales. Commissions. Congrès du Parlement. Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Élection présidentielle. Ministres. Partis politiques. Premier ministre. République.*

QUESTION PRÉALABLE

– *Adoption.* En adoptant des questions préalables, le Sénat a rejeté, en nouvelle lecture, les textes relatifs à la liberté de choisir son avenir professionnel, le 30 juillet; à l'immigration, le 31 juillet; et à l'agriculture, le 25 septembre. Fait plus rare, il en a été de même, mais en première lecture, des textes relatifs à la manipulation de l'information, le 26 juillet.

V. *Loi.*

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie.* M. Charité, « Les déclarations d'inconstitutionnalité “de date à date” en contentieux constitutionnel français », *RFDA*, 2018, p. 775; M. Eynard, « La modulation des effets dans le temps des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité: typologie des solutions et perspectives », *RFDC*, 2018, p. 317; T. Larrouturou, « Premières décisions de la CEDH relatives aux effets des décisions du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2018, p. 74; G. Valdelièvre et J. Barthélemy, « Contrôle limité de la constitutionnalité d'une jurisprudence constante », *Constitutions*, 2018, p. 67.

– *Chr. LPA*, 6-8.

– *Abrogation différée dans le temps.* L'abrogation du premier alinéa de l'article 706-113 du code de procédure pénale est reportée au 1^{er} octobre 2019. Son abrogation immédiate aurait eu pour effet de supprimer l'obligation pour le procureur de la République et le juge

d'instruction d'aviser le curateur ou le tuteur, ainsi que le juge des tutelles, en cas de poursuites pénales à l'encontre d'un majeur protégé (730 QPC).

– *Audience publique*. Seul le représentant du Premier ministre a présenté des observations orales dans les décisions 719 et 734 QPC.

– *Jurisprudence constante de la Cour de cassation*. Résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel (731 QPC), que le juge décidant, en application de l'article 415 du code des douanes, de prononcer une peine d'emprisonnement pour délit de blanchiment douanier ne peut fixer la durée de celle-ci en deçà du seuil de deux ans. V. *Droits et libertés*.

– *Nouvel examen de dispositions déjà déclarées conformes*. Le fait que des dispositions législatives déjà déclarées conformes à la Constitution aient été significativement modifiées ultérieurement rend recevable une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité. Le recours à la notion de changement de circonstance a lieu d'être seulement si les dispositions législatives déclarées conformes sont identiques à celles faisant l'objet d'une nouvelle contestation (729 QPC).

– « *Question citoyenne* ». « Les QPC représentent désormais 80 % de nos décisions », a précisé le président Fabius (entretien au *Monde*, 27-9). Il a manifesté, à cette occasion, son souci que cette procédure devienne une « question citoyenne » et qu'elle porte sur le droit du travail et pas seulement sur le droit fiscal. La procédure antipopuliste ?

– *Saisine du Conseil constitutionnel en raison de l'expiration du délai de trois mois imparti à la Cour de cassation ou au Conseil d'État* (art. 23-4 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958). Pour des raisons procédurales, la Cour de cassation a été contrainte de constater son dessaisissement dans l'affaire 729 QPC.

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Habilitation législative*.

– *Assemblée nationale*. Le 25 septembre, la conférence des présidents a décidé, conformément à l'article 135 du règlement, de fixer à cinquante-deux le nombre maximal de questions écrites pouvant être posées par chaque député lors de la session ordinaire 2018-2019.

179

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. A. Duhamel, *Journal d'un observateur*, Paris, L'Observatoire, 2018 ; O. Beaud, « Le Sénat, principal contre-pouvoir de notre système présidentiel », *Le Monde*, 19-9 ; N. Lenoir *et al.*, « Affaire Baby Loup : la Cour de cassation ne doit pas se plier au diktat de l'ONU », *Le Figaro*, 14-9.

– *Devise : la fraternité*. V. *Droits et libertés*.

– « *L'ordre républicain* ». Devant les parlementaires réunis à Versailles, le 9 juillet, le Président a affirmé : « Il nous faut restaurer l'ordre et le respect républicains, c'est-à-dire restaurer cette idée que la démocratie n'est pas un espace neutre, ouvert à tous les relativismes, mais d'abord la reconnaissance partagée des droits et des devoirs qui fondent la République même. » Il devait, à cet égard, préciser : « De cet ordre républicain, la sécurité est le premier

pilier [...]. La société républicaine est une société du respect et une société de la considération. » Cet ordre républicain se construit dans « la cohésion nationale et donc dans le rapport à l'autre, à l'étranger » (Elysee.fr).

180 – *Laïcité*. Le comité des droits de l'homme des Nations unies a estimé, le 10 août, à l'encontre de l'arrêt de la Cour de cassation (assemblée plénière) du 25 juin 2014, dans l'affaire de la crèche Baby Loup (cette *Chronique*, n° 151, p. 170), que le retrait du port du foulard islamique constituait « une atteinte à la liberté de religion », en violation de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (*Le Monde*, 28-8). Le premier président de ladite Cour, M. Louvel, a indiqué, dans un discours du 3 septembre, que, même si cet avis n'a pas, en droit, de force contraignante, « son autorité qui s'y attache de fait constitue un facteur nouveau de déstabilisation de la jurisprudence qui vient perturber, aux yeux des juges du fond, le rôle unificateur de notre Cour ». En outre, si le règlement intérieur peut imposer aux sénateurs d'exercer leur mandat dans le respect du principe de laïcité, le Conseil constitutionnel a indiqué, par une réserve d'interprétation, que cette prescription « ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à [leur] liberté d'opinion et de vote » (767 DC, § 8).

De manière inédite pour un président de la République, M. Macron a assisté, le 4 septembre, à la grande synagogue de Paris, à la cérémonie des fêtes de Roch Hachana (*BQ*, 6-9) (cette *Chronique*, n° 166, p. 216).

– *Repentances relatives à la guerre d'Algérie : gestes historiques*. « Au nom de la République », le président

Macron a reconnu l'usage de la torture, le 13 septembre : Maurice Audin, militant communiste, a été « torturé puis exécuté ou torturé à mort par des militaires qui l'avaient arrêté à son domicile ». La disparition du mathématicien communiste, en juin 1957, a été « rendue possible, précise le communiqué de l'Élysée, par un système légalement institué : le système arrestation-détention mis en place à la faveur des pouvoirs spéciaux qui avaient été confiés par voie légale aux forces armées à cette période » (*Le Monde*, 14-9).

Le chef de l'État a rendu hommage, le 25 septembre, aux harkis, en nommant certains d'entre eux, anciens combattants, au grade de chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur, tandis que d'autres étaient promus officiers (*Le Monde*, 22-9) (cette *Chronique*, n° 162, p. 170).

– *Tradition républicaine*. V. *Congrès du Parlement*.

V. *Congrès du Parlement*. *Droits et libertés*. *Président de la République*.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Motions de censure* (art. 49, al. 2 C). En lien avec l'affaire Benalla, les premières motions de censure de la XV^e législature ont été déposées, d'une part, par le groupe LR, le 26 juillet, et, d'autre part, par une initiative conjointe des groupes GDR, FI et NG, le 30 juillet. Les motions n'ont recueilli, le 31 juillet, que 143 et 74 voix respectivement. Pour la première fois depuis 1980, deux motions ont été déposées en cette circonstance (cette *Chronique*, n° 14, p. 193).

V. *Commissions*. *Gouvernement*. *Oppositions*. *Premier ministre*. *Président de la République*.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* LPA, 9-7, *La révision constitutionnelle, 60 ans après ?* Paris, Lextenso, 2018. W. Mastor, « Nouveau coup de canif dans la Constitution », *AJDA*, 2018, p. 1353.

– *Procédure : suspension du débat.* Mme Belloubet, garde des Sceaux, indique qu'« il ne serait pas possible de convoquer les électeurs pour réviser la Constitution sur la base de l'article 11, parce que le Conseil constitutionnel s'opposerait à ce décret de convocation des électeurs ; or il est forcément consulté. Il n'est plus possible d'imaginer cela » (première séance du 16 juillet).

Un comité de suivi sur les projets de lois constitutionnelle, organique et ordinaire formant les trois volets de la réforme institutionnelle a été institué, le 13 juin. Cette instance pluraliste, c'est-à-dire composée d'un membre titulaire de chaque groupe politique, sera périodiquement réunie par le rapporteur, M. Bas (LR) (Manche), et les rapporteurs adjoints, MM. Pillet (ratt. LR) (Cher) et Bonne-carrère (UC) (Tarn).

À la suite de l'affaire Benalla et des conditions de débat à l'Assemblée nationale (v. *Séance publique*), le gouvernement, par l'entremise de la garde des Sceaux, a indiqué, le 22 juillet, sa volonté de suspendre l'examen de la révision constitutionnelle tout en souhaitant « que celui-ci puisse reprendre ultérieurement dans des conditions plus sereines » (cette *Chronique*, n° 167, p. 176).

V. Congrès du Parlement. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.

SÉANCE PUBLIQUE

– *Niveau élevé des échanges d'idées à l'Assemblée.* M. André Chassaigne (GDR) : « Vous êtes plus malin que cela ! Vous savez très bien que, lorsqu'on n'a pas le cul propre, on ne peut pas monter au mât de cocagne ». M. Richard Ferrand (REM) : « Il est plus propre que le vôtre » (deuxième séance du 16 juillet).

– *Tensions.* De nombreux rappels au règlement ont émaillé, à l'Assemblée nationale, la séance du 18 juillet. La responsabilité en incombe aux propos de M. Houlié (Vienne, 2^e) responsable du groupe REM sur ce texte, laissant accroire qu'il dispose d'informations précises sur le futur découpage électoral induit par la diminution du nombre de parlementaires à venir.

Avec la révélation de l'affaire Benalla, le climat est ensuite devenu électrique lors des séances des 19, 20 et 21 juillet. Les rappels au règlement n'ont cessé de se succéder (plus de deux cent dix au total), ce qui a bloqué la discussion portant sur la révision constitutionnelle. Les oppositions ont été accusées par M. Ferrand (REM) (Finistère, 6^e) de « bordéliser le travail parlementaire » (troisième séance du 20 juillet). La troisième séance du 21 juillet a duré trente secondes, M. de Rugy ne jugeant pas « utile de consacrer à nouveau une séance à enchaîner les rappels au règlement ». Le lendemain, ce dernier a indiqué : « Nous ne réunissons pas l'Assemblée nationale pour faire indéfiniment des rappels au règlement. L'Assemblée nationale n'est pas un théâtre filmé [...], c'est un lieu de débat et de décision. » Au final, l'Assemblée nationale ne sera pas en capacité, comme cela était initialement prévu, d'adopter en première lecture le projet de loi constitutionnelle. Le dépôt d'un

nombre d'amendements important est aussi, pour partie, responsable de cet état de fait.

V. *Amendements. Constitution. Révision de la Constitution.*

SÉNAT

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « Obligations déontologiques et prévention des conflits d'intérêts des sénateurs – À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 », *JCP G*, 23-7, n° 851.

182

– *Composition.* M. Segouin (LR) a été élu sénateur de l'Orne, le 1^{er} juillet (*JO*, 3-7), après l'annulation de l'élection de M. Leroux par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 167, p. 199). M. Regnard (LR) (Français de l'étranger) succède à M. Bansard, le 28 juillet (*JO*, 31-7). M. Watrin (CRCE) a renoncé à l'exercice de son mandat, à compter du 1^{er} juillet (*JO*, 3-7), à l'instar de M. Carle (LR) (Haute-Savoie), le 6 août (*JO*, 8-8).

– *Règlement.* La résolution sénatoriale du 6 juin, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil (767 DC), a modifié le règlement du Sénat (v. *Indemnité parlementaire. Transparence*). Par suite, l'instruction générale a été adoptée lors de la réunion du bureau, le 26 septembre (Senat.fr).

V. *Commissions. Contentieux électoral. Élections sénatoriales. Indemnité parlementaire. Mandat parlementaire. Ordre du jour. Parlementaires en mission. Président de la République. République. Séance publique. Transparence. Vote bloqué.*

SESSIONS EXTRAORDINAIRES

– *Convocation.* Une session extraordinaire (décret du 18 juin modifié par celui du 27 juin) s'est tenue du 3 juillet au 1^{er} août. En raison de l'affaire Benalla, elle a été des plus tumultueuses à l'Assemblée nationale (v. *Séance publique*). Par décret du 27 août, une seconde session s'est ouverte le 12 septembre. Le décret du 28 septembre y met un terme (*JO*, 30-9) (cette *Chronique*, n° 164, p. 205).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

TRANSPARENCE

– *Bibliographie.* « Questions à René Dosière sur la moralisation de la vie publique », *RFFP*, 2018, p. 139; O. Dord, « La rénovation du cadre déontologique de la fonction publique », *RFDA*, 2018, p. 411; J.-Fr. Kerléo, « État des lieux des déclarations déontologiques », *RFDA*, 2018, p. 495.

– *Indemnité du président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.* Anticor a adressé, le 17 juillet, un recours gracieux au Premier ministre lui demandant de retirer le décret 2018-412 et l'arrêté du 30 mai 2018, qui augmentent rétroactivement, à compter du 1^{er} janvier 2018, l'indemnité du président de cette commission.

– *Résolution du Sénat.* La résolution sénatoriale du 6 juin, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil (767 DC), a repris, de façon plus synthétique, une partie des dispositions du chapitre xx bis de l'instruction générale du bureau (art. 91 bis du règlement du Sénat); établit le registre public des dépôts

(art. 91 *ter*); permet à un sénateur de faire une déclaration orale d'un intérêt ne le plaçant pas pour autant en conflit d'intérêts (art. 91 *quater*); réaménage le régime de déclaration des invitations, cadeaux, dons et avantages en nature (art. 91 *quinquies*); codifie les règles relatives à la mission et à la composition du comité de déontologie parlementaire (art. 91 *sexies*) et réaménage les règles de saisine de ce comité (art. 91 *septies*).

V. *Indemnité parlementaire. Mandat parlementaire. Ministres. Sénat.*

TWEET

– *Vers un encadrement ?* Faut-il fixer des règles déontologiques en matière de recours aux tweets à l'Assemblée nationale ? À la lueur de nombreux incidents, la question se pose.

M. de Rugy et Mme Autain (FI) (Seine-Saint-Denis, 11^e) se sont accusés mutuellement de déroger, par voie de tweets, à la règle du huis clos des délibérations du bureau de l'Assemblée nationale (première séance du 18 juillet). Mme Braun-Pivet (REM) (Yvelines, 5^e), présidente de la commission des lois, a révélé que « les délibérations du bureau [de la commission] étaient live-tweetées [*sic*] en direct par l'un de ses membres ». Pour M. de Rugy, « les

personnes qui se livrent à de telles pratiques ne devraient pas pouvoir participer à ce type de réunions » (troisième séance du 20 juillet).

V. *Assemblée nationale.*

VOTE

– *Vote par délégation.* Un membre du Parlement votant par délégation, dans le respect des conditions déterminées par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958 prise pour l'application de l'article 27 C, exerce son mandat. En conséquence, pour le calcul de la retenue pour absentéisme, un parlementaire « votant par délégation ne saurait être regardé comme absent lors d'un vote ». Cette réserve ne vaut cependant pas pour les explications de vote (767 DC, § 5) (JO, 7-7).

183

V. *Assemblée nationale. Code électoral. Sénat.*

VOTE BLOQUÉ

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Des effets d'une demande de "vote bloqué" au Sénat sur une proposition de loi », *Constitutions*, 2018, p. 51.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*