

CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> JANVIER – 31 MARS 2019)

171

REPÈRES

4 janvier. M. Juppé quitte son parti, Les Républicains, en ne payant pas, pour la seconde fois, ses cotisations.

5 janvier. Septième manifestation nationale (ou acte VII) des « gilets jaunes », manifestations déclarées désormais qui se reproduiront, au demeurant, chaque samedi au cours du premier trimestre de l'année, selon une mobilisation modulée (acte XX du 30 mars).

6 janvier. De manière inédite, des femmes « gilets jaunes » défilent à Paris et en province, ce dimanche.

9 janvier. En application de la loi du 27 juin 2018, le gouvernement ouvre à la concurrence deux lignes ferroviaires intercités : Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon.

13 janvier. M. Bardella est désigné pour conduire la liste RN aux élections européennes.

15 janvier. Les Français repoussent un scénario à l'italienne, soit l'alliance

entre RN et FI (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).

La Chambre des communes du Royaume-Uni rejette l'accord sur le Brexit. Un second refus interviendra le 12 mars.

16 janvier. Après le rejet de son pourvoi en cassation, M. Guéant est condamné définitivement, dans l'affaire des primes en liquide du ministère de l'Intérieur, à deux ans d'emprisonnement, dont un ferme, 75 000 euros d'amende et l'interdiction d'exercer toute fonction publique pendant cinq ans.

70 % des Français considèrent que la démocratie ne fonctionne pas bien. Hors la fonction de maire, le discrédit frappe toutes les autres institutions. Les élus et dirigeants publics sont considérés, à 72 %, comme plutôt corrompus (enquête Cevipof).

18 janvier. À l'occasion de la cérémonie des vœux, M. Olivier Faure, premier secrétaire du PS, inaugure le

- nouveau siège du parti à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne).
- 20 *janvier*. Dans la reconquête de l'opinion publique, une embellie se produit pour le chef de l'État, qui recueille 27 % de personnes satisfaites (+ 4), à l'opposé du Premier ministre, qui en obtient 30 % (- 1) (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).
- 21 *janvier*. La CNIL inflige à Google une amende de 50 millions d'euros pour méconnaissance des règles de protection des données personnelles garanties par le RGPD.
- 172 24 *janvier*. Mme Macron convie à déjeuner Mmes Trierweiler et Bruni-Sarkozy au palais de l'Élysée.
- 27 *janvier*. Une « marche républicaine des libertés » en soutien au chef de l'État et contre les violences commises par des « gilets jaunes » se déroule à Paris.
- 28 *janvier*. M. Olivier Faure, premier secrétaire du PS, dresse un inventaire critique du quinquennat de M. Hollande.
- 29 *janvier*. Le tribunal correctionnel d'Annecy condamne à 500 euros d'amende et trois mois de prison avec sursis une personne pour avoir effectué cent quatre-vingt-quinze appels malveillants et injurieux en vingt-quatre heures au standard de l'Élysée.
- 30 *janvier*. M. Bellamy est désigné tête de liste LR aux prochaines élections européennes.
- 31 *janvier*. Mme Martres, ancienne présidente du Syndicat de la magistrature, est condamnée à une amende pour injure publique par le tribunal correctionnel de Paris, dans l'affaire du « mur des cons ».
- Par décret de ce jour, Mme Marie-Laure Denis est nommée présidente de la CNIL.
- 2 *février*. Par décret de ce jour, M. Roch-Olivier Maistre est nommé président du CSA.
- 4 *février*. Les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin se prononcent en faveur de la création de la « collectivité européenne d'Alsace » au sein de la région du Grand Est. La dénomination « département d'Alsace », préconisée par le Conseil d'État dans son avis, n'a pas été retenue.
- 7 *février*. Le tribunal de commerce de Bobigny place le journal communautaire *L'Humanité* en redressement judiciaire avec poursuite d'activités.
- 12 *février*. La société Havas Paris est mise en examen en tant que personne morale dans l'affaire du déplacement du ministre Emmanuel Macron à Las Vegas, en 2016.
- 13 *février*. Quatre-vingt-six députés REM, dans une tribune au *Figaro*, se prononcent pour une nouvelle taxe carbone. Le chef de l'État s'y oppose sur-le-champ au conseil des ministres de ce jour.
- 16 *février*. Le philosophe Alain Finkielkraut est victime de propos antisémites, à Paris, en croisant des « gilets jaunes ».
- 17 *février*. L'embellie que connaît le président de la République se confirme avec 28 % de personnes satisfaites (+ 1), à l'unisson du Premier ministre (31 %) (+ 1) (sondage Ifop publié par *Le Journal du dimanche*).
- 19 *février*. À l'initiative de M. Olivier Faure (PS), quatorze partis organisent, place de la République, à Paris, un rassemblement contre l'antisémitisme. Le Premier ministre et de nombreux membres du gouvernement y assistent, ainsi que les anciens présidents MM. Sarkozy et Hollande. Le RN rend un hommage

séparé à Bagneux (Hauts-de-Seine) et M. Mélenchon (FI) défile à Marseille.

Après s'être déplacé au cimetière de Quatzenheim (Bas-Rhin), où des tombes juives avaient été profanées la veille, le chef de l'État se rend, à Paris, au mémorial de la Shoah. Il y dépose une gerbe avec les présidents des assemblées parlementaires. « La République est un bloc », proclame-t-il. Le Premier ministre se prononce pour « l'union sacrée » contre l'antisémitisme, à l'Assemblée.

La doctrine Mitterrand excluant toute extradition d'ex-brigadistes italiens réfugiés en France, sauf en cas de crime de sang, est remise en cause par Mme Loiseau (entretien au *Monde*).

La Cour de cassation rejette le pourvoi qui demandait l'annulation de la procédure visant les assistants parlementaires RN au Parlement européen.

20 février. Le président de la République participe, à Paris, au dîner du Conseil représentatif des institutions juives de France et annonce des « actes tranchants » pour lutter contre l'antisémitisme, la dissolution de groupes d'extrême droite et le contrôle des contenus haineux sur internet.

21 février. M. Ruffin (FI) publie un pamphlet, *Ce pays que tu ne connais pas* (Les Arènes), dirigé contre le chef de l'État.

Des militants d'Action non-violente COP21 lancent une campagne de décrochage du portrait officiel du président de la République pour dénoncer « le vide de sa politique climatique ».

22 février. Les jeunes manifestent à Paris pour le climat.

23 février. Le chef de l'État inaugure le Salon de l'agriculture

dans la capitale. « Il faut repenser la politique agricole commune », affirme-t-il.

28 février. L'Académie française se prononce pour la féminisation des fonctions, titres et grades. Une cheffe de l'État demain ?

4 mars. M. Macron ouvre la campagne des élections européennes, de manière unique, en adressant une lettre à l'ensemble des citoyens européens des vingt-huit États membres. Il se prononce pour la « renaissance européenne ».

6 mars. MM. Berger (secrétaire général de la CFDT) et Hulot (ancien ministre) présentent soixante-six propositions en vue d'établir un « pacte social et écologique ».

7 mars. Le tribunal correctionnel de Lyon condamne à six mois de prison, avec sursis, le cardinal Philippe Barbarin pour non-dénonciation des agissements pédophiles d'un prêtre de son diocèse. Tout en faisant appel de la décision, le primat des Gaules présente sa démission au pape François, laquelle sera refusée au nom de la présomption d'innocence, le 18 mars suivant.

8 mars. Mme Marey-Semper, issue du secteur privé, est nommée présidente du jury des concours d'entrée à l'ENA.

12 mars. En lien avec l'affaire des assistants parlementaires RN, le Parlement européen vote la levée de l'immunité parlementaire de M. Le Pen.

14 mars. Mme Loiseau se déclare « prête » à conduire la liste REM au scrutin européen.

15 mars. Manifestation nationale des lycéens et des étudiants pour le climat.

16 mars. À l'occasion de l'acte XVIII des « gilets jaunes », les Champs-Élysées

à Paris sont, à nouveau, le théâtre d'un regain de violences causées par des émeutiers et des pillards, les ultras dont les « black blocs ». Le restaurant Le Fouquet's et des boutiques sont vandalisés. Le Premier ministre vient soutenir les forces de l'ordre, en cours d'après-midi.

La « marche du siècle » se déroule pour le climat, à Paris et en province. Le PS investit M. Glucksmann, fondateur du mouvement « Place publique », tête de liste aux élections européennes. Pour la première fois depuis 1979, le PS ne conduira pas une liste aux dites élections.

174

21 mars. M. Lemonnier, successeur de M. Philippe à la mairie du Havre, démissionne, à la demande de ce dernier, après avoir été accusé d'envoyer régulièrement à des femmes des photos de lui nu.

Mme Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public, estime, dans un entretien à *Challenges*, que ce que le chef de l'État et le gouvernement ont organisé, « ce n'est pas un débat public, mais une opération de communication politique ».

22 mars. Le Conseil européen reporte la sortie du Royaume-Uni, fixée initialement au 29 mars, au 12 avril, voire au 22 mai, selon le vote du Parlement britannique.

23 mars. L'acte XIX de la mobilisation des « gilets jaunes » est l'objet d'un encadrement accru par les forces de l'ordre. Outre le recours à des drones à Paris et la multiplication des interdictions de manifester, notamment sur les Champs-Élysées, les militaires de l'opération anti-terroriste « Sentinelle » sont appelés à la rescousse pour la protection des bâtiments officiels et de

sites sensibles. Aucun face-à-face entre ceux-ci et les manifestants ne se produit.

24 mars. À l'issue du « grand débat national », le président de la République bénéficie de 29 % d'opinions favorables (+ 1) et le Premier ministre de 33 % (+ 2) (sondage Ifop publié dans *Le Journal du dimanche*).

25 mars. La cour d'appel de Paris et sa chambre de l'instruction rejettent les recours de M. Sarkozy, sous forme de QPC, concernant l'ordonnance de renvoi en correctionnelle dans l'affaire de corruption et de trafic d'influence à la Cour de cassation en 2014.

29 mars. M. Éric Drouet, l'un des animateurs des « gilets jaunes », est condamné à 2000 euros d'amende pour l'organisation de deux manifestations, à Paris, sans déclaration préalable.

Pour la troisième fois, les députés britanniques rejettent l'accord sur le Brexit.

#### AMENDEMENTS

– *Absence d'étude d'impact*. Le Conseil constitutionnel rappelle qu'en application de l'article 39 C et de la loi organique du 15 avril 2009 la présentation d'une étude d'impact n'est imposée que pour les seuls projets de loi et non les amendements (778 DC).

– *Adoption d'articles censurés précédemment pour cavaliers législatifs*. Le Sénat a adopté, le 22 janvier, une proposition de loi reprenant les articles 91 et 121 de la loi dite ELAN censurés pour méconnaissance du droit d'amendement en novembre 2018 par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 169, p. 172). Le rapporteur a par ailleurs regretté que « ni l'Assemblée nationale

ni le Sénat n'aient été consultés par le Conseil constitutionnel lors de la procédure d'examen de la saisine : « Si tel avait été le cas, a précisé Mme Primas (LR) (Yvelines), nous aurions sans aucun doute pu présenter des arguments justifiant pleinement le lien entre ces dispositions et le projet de loi initial », avant d'ajouter : « Le Conseil s'obstine, mais nous aussi ! »

– *Décisions d'irrecevabilité au regard de l'article 45 C.* Lors de la discussion du projet PACTE au palais du Luxembourg, les 29 et 30 janvier, des sénateurs, par le biais de rappels au règlement, ont fait part de leur étonnement quant aux décisions d'irrecevabilité d'amendements (entre cent et cent cinquante concernés) prises par la commission spéciale. Il a été rappelé, le 30 janvier, par la présidente, Mme Fournier (UC) (Pas-de-Calais), que « le lien avec le texte s'apprécie par rapport au contenu du texte initial, et non par rapport au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ou par rapport à l'intitulé d'un texte ». À titre de protestation, M. Gay (CRCE) (Seine-Saint-Denis) a transmis par huissier, le jour même, une liasse d'amendements irrecevables à Mme Pannier-Runacher, secrétaire d'État. Les conditions de mise en œuvre de l'article 45 C ont ultérieurement fait l'objet de rappels au règlement, le 13 février, et de débats le lendemain. Il a été fait état de réflexions visant, à l'instar de la procédure prévue pour l'article 40 C, à prévoir un mécanisme permettant de contester devant le Conseil constitutionnel les décisions d'irrecevabilité prises en commission. Celui-ci a toutefois énoncé qu'« aucune exigence constitutionnelle n'impose la motivation des décisions d'irrecevabilité prononcées à ce titre par les instances parlementaires, pas davantage

que l'existence d'un recours au sein de l'assemblée en cause » (778 DC).

#### V. Conseil constitutionnel. Sénat.

##### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Assemblée parlementaire franco-allemande.* L'accord parlementaire franco-allemand a été signé, le 25 mars, par MM. Ferrand et Schäuble, président du Bundestag, dans la salle Lamartine. L'élection du bureau et des présidents de l'Assemblée parlementaire franco-allemande, composée de cinquante députés français et de cinquante députés allemands, a ensuite été effectuée. M. Jung, député de l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne, et Mme Thillaye (REM) (Indre-et-Loire, 5<sup>e</sup>) ont été élus présidents. Les deux ministres français et allemand chargés des affaires européennes ont répondu aux questions des députés dans le cadre d'une audition.

175

– *Bureau.* M. Vercamer (UDI-AI) (Nord, 7<sup>e</sup>) est devenu vice-président de l'Assemblée, le 15 janvier, en remplacement de M. Leroy, démissionnaire (JO, 16-1).

– *Circonscriptions.* Le décret du 30 janvier authentifie les Français expatriés (au nombre d'un million huit cent mille) qui sont répartis dans les onze circonscriptions (JO, 1<sup>er</sup>-2).

– *Composition.* M. Leroy (UDI-AI) (Loir-et-Cher, 3<sup>e</sup>), vice-président, a renoncé à l'exercice de son mandat à compter du 9 janvier (JO, 11-1). M. Taquet (REM) (Hauts-de-Seine, 2<sup>e</sup>) a cessé d'être député, un mois après son entrée au gouvernement (JO, 27-2).

– *Contrôle des frais de mandat.* L'arrêté du bureau de l'Assemblée nationale du

30 janvier a fixé les modalités du tirage au sort des députés faisant, premièrement, l'objet du contrôle annuel sur l'ensemble des comptes (est tiré au sort, en 2019, un quart des députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2018; en 2020, un tiers des députés, au titre de l'année 2019; en 2021, la moitié des députés, au titre de l'année 2020; en 2022, tous les députés, au titre de l'année 2021) et, deuxièmement, l'objet, en cours d'exercice, des dépenses imputées sur l'avance mensuelle de frais (cinquante députés seront tirés au sort chaque année).

176 Il est à souligner que la déontologue a considéré, dans son rapport annuel (p. 124), que ses moyens, certes accrus par rapport à ceux de ses prédécesseurs, sont insuffisants pour assurer un contrôle effectif des frais de mandat des députés.

–*Détournement de l'IRFM.* Quinze parlementaires (dont deux députés et cinq sénateurs siégeant actuellement) sont visés par des enquêtes préliminaires concernant des détournements d'indemnités représentatives de frais de mandat pour leur propre bénéfice sur la période 2012-2017 (France Info, 11-1).

Une députée de l'actuelle majorité, Mme Lang (Paris, 10<sup>e</sup>), a reconnu les faits. Elle invoque une « négligence ». Le président de l'Assemblée nationale a indiqué, le 15 janvier, sur France Inter, que l'intéressée aura à rembourser les sommes en cause. Il a toutefois fait valoir que l'enquête de Radio France de décembre dernier relayée par *Le Monde* « constitue à la fois la traduction d'un désir de transparence, mais une contribution au dénigrement des parlementaires sur la nécessité desquelles [il s]'interroge ».

–*Nouveaux instruments mis à la disposition des députés.* Le bureau de

l'Assemblée nationale a indiqué, le 6 mars, que prochainement les députés auront la possibilité, d'une part, de simuler l'impact socio-fiscal des amendements au projet de loi de finances (projet Leximpact) et, d'autre part, d'interroger l'application Chorus mise à disposition par le ministère des Finances, qui retrace automatiquement et en temps réel la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité d'analyse des coûts de l'État.

–*Président.* Après la tentative d'incendie de sa résidence secondaire à Motreff (Finistère), le 8 février, M. Ferrand est entré dans l'hémicycle, le 12 suivant, escorté des huit présidents des groupes parlementaires, en témoignage de leur réprobation et de leur solidarité.

–*Représentant de groupes d'intérêt.* Mme Batho (NI) (Deux-Sèvres, 2<sup>e</sup>) a fait état, dans un rappel au règlement, de rendez-vous entre des députés et un représentant d'intérêt non enregistré au registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (séance du 7 février).

–*Statut des députés.* Le bureau a indiqué, le 6 mars, qu'ont été retenues, parmi les propositions du groupe sur le statut des députés, la création d'un module d'information et de sensibilisation sur les droits des députés à l'issue de leur mandat, ou encore la possibilité de permettre à chaque élu de faire un bilan de compétences et d'avoir recours à la validation des acquis de l'expérience.

V. *Bicamérisme. Commission d'enquête. Contentieux électoral. Déontologie parlementaire. Groupes. Indemnités parlementaires. Loi. Loi de finances.*

*Majorité. Mission d'information. Ordre du jour. Résolution. Séance.*

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Conformité de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.* À l'issue de la décision la plus longue (quatre-vingt-treize pages) rendue par le Conseil constitutionnel (778 DC), la loi 2019-222 du 23 mars a été promulguée (JO, 24-3). Sur le volet civil, le Conseil a validé les modes de règlement alternatifs des différends, le législateur poursuivant, en l'occurrence, l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice. Par ailleurs, pour la première fois, le principe constitutionnel de publicité des audiences devant les juridictions civiles et administratives a été posé (art. 6 et 16 de la Déclaration de 1789). En revanche, l'article 7 de la loi confiant aux caisses d'allocations familiales le droit de modifier le montant des contributions à l'entretien et à l'éducation des enfants, fixé par décision judiciaire, a été censuré, en l'absence de garanties suffisantes au regard des exigences d'impartialité (art. 16 de la Déclaration de 1789). Sur le plan pénal, l'article 69, qui crée un parquet national antiterroriste, a été validé. À l'opposé, l'article 44, relatif aux interceptions de correspondance émises par la voie de communications électroniques dans le cadre d'une enquête ou d'une information judiciaire, a été frappé d'inconstitutionnalité, faute d'avoir opéré « une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances ». Une analyse qui a été étendue aux techniques présentant un caractère particulièrement intrusif

(art. 46), l'inviolabilité du domicile étant invoquée, au surplus, pour s'en tenir à l'essentiel.

– *Conformité de la loi organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions.* La loi organique 2019-221 du 23 mars a été promulguée, à l'issue de la déclaration de conformité rendue par le Conseil constitutionnel (779 DC) (JO, 24-3). En dehors d'une réserve d'interprétation relative à l'article 5, concernant l'exercice de fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière pouvant l'être à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas embrasser la carrière judiciaire, lesquelles doivent satisfaire « au principe d'indépendance » (§ 8), ladite loi a été validée. Pour l'essentiel, celle-ci a tiré les conséquences rédactionnelles de la substitution des tribunaux judiciaires aux tribunaux d'instance et de grande instance. Le Conseil a rappelé, par ailleurs, que le législateur organique doit se conformer aux règles et principes de valeur constitutionnelle : en l'espèce, le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, la règle de l'immovibilité des magistrats du siège (art. 64 C) et celui de l'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière (art. 6 de la Déclaration de 1789) (§ 20).

– *Unité du corps judiciaire.* Le Conseil rappelle que l'autorité judiciaire « comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet » (778 DC). Le dialogue des juges continue d'être un dialogue de sourds. La Cour européenne des droits de l'homme considère, elle, que les procureurs ne sont pas des autorités judiciaires (cette *Chronique*, n° 137, p. 212).

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Conseil supérieur de la magistrature. Habilitation législative. Vote.*

#### AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie. Guide de recherche dans les archives du Conseil d’État*, Paris, La Documentation française, 2019; B. Stirn, « Le Conseil d’État, juge des référés administratifs et la Constitution », Conseil-Etat.fr, 10-1.

178 – *Collège de déontologie de la juridiction administrative*. Dans l’avis 2018-4 du 18 janvier, le Collège estime que la participation de magistrats administratifs à des activités d’enseignement organisées par un cabinet d’avocats est contraire à la déontologie, car elle les place « dans une situation de dépendance incompatible avec [leur] état ».

#### BICAMÉRISME

– *Dernier mot*. Le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et celui de la loi organique relatif au renforcement de l’organisation des juridictions ont été adoptés, en lecture définitive, par l’Assemblée nationale les 18 et 20 février (cette *Chronique*, n° 169, p. 174).

#### V. Assemblée nationale. Sénat.

#### CODE ÉLECTORAL

– *Bibliographie. Code électoral, annoté* (par J.-P. Camby), 25<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2019.

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Droit concordataire alsacien-mosellan*. Par décret du 7 janvier portant réception

d’une bulle papale, l’abbé Vuillemin a été nommé évêque auxiliaire de l’évêque de Metz (JO, 8-1) (cette *Chronique*, n° 168, p. 155).

– *Intercommunalités*. Au 1<sup>er</sup> janvier, leur nombre était de 1258 : elles regroupent 34 966 communes sur un total de 34 970 et 68 008 360 habitants. Les 21 métropoles concernent 904 communes et 17 987 266 habitants (BQ, 6-2).

#### COMMISSION

– *Motion de renvoi*. S’il est usuel qu’une telle motion soit adoptée pour mettre fin (en pratique, définitivement) à la discussion de propositions de loi déposées par un groupe d’opposition ou un groupe minoritaire, il en va différemment d’un texte émanant de la majorité. Tel a pourtant été le cas de la proposition du groupe LR au Sénat relative à la lutte contre l’habitat insalubre et dangereux, lors de la séance du 5 mars. La commission des affaires sociales, à l’origine du dépôt de la motion, a en effet demandé davantage de temps pour approfondir la réflexion et a indiqué que le texte sera inscrit, en juin, à l’ordre du jour de la semaine d’initiative du Sénat.

#### V. Cour des comptes.

#### COMMISSION D’ENQUÊTE

– *L’affaire Alstom-General Electric (suite)*. M. Marleix (LR) (Eure-et-Loir, 2<sup>e</sup>), président de la commission d’enquête sur les décisions de l’État en matière de politique industrielle, notamment dans le cas d’Alstom (cette *Chronique*, n° 165, p. 160), a saisi, le 17 janvier, le parquet de Paris au titre de l’article 40 du code de procédure pénale. Sont notamment visés les agissements de M. Macron, à l’époque des faits

secrétaire général adjoint de l'Élysée puis ministre de l'Économie (*Le Monde*, 17-1).

– *L'affaire Benalla (suite)*. En relation avec la révélation de la possession, par l'intéressé, de passeports diplomatiques malgré son départ de l'Élysée, la mission d'information du Sénat (dotée de prérogatives d'une commission d'enquête) a décidé de recourir à de nouvelles auditions, le 16 janvier, avec celles du directeur de cabinet du président de la République, M. Strzoda, du ministre de l'Intérieur, M. Castaner, et du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, M. Le Drian, et le 21 janvier, avec celles de MM. Benalla et Crase. Mettant en avant l'instruction judiciaire en cours, M. Benalla a systématiquement refusé de répondre aux principales questions relatives aux passeports diplomatiques (cette *Chronique*, n° 168, p. 156).

Après avoir procédé à trente-quatre auditions et recueilli cinq cents pages de documents de la part de l'Élysée et des ministères, la commission des lois du Sénat a rendu public, le 20 février, son rapport d'information sur l'affaire Benalla (n° 324). Selon son président, M. Bas (LR) (Manche), la commission est compétente pour « l'évaluation du fonctionnement des services du président de la République et du gouvernement » et n'a pas entendu « faire le travail de la justice, ni mettre en cause les décisions et les actes du président de la République ». Le Premier ministre ainsi que la garde des Sceaux ont estimé, comme naguère (cette *Chronique*, n° 169, p. 177), que les préconisations de la commission (dont la onzième, qui est de « conforter le pouvoir de contrôle du Parlement sur les services de la présidence de la République ») méconnaissaient le principe de la séparation des pouvoirs. Si l'article 24 C indique que le Parlement contrôle l'action

du seul gouvernement, la commission a considéré que la mission de protection et de sécurité du chef de l'État incombe à des services relevant du gouvernement et plus précisément du ministère de l'Intérieur.

– *Désignation du rapporteur*. À l'Assemblée nationale, la création d'une commission à la demande d'un groupe d'opposition ou minoritaire n'aboutit pas pour autant à ce que la fonction stratégique de rapporteur soit attribuée. Ainsi, Mme Ressiguiet (FI) (Hérault, 2<sup>e</sup>) a été désignée présidente et M. Morenas (REM) (Vaucluse, 3<sup>e</sup>) rapporteur pour la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France, constituée, en janvier, à la demande du groupe FI. Il en est de même de la commission sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, demandée par le groupe LR. Si M. Aubert (LR) (Vaucluse, 5<sup>e</sup>) a été désigné président, le rapporteur est Mme Meynier-Millefert (REM) (Isère, 10<sup>e</sup>). En revanche, pour la commission relative à la situation, aux missions et aux moyens des forces de sécurité, constituée en janvier à la demande du groupe UDI-AI, M. Fauvergue (REM) (Seine-et-Marne, 8<sup>e</sup>) en est le président et M. Naegelen (UDI) (Vosges, 3<sup>e</sup>) le rapporteur. *Idem* pour la commission sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université, demandée en mars par le groupe GDR; Mme Dubois (REM) (Dordogne, 4<sup>e</sup>) en est présidente et M. Jumel (GDR) (Seine-Maritime, 6<sup>e</sup>) rapporteur.

Une proposition de résolution commune aux groupes REM, UDI et MoDem tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation et les pratiques de la grande distribution dans ses relations commerciales avec les fournisseurs a été adoptée en séance publique (deuxième séance du 26 mars).

Considéré comme émanant du groupe majoritaire, le processus de création ne relève pas du droit de tirage exercé par un groupe minoritaire.

*V. Premier ministre. Président de la République. Sénat.*

#### COMMISSION SPÉCIALE

180 –*Activité.* La commission sénatoriale spéciale sur le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (loi Pacte) a procédé à la désignation de trois rapporteurs et a sollicité, pour vingt articles, la procédure de législation en commission (rapport n° 254).

*V. Séance. Sénat.*

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

–*Bibliographie.* Ph. Blachère et W. Mastor, « Les nominations politiques au Conseil constitutionnel nuisent à sa légitimité », *Huffingtonpost.fr*, 14-2; T. Ducharme, « L'effet inutile des QPC confronté aux droits européens », *RDP*, 2019, p. 107; P. Estanguet, « L'application dans le temps des normes constitutionnelles : pour une modernisation de la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2019, p. 163; T. Hochmann, « Conseil constitutionnel : "L'expertise requise est avant tout juridique, pas politique" », *Le Monde*, 21-2; P. Spinosi, « Conseil constitutionnel, opération séduction », *JCP G*, 18-2.

–*Chr. LPA*, 11/12-2 et 25/26-3; *RDP*, 2019, p. 249.

–*Administration.* M. Gillis, magistrat judiciaire, est devenu, le 1<sup>er</sup> mars, chef du service juridique en remplacement de Mme Restino. Un nouveau membre,

juge administratif, M. Chavet, intègre en conséquence ledit secrétariat.

–*Audience foraine pédagogique.* De manière unique, le Conseil s'est rendu, hors les murs, à la cour d'appel de Metz, le 12 février, au titre du contentieux des questions prioritaires de constitutionnalité 766 et 767 pour le faire connaître davantage. La semaine suivante, le président Fabius a lu et commenté les décisions devant les étudiants de la faculté de droit messine (*BQ*, 12-1).

–*Bilan statistique.* La garde des Sceaux indique, dans une réponse ministérielle, le nombre de décisions DC et QPC par an ayant déclaré inconstitutionnelles des dispositions législatives depuis respectivement 1971 et 2010 (*JO*, 26-2).

–*Composition.* Les autorités de nomination ont procédé, les 22 et 23 février, au renouvellement triennal des membres du Conseil (*JO*, 23-2) (cette *Chronique*, n° 150, p. 177) après le vote favorable des commissions des lois; la veille, à l'Assemblée nationale, un questionnaire avait été adressé à la personne proposée. Par mimétisme avec les nominations effectuées en 2010 (cette *Chronique*, n° 134, p. 162), trois personnalités politiques dans l'exercice de leurs fonctions ont été désignées; trois hommes, de crainte sans doute que les femmes deviennent majoritaires, ont été préférés, et les professeurs de droit ignorés, à nouveau (cette *Chronique*, n° 165, p. 162). La professionnalisation, consécutive à la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité (80 % de l'activité du Conseil), marque le pas, ainsi que la féminisation, malgré l'affirmation du président Fabius, lors de l'audience hors les murs du Conseil à Metz, le 12 février, sur les qualités des futurs membres: « L'expérience, la

compétence, l'indépendance. [...] La diversité est utile au Conseil constitutionnel, nous faisons du droit, mais ce croisement d'expériences est tout à fait remarquable» (*Le Monde*, 15-2).

Sous ce rapport, le président de la République a désigné M. Jacques Mézard, 72 ans, sénateur (RDSE) du Cantal, ancien ministre de la Cohésion des territoires (cette *Chronique*, n° 169, p. 184), en remplacement de M. Michel Charasse; le président du Sénat a choisi M. François Pillet, 69 ans, sénateur (LR) du Cher, vice-président de la commission des lois et président du comité sénatorial de déontologie parlementaire, pour succéder à M. Jean-Jacques Hyst. Le choix du président de l'Assemblée nationale s'est porté sur M. Alain Juppé, 74 ans, maire de Bordeaux et président de Bordeaux Métropole, ancien député, ancien ministre d'État, ancien Premier ministre (1995-1997),

président de l'UMP entre 2002 et 2004 en remplacement de M. Lionel Jospin (v. *tableau ci-après*). Il reste que la présence de M. Juppé au Conseil détonne, en raison de sa condamnation, en sa qualité de secrétaire général du Rassemblement pour la République, par la cour d'appel de Versailles dans l'affaire des emplois fictifs de la Ville de Paris, en 2004 (cette *Chronique*, n° 113, p. 216). Bouc émissaire, en l'espèce, il s'est accordé cependant, à l'unisson de l'opinion publique, le droit à l'oubli. Le Conseil compte, derechef, deux anciens Premiers ministres, mais d'obédiences politiques différentes. La prestation de serment devant le chef de l'État s'est déroulée le 11 mars (*Le Figaro*, 12-3).

À défaut de prendre en compte l'intérêt de l'institution, le Conseil demeure une singularité; une exception en droit comparé.

181

*Membres du Conseil constitutionnel*

MEMBRES NOMMÉS (ART. 56-1 C)

<i>Date de nomination</i>	<i>Autorités de nomination</i>		
	<i>Président de la République (François Hollande, Emmanuel Macron)</i>	<i>Président du Sénat (Jean-Pierre Bel, Gérard Larcher)</i>	<i>Président de l'Assemblée nationale (Claude Bartolone, Richard Ferrand)</i>
Février 2013	Nicole Maestracci	Nicole Belloubet (démissionne en 2017) Dominique Lottin (désignée en 2017)	Claire Bazy-Malaurie
Février 2016	Laurent Fabius (président)	Michel Pinault	Corinne Luquiens
Février 2019	Jacques Mézard	François Pillet	Alain Juppé

MEMBRES DE DROIT ET À VIE (ART. 56-2 C)

Valéry Giscard d'Estaing siège depuis le 1<sup>er</sup> juin 2004; Jacques Chirac, depuis le 15 novembre 2007, en retrait depuis mars 2011; Nicolas Sarkozy, depuis le 19 juin 2012, en retrait depuis décembre 2012; François Hollande a décidé de ne pas siéger.

*Décisions. V. tableau ci-après.*

---

15-1	755 QPC, Calcul du plafonnement de l'impôt sur la fortune immobilière ( <i>JO</i> , 16-1).
19-1	756 QPC, Compétence des juridictions spécialisées en matière militaire pour les infractions commises par des militaires de la gendarmerie dans le service du maintien de l'ordre ( <i>JO</i> , 18-1).
25-1	757 QPC, Prise en charge des frais de transport sanitaire ( <i>JO</i> , 26-1).
31-1	758, 759 et 760 QPC, Absence d'appel d'une décision de placement sous contrôle judiciaire ( <i>JO</i> , 1-2).
1 <sup>er</sup> -2	5677 AN et suiv. (art. LO 136-1 du code électoral). 761 QPC, Pénalisation des clients de personnes se livrant à la prostitution ( <i>JO</i> , 2-2). <i>V. Question prioritaire de constitutionnalité.</i>
8-2	762 QPC, Régime de l'audition libre des mineurs ( <i>JO</i> , 9-2). <i>V. Droits et libertés.</i> 763 QPC, Rapprochement familial des détenus ( <i>JO</i> , 9-2). <i>V. Question prioritaire de constitutionnalité.</i>
182 15-2	764 QPC, Droit de communication aux agents des douanes des données de connexion ( <i>JO</i> , 16-2). <i>V. Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.</i>
21-2	28 ELEC, Observations relatives aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017 ( <i>JO</i> , 23-2). <i>V. Contentieux électoral.</i> 5126, 5364 et 5625 R AN, Rectification d'erreurs matérielles. <i>V. Contentieux électoral.</i> 5263/5264 R SEN, Rectification d'erreurs matérielles. <i>V. Contentieux électoral.</i>
22-2	766 QPC, Majoration du dépôt de garantie restant dû ( <i>JO</i> , 23-2). <i>V. ci-dessus.</i> 767 QPC, Exclusion de l'assiette des cotisations sociales des actions attribuées gratuitement ( <i>JO</i> , 23-2). <i>V. ci-dessus.</i>
21-3	778 DC, Loi de programmation et de réforme pour la justice ( <i>JO</i> , 22-3). <i>V. Autorité judiciaire. Droits et libertés.</i> 779 DC, Loi organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions ( <i>JO</i> , 22-3). <i>V. Autorité judiciaire.</i> 768 QPC, Examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge ( <i>JO</i> , 22-3).
22-3	769 QPC, Calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune ( <i>JO</i> , 23-3).
29-3	770 QPC, Lecture donnée aux jurés par le président de la cour d'assises ( <i>JO</i> , 30-3). 771 QPC, Barème de la redevance de mines d'hydrocarbures ( <i>JO</i> , 30-3).

---

–*Déport.* MM. Pillet et Mézard n'ont pas siégé pour les décisions 778 et 779 DC du 21 mars; M. Pillet, pour la décision 768 QPC du même jour.

–*Membre de droit.* Le président Giscard d'Estaing a siégé à la séance du 21 mars (778 et 779 DC).

–*Observations.* *V. Contentieux électoral.*

–*Procédure.* La décision 778 DC du 21 mars relative à la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice (*JO*, 24-3) s'avère être la plus longue rendue par le Conseil, à ce jour, avec 395 paragraphes et 93 pages: 57 des articles sur un total de 109 (56 au dépôt) étaient contestés par les auteurs de quatre saisines. Les députés de gauche, en multipliant les griefs, ont mis en cause de futures QPC. Au nom de la solidarité

entre les contrôles de la loi par voie d'action et d'exception, le Conseil s'est donc évertué (au laser ?) à valider, non des articles en entier, mais des alinéas, voire des portions de phrase, afin de desserrer l'étreinte (*Le Monde*, 23-3).

– *Saisine par le chef de l'État*. M. Macron a annoncé depuis Nairobi, le 11 mars, sa décision de saisir le Conseil de la loi dite anticasseurs, avant même que le Sénat l'examine en seconde lecture. C'est la deuxième utilisation du droit de saisine présidentiel (art. 61 C) après celle de M. Hollande, en 2015, s'agissant du projet de loi sur le renseignement (cette *Chronique*, n° 156, p. 178).

*V. Contentieux électoral. Droits et libertés. Loi. Loi organique. Question prioritaire de constitutionnalité. Président de la République.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Conseil de rentrée*. À l'issue de sa réunion, marquée notamment par les échanges de vœux, les membres du gouvernement ont été conviés, le 4 janvier, à déjeuner par le chef de l'État (*Le Figaro*, 5-1).

– *Secret des délibérations*. Le président de la République a rappelé, lors d'une rencontre avec des journalistes, le 31 janvier, cette obligation d'État : « Ce que je dis en conseil des ministres, ça ne doit pas se retrouver dans *Le Canard enchaîné* mais être répercuté auprès des services » (*Le Figaro*, 1<sup>er</sup> et 2-2). Une manière de rappeler aux ministres qu'ils doivent se comporter en chef de leur administration (cette *Chronique*, n° 163, p. 173).

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

CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie*. Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport d'activité 2018*, Paris, La Documentation française, 2019.

– *Composition*. Le Conseil a été renouvelé en totalité (cette *Chronique*, n° 154, p. 188). Outre l'élection de M. Olivier Schrameck par le Conseil d'État, qui achevait son mandat à la tête du CSA, on relève, de manière inédite, la présence de quatre collègues : deux privatistes, Mmes Natalie Fricero et Sandrine Clavel, et deux publicistes, Mme Hélène Pauliat et M. Georges Bergognous, professeur associé à l'université Paris 1 (*JO*, 7-2).

De manière originale et utile, plus encore, un séminaire de travail a été organisé, le 6 février, entre l'ancien collège et le nouveau.

– *Déontologie des magistrats*. Un nouveau recueil des obligations déontologiques a été mis en ligne par le CSM, le 16 janvier.

*V. Autorité judiciaire.*

CONSULTATION CITOYENNE,  
OU « LE GRAND DÉBAT NATIONAL »

– *Bibliographie*. *Le fond de l'air est jaune*, Paris, Seuil, 2019; L. Bondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2018; E. Plenel, *La Victoire des vaincus*, Paris, La Découverte, 2019; « "Gilets jaunes" : un mouvement révolutionnaire ? », *RPP*, n° 1090, 2019;

Institut Montaigne, « Les gilets jaunes : la partie émergée de la crise sociale française ? », *BQ*, 21-3 ; L. Rouban, « Le grand débat national et la démocratie : première synthèse », SciencesPo.fr, mars 2019.

– *Initiative*. En réponse à la crise sociale (cette *Chronique*, n° 169, p. 196), le chef de l'État a lancé cette « initiative inédite, ni élection ni référendum », dans sa « Lettre aux Français », le 13 janvier, en vue de « transformer [...] les colères en solutions » (*Le Monde*, 15-1). Ouverte le 15 janvier, la consultation citoyenne s'est achevée deux mois plus tard. Que des millions d'orateurs rivalisent d'ardeur, pour parodier le fameux slogan maoïste, tandis que le mouvement protestataire des « gilets jaunes » perdurait.

– *Ordonnement*. « L'exercice a pris », selon M. Philippe. Sans préjudice du rôle déterminant assumé par M. Macron, les citoyens se sont mobilisés : dix mille réunions ; un million quatre cent mille contributions ; seize mille cahiers de doléances (*Le Monde*, 12-3). Au surplus, dix-huit conférences citoyennes composées de personnes tirées au sort ont débattu dans les régions métropolitaines et ultramarines, les 22 et 23 mars. Une dix-neuvième conférence a réuni les jeunes à Aix-en-Provence à l'issue de la première phase. Au demeurant, les corps intermédiaires (syndicats, associations d'élus, représentants d'ONG) ont été reçus, les 11 et 13 mars, en consultation dans divers ministères.

– *Organisation et déroulement*. Mme Jouanno a été contrainte à démissionner, à la suite de la divulgation de son traitement de présidente de la Commission nationale du débat

public, le 8 janvier (*Le Monde*, 10-1) ; ladite commission en a pris acte, le lendemain (*JO*, 13-1), tout en rappelant les principes de neutralité et d'indépendance des organisateurs et la transparence du traitement des résultats. Le décret 2019-23 du 14 janvier a institué auprès du Premier ministre une mission d'organisation et de coordination dudit débat (*JO*, 15-1). Un collège de garants « chargés de veiller au respect des exigences d'impartialité et de transparence dans son organisation et déroulement » a été créé par le décret 2019-61 du 31 janvier (*JO*, 1<sup>er</sup>-2). Au nombre de cinq, les garants ont été désignés par les présidents des assemblées parlementaires (MM. Pascal Perrineau, notre collègue politiste, et Guy Canivet, ancien membre du Conseil constitutionnel), le président du Conseil économique, social et environnemental (Mme Nadia Bellaoui, secrétaire générale de la Ligue de l'enseignement) et le Premier ministre (M. Jean-Paul Bailly, ancien dirigeant de la RATP et de la Poste, et Mme Isabelle Falque-Pierrotin, ancienne présidente de la CNIL). Au sein du gouvernement, deux membres ont été appelés, le 14 janvier, à animer le débat : concernant les élus, M. Lecornu, ministre des Collectivités territoriales, et Mme Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique, sachant qu'ultérieurement tous les membres du gouvernement devaient y participer, notamment sur le thème de la fiscalité. La participation de Mme Schiappa à une émission télévisée avec M. Hanouna a été contestée, au Sénat, le 22 janvier, lors de la séance des questions au gouvernement.

La neutralité des débats a été affectée en raison des « interférences » de l'exécutif car les ministres ne se sont pas

suffisamment mis en retrait, en ne distinguant pas ce qui relevait d'« un exercice participatif et de la communication », selon M. Perrineau. De son côté, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a confirmé, le 12 mars, que les interventions présidentielles rentreraient dans le décompte du temps de parole de l'exécutif, soit le tiers (*Le Monde*, 14-3).

V. *Gouvernement. Président de la République.*

#### CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Observations du Conseil constitutionnel.* En application de l'article 59 C et à l'attention des pouvoirs publics, le Conseil a présenté, le 21 février, des observations relatives aux élections législatives de 2017 (28 ELEC) (*JO*, 23-2). Le contentieux a porté sur 298 réclamations relatives aux opérations électorales et sur 351 comptes de campagne. À cet égard, par rapport aux scrutins de 2012, les réclamations ont presque triplé et les saisines doublé. Le Conseil a procédé à l'audition des parties dans quinze affaires.

Le Conseil a formulé des recommandations, comme celle de porter de 1 % à 2 % des suffrages exprimés le seuil en deçà duquel, sauf perception de dons de personnes physiques, les candidats seraient dispensés de déposer un compte de campagne. Il a relevé que l'usage d'internet est « susceptible de poser des questions nouvelles », en invitant le législateur à intervenir. Il a souhaité que la pratique selon laquelle les bulletins de vote comportant une photographie du candidat aux côtés d'une personnalité politique non candidate soit interdite à l'avenir, entre autres.

À propos du bilan de mandat, le Conseil suggère qu'il soit considéré

comme une dépense électorale dès lors qu'il est diffusé pendant les six mois précédant le premier du mois de l'élection.

– *Rectifications d'erreurs matérielles.* En application de l'article 21 du règlement applicable à la procédure pour le contentieux des élections parlementaires, le Conseil constitutionnel a rectifié d'office, le 21 février, des décisions entachées d'une erreur matérielle, sans incidence sur le dispositif (5126, 5364 et 5625 R AN; 5263/5264 R SEN) (*JO*, 23-2).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Sénat.*

#### COUR DES COMPTES

– *Rapport annuel.* Dans son rapport annuel 2018, la Cour des comptes fait état, indépendamment des 190 documents adressés au Parlement (rapports publics thématiques, notes d'exécution budgétaire, référés, certification) de la transmission de onze rapports, à la suite de demandes d'enquête, aux commissions des finances (art. 58 de la LOLF) et d'un rapport à la commission sénatoriale des affaires sociales (art. L. 132-6 du code des juridictions financières). Par ailleurs, 85 auditions de membres de la Cour ont été effectuées par le Parlement (contre 37 en 2017).

V. *Loi de finances.*

#### DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* A. Roblot-Troizier, *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire. Rapport public annuel de la déontologue de l'Assemblée nationale*, janvier 2019; Ph. Blachère, « Aperçu

rapide», *JCP G*, 18-2; J.-F. Kerléo, «Controverses sur l'exigence d'exemplarité politique», *Constitutions*, 2018, p. 383.

186 – *Rapport annuel*. On retiendra de ce substantiel document rédigé par notre collègue Mme Agnès Roblot-Troizier, en premier lieu, la présentation d'une actualisation du contenu du code de déontologie des députés et d'un projet de code pour les collaborateurs; en deuxième lieu, un vade-mecum relatif à l'utilisation de l'avance mensuelle de frais a été établi. En troisième lieu, il est indiqué que le président de l'Assemblée nationale a été informé de cinq manquements en matière d'obligations déontologiques. Enfin, la déontologue a précisé avoir rendu un avis défavorable sur la possibilité pour un député d'imputer sur l'avance mensuelle de frais ceux de déplacement et d'hébergement de collaborateurs bénévoles (cette *Chronique*, n° 169, p. 187) ([Assemblée-nationale.fr](http://assemblee-nationale.fr)).

#### V. Assemblée nationale. Sénat.

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Th. S. Renoux, M. de Villiers et X. Magnon (dir.), *Code constitutionnel*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, 2018.

#### DROIT EUROPÉEN

– *Bibliographie*. S. Gervasoni, «CJUE et cours suprêmes: repenser les termes du dialogue des juges», *AJDA*, 2019, p. 150.

– *Note*. F. Chaltiel, sous CJUE, 2 octobre 2018, *LPA*, 5-2.

– *Surtransposition des règles européennes*. Depuis 2018, la commission des affaires européennes du Sénat effectue, à titre expérimental, une mission d'alerte sur la surtransposition des règles européennes. Elle est ainsi conduite à rendre des observations sur les projets de loi directement concernés par cette problématique comme le texte relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (Pacte). La tâche n'en apparaît pas moins complexe lorsque le texte renvoie à des ordonnances le soin d'effectuer la transposition (rapport n° 207).

#### V. Vote.

#### DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. Sénat (direction de la séance), *La Séance plénière et l'Activité du Sénat 2017-2018* (rapport), 2019; Ph. Bachschmidt, «Chronique parlementaire: juillet à septembre 2018», *Constitutions*, 2018, p. 372; J.-J. Urvoas, «Faut-il créer un "contempt of Parliament" à la française?», [JusPoliticum.com](http://JusPoliticum.com), 14-1.

#### DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie*. F. Balle, *Médias et sociétés*, 18<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2019; F. Lamy, *État d'urgence*, Paris, Economica, 2018; L. Fabius, «Vigilance, résistance, persévérance» (audience solennelle de la CEDH), [Conseil-constitutionnel.fr](http://Conseil-constitutionnel.fr), 25-1; B. Mathieu, «Fraternité: une onction constitutionnelle porteuse de mutations», *Constitutions*, 2018, p. 389; R. Rambaud, «Lutte contre la manipulation de l'information», *AJDA*, 2019, p. 453; J.-É. Schoettl, «La révision de la loi de 1905. Entretien réalisé par Bertrand Mathieu», *Constitutions*, 2018, p. 363.

– *Notes*. J.-É. Gicquel, sous CC, 7 décembre 2018, 2018-752 QPC, *JCP G*, 4-2; J.-C. Saint-Pau, sous Cass., 1<sup>re</sup> civ., 26 septembre 2018, n° 17-16.089, *JCP G*, 14-1.

– *Droit de manifestation*. Le décret 2019-208 du 20 mars porte création d’une contravention pour participation à une manifestation interdite sur la voie publique (art. R. 644-4 du code pénal) (*JO*, 21-3).

– *Égalité entre les femmes et les hommes* (art. 6 de la *Déclaration de 1789*). Le ministère des Affaires étrangères n’a pas respecté, en 2017, les quotas féminins pour l’encadrement supérieur et dirigeant dans les fonctions d’ambassadrices avec 29 %, contre l’objectif de 40 % posé par la loi Sauvadet de 2012. D’où une pénalité de 90 000 euros infligée (*Le Monde*, 8-3). Par ailleurs, le décret 2019-134 du 26 février (*JO*, 28-2) modifie celui du 3 janvier 2013 (2013-8), s’agissant de la composition du Haut Conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes, de manière qu’il comporte un nombre égal par sexes, en application de la loi du 27 janvier 2017. C’est, en effet, le minimum requis !

– *Exigence de protection de l’intérêt supérieur de l’enfant*. Le Conseil estime qu’elle découle des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946. La suppression de la phase de tentative de conciliation des époux dans la procédure de divorce sans consentement mutuel (778 DC) et les modalités relatives au recours à des examens radiologiques osseux afin de déterminer l’âge (768 QPC) la respectent.

– *Liberté d’association*. V. *Gouvernement*.

– *Manipulation de l’information*. Le décret 2019-53 du 30 janvier (*JO*, 31-1) désigne le tribunal de grande instance et la cour d’appel de Paris pour connaître de la procédure de référé (art. L. 163-2 du code électoral) (cette *Chronique*, n° 169, p. 182).

– *PFRLR en matière de justice des mineurs*. Méconnaît ce principe fondamental reconnu par les lois de la République la disposition législative ne prévoyant pas de procédures appropriées visant à garantir au mineur qu’il consente, de façon éclairée, à l’audition libre et qu’il évite d’opérer des choix contraires à ses intérêts (762 QPC).

– *Pouvoirs de crise*. V. *Gouvernement*.

– *Respect de la vie privée* (art. 2 et 4 de la *Déclaration de 1789*). L’absence de garantie procédurale concernant la communication aux agents des douanes des données de connexion, « qui est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée », n’est pas conforme à la Constitution (764 QPC).

– *Sauvegarde de la dignité humaine* (art. 1<sup>er</sup> du préambule de la Constitution de 1946). Le Conseil estime que le législateur, en luttant contre la prostitution et donc la traite des êtres humains aux fins d’exploitation sexuelle, assure la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre ces formes d’asservissement. Au final, il a effectué une conciliation appropriée entre, d’une part, l’objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l’ordre public et de prévention des infractions et la

sauvegarde de la dignité de la personne humaine et, d'autre part, la liberté personnelle (761 QPC).

*V. Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Gouvernement. Question prioritaire de constitutionnalité.*

#### ÉLECTIONS EUROPÉENNES

*V. Vote.*

#### GOUVERNEMENT

188 *– Communications. V. Consultation citoyenne.*

*– Composition.* M. Adrien Taquet, député (REM) (Hauts-de-Seine, 2<sup>e</sup>), a été nommé secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités, par un décret du 25 janvier (JO, 26-1). Ce faisant, l'équilibre entre les femmes et les hommes au sein du gouvernement a été rompu, à l'occasion du quatrième remaniement (cette *Chronique*, n° 169, p. 184). Mme Loiseau, tête de liste REM aux élections européennes, a démissionné de ses fonctions, le 27 mars, ainsi que MM. Griveaux et Mahjoubi, candidats aux futures élections municipales à Paris (décret du 27 mars) (JO, 28-3). En remplacement, Mme Amélie de Montchalin (REM) (Essonne, 6<sup>e</sup>) est devenue secrétaire d'État chargée des affaires européennes, auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères; Mme Sibeth Ndiaye, porte-parole du gouvernement, auprès du Premier ministre; et M. Cédric O, chargé du numérique, auprès des ministres de l'Économie et de l'Action et des Comptes publics (décret du 31 mars) (JO, 2-4). Ces deux derniers étaient, jusqu'alors, membres du cabinet du chef de l'État. Au terme de ce cinquième remaniement, la parité a

été restaurée et, de manière inédite, les ressources humaines limitées du président constatées.

*– Emplois supérieurs. V. Président de la République.*

*– Gestion sécuritaire de la crise sociale.* La politique sécuritaire en vue de la défense de « l'ordre républicain », selon le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 169, p. 198), a généré des actes de violence policière à l'encontre de « gilets jaunes ». À cet égard, l'usage par les forces de l'ordre du lanceur de balles de défense (LBD) a été à l'origine de nombreux blessés, mutilés, dont certains éborgnés, tandis qu'un parlementaire qui avait indiqué sa qualité, M. Prud'homme (FI) (Gironde, 3<sup>e</sup>), était matraqué à Bordeaux, le 2 mars (*Le Monde*, 5-3).

Cependant, le Conseil d'État, saisi en référé le 14 février, a refusé d'en interdire l'usage, motif pris que « des actes de violence et de destruction rendent nécessaire de permettre aux forces de l'ordre de recourir à ces armes, qui demeurent particulièrement appropriées à ce type de situation, sous réserve du strict respect des conditions d'usage » (BQ, 4-2). M. Toubon, Défenseur des droits, dans son rapport remis le 12 mars, marquera son opposition, d'autant plus qu'en ne distinguant pas les pilleurs et les casseurs (les ultras) des manifestants, une prise de conscience s'est opérée au niveau européen. Tour à tour, le Parlement de Strasbourg a condamné, le 14 février, l'usage « disproportionné » de la force par la police (BQ, 15-2) et le Conseil de l'Europe a demandé, le 26 février, la suspension de l'utilisation des LBD afin de mieux respecter les droits de l'homme (*Le Monde*, 27-2). La haute-commissaire pour les droits de

l'homme des Nations unies a appelé, sur le plan international, le 6 mars, les autorités françaises à enquêter sur les cas d'usage excessif de la force pendant les manifestations (*Le Monde*, 8-3). L'image de la France s'en trouve ainsi dégradée, comme au lendemain du samedi de guérilla urbaine, à Paris, le 16 mars.

– *Pouvoirs de crise*. M. Castaner a dressé, le 12 février, le bilan de la loi du 30 octobre 2017 sur la sécurité intérieure (SILT) : 7 mosquées ont été fermées ; 93 visites domiciliaires effectuées après information du procureur, l'une ayant permis de déjouer un attentat en 2018, cinq ayant débouché sur la saisine de la justice pour association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme (AMT) ; 106 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS, nouveau nom des assignations à résidence) ont été prononcées ; en dernier lieu, à 265 reprises, des périmètres de protection ont été mis en place, à l'occasion de grands événements ponctuels (tour de France cycliste, défilé du 14-Juillet) (*Le Monde*, 14-2) (cette *Chronique*, n° 165, p. 169).

En application des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, quatre associations ont été dissoutes : le centre Zahra France, la Fédération chiite de France, le Parti antisioniste et France Marianne Télé (décret du 20 mars) (*JO*, 21-3).

– *Sécurité économique*. Le décret 2019-206 du 20 mars procède à la refonte du régime de gouvernance de la politique de sécurité économique, en vue d'assurer la défense des intérêts de la nation, ainsi que celle de la souveraineté numérique (*JO*, 21-3), selon la volonté exprimée par le chef de l'État le 20.

– *Séminaire*. À l'issue du conseil des ministres, un séminaire a été réuni par le chef de l'État, le 9 janvier, en vue de la préparation du « grand débat national », qui s'est ouvert le 15 janvier (*Le Monde*, 11-1).

– *Service d'information*. L'arrêté du 26 février (*JO*, 27-2) concerne son organisation (département de l'analyse ; département de l'influence).

V. *Conseil des ministres. Consultation citoyenne. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Questions au gouvernement*.

189

#### GROUPES

– *Bibliographie*. G. Bergougous, « La multiplication du nombre de groupes parlementaires : pluralisme ou balkanisation de la représentation nationale ? », *Constitutions*, 2018, p. 376 ; M. Rescan, « Les espoirs déçus des députés qui ont quitté La République en marche », *Le Monde*, 26-2.

– *Groupe REM*. Deux députés ont quitté le groupe majoritaire : MM. Son-Forget (Français établis hors de France, 6<sup>e</sup>), le 14 janvier, à la suite de propos désobligeants à l'égard d'une sénatrice (*JO*, 15-1), et M. Orphelin (Maine-et-Loire, 1<sup>re</sup>), pour désaccord politique, le 6 février, après s'être abstenu sur la proposition de loi « anticasseurs » (*JO*, 15-2) (cette *Chronique*, n° 169, p. 185).

V. *Assemblée nationale. Majorité*.

#### HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « Pleine application de la jurisprudence

sur la précision des habilitations de l'article 38 de la Constitution : première censure d'office », *Constitutions*, 2018, p. 374.

– *Ordonnances*. La loi 2019-30 du 19 janvier habilite le gouvernement à prendre les mesures de préparation au retrait (le Brexit) du Royaume-Uni de l'Union européenne en l'absence d'un accord conclu, en application de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (*JO*, 20-1). Les assemblées parlementaires « sont informées sans délai et de manière circonstanciée des mesures prises par le gouvernement », ainsi que de « leur état d'information. Elles peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures » (art. 3).

L'article 93 de la loi 2019-222 du 23 mars de programmation de la justice habilitant le gouvernement à réformer l'ordonnance de 1945 relative à la justice pénale des mineurs, en application de l'article 38 C, a été validé par le Conseil constitutionnel, motif pris de ce que, selon la démarche classique, « le législateur a suffisamment précisé les finalités des mesures susceptibles d'être prises » (778 DC, § 365) (cette *Chronique*, n° 169, p. 186).

V. *Autorité judiciaire. Loi. Pouvoir réglementaire*.

#### IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

– *Information judiciaire*. Une information judiciaire a été ouverte pour fraude fiscale contre M. Solère (REM) (Hauts-de-Seine, 9<sup>e</sup>). L'intéressé, après sa levée d'immunité parlementaire, avait été mis en garde à vue (cette *Chronique*, n° 168, p. 164).

– *Poursuite pénale*. M. Laabid (REM) (Ille-et-Vilaine, 1<sup>re</sup>) est poursuivi, le 1<sup>er</sup> février, par le parquet « pour des faits d'abus de confiance » commis au préjudice d'une association qu'il présidait entre 2015 et 2017 (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-2).

– *Protection*. Pour avoir menacé de mort sur Facebook une députée MoDem, une personne a été condamnée, le 1<sup>er</sup> mars, à dix mois de prison avec sursis par le tribunal correctionnel de Colmar.

#### V. Assemblée nationale.

#### LOI

– *Bibliographie*. J.-Ph. Derosier, « L'impact toujours plus faible des études d'impact », *Constitutions*, 2018, p. 379; A.-M. Le Pourhiet, « La performance législative », in J.-É. Gicquel (dir.), *La Performance en droit public et science politique*, Rennes, PUR, 2019, p. 149; C. Noblot, « L'industrie législative : réflexions sur la marchandisation du droit contemporain », *LPA*, 16-1.

– *Abrogation des dispositions législatives obsolètes*. Une proposition de loi, soumise pour avis au Conseil d'État en décembre 2018, tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes, a été déposée en mars 2019. Plus d'une quarantaine de lois adoptées entre 1819 et 1940 sont concernées. C'est le fruit des travaux de la mission de simplification législative (dite mission BALAI, pour « bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles »), créée en janvier 2018 par le bureau du Sénat.

C'est l'occasion de rappeler qu'au 25 janvier 2018 le droit français comptait 80 267 articles de valeur législative et

que 240 191 articles de valeur réglementaire étaient répertoriés par Légifrance.

– *Disparition d'une malfaçon juridique issue d'une erreur commise pendant la navette parlementaire.* Le délai de saisine propre à Mayotte du juge des libertés et de la détention dans le cadre du régime en rétention des étrangers institué en 2017 a été supprimé par inadvertance, lors de la navette, par la loi du 10 septembre 2018 relative à l'immigration. Cette modalité a été rétablie par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2019, issue d'une proposition de loi du groupe REM.

– *Proposition de la loi initiée par l'exécutif.* De l'aveu même de M. Le Gendre (REM) (Paris, 2<sup>e</sup>), président du groupe majoritaire, la proposition de loi sur les mutuelles, suscitant certaines tensions internes au sein de la majorité, « n'est pas clairement d'origine parlementaire ». « C'est une proposition de loi qui nous est tombée dessus », renchérait Mme Bourguignon (REM) (Pas-de-Calais, 6<sup>e</sup>), présidente de la commission des affaires sociales (*Le Monde*, 22-03).

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Sénat.*

#### LOI DE FINANCES

– *Contrôle budgétaire.* La commission des finances de l'Assemblée a, le 30 janvier, adopté son programme de contrôle pour 2019. Trente-neuf contrôles, dont neuf s'appuyant sur des travaux d'enquête demandés à la Cour des comptes en application de l'article 58-2<sup>o</sup> de la LOLF, seront réalisés.

V. *Cour des comptes.*

#### MAJORITÉ

– *Discipline.* Mme Thill (REM) (Oise, 2<sup>e</sup>) a été entendue, en raison de ses propos notamment sur la procréation médicalement assistée, par la commission des conflits. Une simple mise en garde lui a été infligée, le 21 février.

– *Fissure.* Cinquante députés REM se sont abstenus, le 5 février, lors du vote en première lecture de la proposition de loi dite anticasseurs. L'appui des députés LR a donc été nécessaire pour permettre l'adoption du texte (*Le Monde*, 7-2). Le réexamen du texte par l'Assemblée nationale n'a pas eu lieu puisque celui-ci a été adopté conforme par le Sénat, le 12 mars. Une épine du pied a été retirée à la majorité. Le président du groupe REM a refusé de sanctionner les intéressés (BQ, 7-2), tandis que le chef de l'État, en déférant le texte au Conseil constitutionnel, a manifesté son souci de ressouder la majorité.

V. *Assemblée nationale. Groupes. Premier ministre. Président de la République.*

#### MINISTRES

– *Bibliographie.* É. Buge, « Le renforcement du contrôle de pantouflage des anciens ministres par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », *LPA*, 15-2.

– *Attributions.* Pour la cinquième fois (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 169, p. 189), un membre du gouvernement a été déchargé de certaines attributions au profit du Premier ministre, afin de prévenir un conflit d'intérêts. Issue à son tour du secteur privé, Mme Pannier-Runacher,

secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, cesse d'intervenir pour diverses sociétés ainsi que leurs filiales (la Compagnie des Alpes, notamment), aux termes du décret 2019-11 du 7 janvier (*JO*, 8-1).

– *Démissions*. Sur proposition du Premier ministre et à la demande des intéressés, le président de la République (décret du 27 mars) (*JO*, 28-3) a mis fin aux fonctions de Mme Loiseau et de MM. Griveaux et Mahjoubi (cette *Chronique*, n° 169, p. 190).

192 – *Distinction*. Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique, a été élue, le 20 mars, vice-présidente de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement. La France obtient ce poste pour la première fois (*BQ*, 21-3).

– *Écarts de langage et excuses*. Dans un entretien à *Valeurs actuelles*, le 12 février, Mme Schiappa a souligné « l'existence d'une convergence idéologique entre la Manif pour tous et les terroristes islamistes » : « Il y a une explosion des actes antisémites mais aussi homophobes [...]. Il y a une alliance entre des gens d'extrême droite et les islamistes, qui s'unissent de fait dans ce combat. » La secrétaire d'État a présenté ses excuses, le 22 courant, en réaction au tollé provoqué : « Les gens qui ont adhéré à la Manif pour tous ne sont évidemment pas des terroristes » (*Le Monde*, 24/25-2).

– *Immeuble ministériel saccagé*. L'immeuble sis au 101, rue de Grenelle, dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, qui abrite les services de M. Griveaux, secrétaire d'État, porte-parole du gouvernement, a été envahi, le 5 janvier, par des « gilets

jaunes », la porte ayant été enfoncée par un engin de chantier (*Le Monde*, 7-1). Exfiltré sur-le-champ, ce dernier avait, la veille, rendant compte des délibérations du conseil des ministres, diabolisé « les agitateurs qui veulent renverser le gouvernement ». Il faut remonter à Mme Dominique Voynet, ministre de l'Agriculture, pour citer un précédent, le 8 février 1999 (cette *Chronique*, n° 90, p. 197).

– *Ministre préservé*. Nonobstant des « dysfonctionnements » constatés par le Premier ministre, le 18 mars, dans le dispositif de sécurité mis en place deux jours plus tôt, le ministre de l'Intérieur a été confirmé dans ses fonctions, le préfet de police de Paris, M. Delpuech, ayant été démis des siennes, selon la technique du fusible restaurée (cette *Chronique*, n° 168, p. 177).

– *Participation au grand débat national*.

#### V. Consultation citoyenne.

V. *Conseil des ministres. Consultation citoyenne. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

#### MISSIONS D'INFORMATION

– *Créations*. Une mission a été créée, à l'Assemblée nationale, en mars, relative à l'aide sociale à l'enfance. Deux missions ont été instituées, au Sénat. Le groupe UC a obtenu la création, en janvier, d'une mission d'information consacrée à la filière sidérurgique dans la France du XXI<sup>e</sup> siècle. Une mission consacrée à la gratuité des transports collectifs a été instituée, en mars, à la demande du groupe CRCE.

V. *Assemblée nationale. Séant.*

## NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Bibliographie.* J.-Y. Faberon, « Le consensus fédéral : unis dans la diversité », *Les Nouvelles calédoniennes*, 21-1.

## ORDRE DU JOUR

– *Journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires (art. 48, al. 5 C).*

I. À l'Assemblée nationale, la conférence des présidents a décidé, le 19 février, que l'ordre d'examen des textes inscrits à l'ordre du jour d'une journée réservée à un groupe d'opposition ou minoritaire ne peut plus être modifié, une fois celui-ci fixé.

Concernant l'attitude du groupe REM, qui a fréquemment recouru aux motions de procédure à l'égard des textes émanant des oppositions, son président, M. Le Gendre (Paris, 2<sup>e</sup>), reconnaissant que, dans le passé, le groupe avait pu avoir « la main lourde », a promis, fin janvier, un « changement de stratégie », tout en prévenant que discuter d'un texte de l'opposition ne signifiait pas « l'adopter tel quel » (BQ, 1<sup>er</sup>-2). Pour l'instant, l'évolution reste limitée.

Lors de la journée du 31 janvier accordée au groupe socialiste, un texte (relatif à l'expérimentation territoriale pour un revenu de base) a fait l'objet d'une motion de rejet préalable; deux textes (relatifs à la désertification médicale et à l'école) ont été adoptés avec de nombreuses modifications pour la majorité. Quant au dernier (sur la création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques), s'il n'a pu être examiné

entièrement, la ministre de la Santé s'est toutefois engagée à ce que le sujet soit réexaminé dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Concernant l'ordre du jour réservé au groupe FI, le 21 février, les propositions de loi constitutionnelle visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne et ordinaire demandant l'interdiction du glyphosate ont fait l'objet de motions de renvoi en commission. La proposition de loi visant à protéger la population des dangers de la malbouffe a été adoptée avec d'amples modifications.

Enfin, les propositions de loi du groupe GDR, lors de la journée du 7 mars, rétablissant l'impôt de solidarité sur la fortune, augmentant les salaires dans les très petites et moyennes entreprises et portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés ont fait l'objet de motions de rejet préalable; celle visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs, d'une motion de renvoi en commission. Seule la proposition en faveur de la transparence dans l'utilisation de l'épargne populaire en matière énergétique a été adoptée avec modifications.

II. Au Sénat, une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 169, p. 191), les groupes d'opposition et les groupes minoritaires sont globalement mieux pris en compte par la majorité qu'à l'Assemblée nationale.

Présentée par le groupe UC, lors de l'espace réservé du 23 janvier, une proposition de loi visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées hébergées en Ehpad a été adoptée (selon la procédure d'examen en commission); en revanche, une autre, relative à l'aménagement du permis à points dans la

perspective de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 kilomètres heure, a été rejetée. Deux propositions du groupe SR visant, d'une part, à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires et, d'autre part, à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse ont été adoptées le 24 janvier. Tout comme une proposition de loi du groupe RDSE visant à faciliter le désenclavement des territoires, le 20 février; deux propositions de loi du groupe UC visant, d'abord, à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques et, ensuite, à encadrer le démarchage téléphonique, le 21 février; deux propositions de loi du groupe REM en faveur de l'engagement associatif et protégeant les activités agricoles et des cultures marines en zone littorale, le 6 mars; et deux propositions de loi du groupe SR relatives au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompier (selon la procédure d'examen en commission) et visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires, le 6 mars. Toutefois, les deux textes du groupe CRCE relatifs à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'interdiction du LBD 40 dans le cadre du maintien de l'ordre ont été rejetés le 7 mars.

#### V. Séance.

#### PARLEMENT

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « Quelques considérations d'actualité sur la procédure des commissions d'enquête », *Constitutions*, 2018, p. 506; J.-É. Gicquel, « Le Parlement et la performance du contrôle de l'action normative », in *id.* (dir.), *La Performance en droit public et science politique*, Rennes,

PUR, 2019, p. 163; L. Sponchiado, « Quand le Conseil d'État se méfie des parlementaires », *Droit administratif*, n° 1, 2019, p. 2.

– *Association du Parlement en amont*. Le gouvernement a annoncé, le 11 janvier, l'organisation en janvier et février de séminaires pour les parlementaires portant sur quatre thèmes liés au projet de loi sur la bioéthique pour les parlementaires. L'ambition est de « créer au Parlement les conditions d'un débat le plus précis et le plus apaisé possible ». Ces quatre thèmes sont relatifs aux questions liées à la procréation; à la filiation et à l'accès à l'identité des donneurs de gamètes; aux diagnostics génétiques pré et postnataux; et aux recherches sur embryon et cellules souches embryonnaires humaines (*L'Express*, 11-1).

#### PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Parmi les nombreux parlementaires en mission désignés pendant cette période (huit députés dont un élu UDI et un élu MoDem), on notera, comme fait inédit, la nomination de la présidente de la commission des affaires sociales, Mme Bourguignon (REM) (Pas-de-Calais, 6<sup>e</sup>). Elle sera chargée d'une mission relative à l'accompagnement des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance vers l'autonomie.

M. Lamassoure, député européen, a été nommé par décret du 15 janvier (*JO*, 16-1) au titre d'une mission relative à l'enseignement de l'histoire en France.

#### PARTIS POLITIQUES

– *Avis de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*. Ladite commission a rendu, le 11 janvier (*JO*, 11-1), son

avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2017. Sur 523 formations politiques tenues de déposer des comptes certifiés, 367 ont respecté cette obligation. Il est indiqué que l'aide publique au financement a atteint 63 886 615 euros en 2017.

–*Répartition de l'aide publique pour 2019.* Le décret 2019-111 du 19 février répartit l'aide publique aux partis et groupements politiques pour la présente année, minorée pour ceux d'entre eux qui n'ont pas respecté l'obligation de parité des candidatures lors du renouvellement général de l'Assemblée nationale (art. 9-1 de la loi du 11 mars 1988). La seconde fraction, d'un montant égal à la première, qui vise les partis représentés au Parlement, est répartie en fonction du nombre des parlementaires ayant déclaré se rattacher à chacun d'entre eux en novembre 2018 (*JO*, 20-2) (cette *Chronique*, n° 169, p. 192).

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

–*Décrets d'application des lois.* Le taux d'application s'élève à 94 %, au 31 décembre 2018, selon une communication en conseil des ministres, le 9 janvier, (*BQ*, 10-1).

#### V. Loi.

#### PREMIER MINISTRE

–*Ancien Premier ministre.* Après les nominations de MM. Fabius et Jospin, celle de M. Juppé, le 23 février, confirme le rôle du Conseil constitutionnel en tant que maison d'accueil des anciens hôtes de Matignon.

–*Attributions évolutives.* À nouveau (cette *Chronique*, n° 169, p. 193), le Premier ministre a été appelé à exercer des attributions d'un membre du gouvernement, en l'occurrence celles de Mme Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances (décret 2019-11 du 7 janvier) (*JO*, 8-1).

–*Autorité.* Sur TF1, le 7 janvier, M. Philippe s'est prononcé, face au redoublement de violence des casseurs (v. *Ministres*), pour une réponse sécuritaire: «Ceux-là n'auront pas le dernier mot dans notre pays», a-t-il martelé. Il a annoncé que le gouvernement inscrivait à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale la proposition de loi «anticasseurs» de M. Retailleau (LR), adoptée par le Sénat, le 23 octobre 2018, qui permet à l'autorité administrative d'interdire à une personne de manifester, quitte à être désavoué ultérieurement par le chef de l'État. À l'égard des ministres, il leur a demandé, dans un courrier, de «s'impliquer personnellement» dans la mise en œuvre des réformes et, en particulier, celles appelées «objet de la vie quotidienne», dont la liste est annexée, au demeurant, et qui produiront un «effet concret sur la vie des Français». En vue d'un plan de «transformation ministérielle», des réunions au sommet de l'État ont été programmées, au rythme de deux ministères par mois. Y participent le secrétaire général de l'Élysée, le directeur de cabinet du Premier ministre et le directeur interministériel de la transformation publique (*Le Monde*, 22-2). Par ailleurs, le Premier ministre n'a pas hésité, à propos de la réforme sensible de la fiscalité, à démentir les nombreuses propositions, suggestions ministérielles, telle celle présentée par Mme Gourault consistant à

faire payer l'impôt sur le revenu à tous les Français (*Le Journal du dimanche*, 24-2). Entretien qui, cependant, lui avait été préalablement soumis, selon la procédure suivie... (*Le Monde*, 26-2).

196 – *Défense du pouvoir exécutif*. La publication du rapport sénatorial de la commission des lois, exerçant le rôle de commission d'enquête (cette *Chronique*, n° 169, p. 156) relative à l'affaire Benalla, mettant en cause des collaborateurs du chef de l'État, a provoqué la réaction du Premier ministre, depuis la cour de Matignon, le 21 février, selon une démarche inhabituelle : « Une appréciation qui est, je crois, très politique. Je n'en suis pas surpris, mais comme j'ai un attachement très vif et très grand au principe de la séparation des pouvoirs. J'en suis un peu déçu. Traditionnellement, la séparation des pouvoirs fait qu'il n'appartient ni à l'Assemblée nationale ni au Sénat de se prononcer sur l'organisation interne de la présidence de la République. » À cet égard, il a dénoncé des « recommandations ou formulations incompréhensibles et souvent injustes » visant les trois collaborateurs du Président, en particulier le secrétaire général de l'Élysée (*Le Monde*, 23-2).

À l'annonce de la décision du bureau du Sénat, le 21 mars, de transmettre au parquet les cas de ces derniers, le Premier ministre a réagi promptement en boycottant la séance des questions au gouvernement de ce jour, au palais du Luxembourg. Une démarche tout à fait exceptionnelle (*Le Monde*, 23-3).

– *Méthode d'action*. En visite au lycée de Bonn, en Allemagne, le Premier ministre a vanté, le 10 janvier, « la logique de mouvement : frapper vite, frapper fort, agir de manière profonde [...] ». Une société, c'est comme un vélo : pour tenir

debout, faut que ça avance », tout en évoluant. Comme disait l'ancien chancelier allemand Konrad Adenauer, « il n'est pas indispensable de garder toujours le même point de vue ; personne ne peut nous empêcher de devenir plus intelligent ! » (*Le Monde*, 12-1) (cette *Chronique*, n° 169, p. 194).

– *Positionnement et désaveu*. Une fois encore (cette *Chronique*, n° 169, p. 194), le Premier ministre et la majorité parlementaire ont été désavoués par le chef de l'État, s'agissant de la loi « anticasseurs », déferée au Conseil constitutionnel par celui-ci (*Le Monde*, 13-3).

– *Réunions de crise*. Le Premier ministre a réuni, notamment, les ministres intéressés, le 4 janvier, en vue du lancement du « grand débat national », puis, le lendemain, quelques heures après le sacage de l'immeuble accueillant les services de M. Griveaux. Une réunion s'est tenue, le 10 mars, afin d'envisager les modalités de l'après-consultation (*Le Monde*, 6 et 7-1 ; 12-3).

M. Philippe a participé, le 16 mars, au soir d'une journée calamiteuse à Paris, aux côtés du président de la République, à une réunion de la cellule de crise du ministère de l'Intérieur, avant de convoquer, le lendemain, les ministres intéressés à Matignon, afin de concrétiser les « mesures fortes » demandées par M. Macron. Ces dernières seront arrêtées, le 18 mars, dans une réunion à l'Élysée et annoncées par le Premier ministre depuis Matignon (*Le Monde*, 20-3). Celui-ci a veillé à leur mise en œuvre lors de l'acte XIX de la mobilisation des « gilets jaunes », le 23 mars, en annulant un déplacement outre-mer, à toutes fins utiles.

V. *Commission d'enquête. Conseil des ministres. Consultation citoyenne. Gouvernement. Ministres. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* R. Cayrol, *Le Président sur la corde raide*, Paris, Calmann-Lévy, 2019; P. Rambaud, *Emmanuel le Magnifique. Chronique d'un règne*, Paris, Grasset, 2019.

– *Anciens présidents.* M. Hollande a été entendu, en janvier, comme témoin au sujet d'informations données en « off » à des proches de journalistes tués au Mali en 2013 (France Info, 28-1). La Cour de cassation a rejeté, le 30 janvier, un recours de M. Sarkozy accusant Mediapart.fr d'avoir produit, en 2012, un faux dans le cadre de l'affaire du financement libyen de la campagne présidentielle de 2007. En revanche, sa chambre criminelle, le 19 février, a jugé sérieuse sa QPC et procédé à son renvoi au Conseil.

– *Autorité.* En déférant au Conseil constitutionnel le texte de loi « anticasseurs », le Président a, certes, devancé l'opposition, mais plus encore désavoué, indirectement, une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 169, p. 194), le Premier ministre et la majorité parlementaire, tout en ressoudant cette dernière, après l'abstention de cinquante députés REM, le 5 février (*Le Monde*, 13-3).

– *Chef de la diplomatie.* En réaction à la visite à des « gilets jaunes » à Montargis (Loiret) du vice-président du Conseil des ministres italien, M. Di Maio, dirigeant du Mouvement 5 étoiles, le 5 février, le gouvernement français a protesté officiellement contre cette

initiative contraire à tous les usages diplomatiques, le lendemain. Puis le chef de l'État a décidé le rappel de notre ambassadeur à Rome, le 7 février, « pour consultation », selon la formule usitée, fait sans précédent depuis 1940 (*Le Monde*, 9-2). Celui-ci a rejoint le palais Farnèse, la semaine suivante.

À Aix-la-Chapelle (Allemagne), le président Macron a signé avec la chancelière Mme Merkel, le 22 janvier, date anniversaire du traité de réconciliation de l'Élysée de 1963, un nouveau traité franco-allemand de coopération (*Le Monde*, 24-1). À l'exemple d'autres États membres de l'Union européenne, la France a reconnu, le 3 février, M. Juan Guaidó, président du Parlement vénézuélien, comme président de la République par intérim du Venezuela, en l'absence de la tenue d'une nouvelle élection présidentielle (*Le Monde*, 5-2).

– *Chef des armées.* Sur ordre du président Macron, des avions de chasse français basés à N'Djamena sont intervenus au Tchad du 3 au 6 février contre une colonne de rebelles, à la demande du président Deby (*Le Monde*, 8-2). Les présidents des assemblées parlementaires ont été informés par le Premier ministre, le 6 février. La ministre des Armées a été auditionnée, ce jour, par la commission de la défense nationale du Palais Bourbon. Le ministre des Affaires étrangères y a répondu, le 12 février, à une question au gouvernement (cette *Chronique*, n° 166, p. 213).

– *Collaborateurs.* Plusieurs d'entre eux ont quitté leurs fonctions dans le cadre de la réorganisation de la présidence (cette *Chronique*, n° 168, p. 177): M. Rivoisy, directeur général des services, à compter du 4 février; M. Fort, conseiller discours, à compter

du 19 mars (*JO*, 6-2); M. Séjourné, conseiller politique, à compter du 16 janvier, appelé à diriger la campagne des élections européennes (*JO*, 12-1). Reste que M. Émelién, conseiller spécial, a annoncé son départ en février, après avoir été entendu par l'Inspection générale de la police nationale dans le cadre de l'affaire Benalla. Il a reconnu avoir organisé la diffusion d'images de vidéosurveillance de la manifestation du 1<sup>er</sup>-Mai, afin d'atténuer la portée des agissements de l'intéressé (*Le Monde*, 8-3). Avec M. Amiel, ex-conseiller, il a publié un ouvrage (*Le progrès ne tombe pas du ciel*, Fayard) qui théorise le macronisme.

Par ailleurs, le bureau du Sénat a décidé, le 21 mars, de saisir la justice du cas de trois collaborateurs proches du président, MM. Strzoda et Kohler ainsi que le général Lavergne (v. *Sénat*) (*Le Monde*, 23-3).

– *Commémorations*. M. Macron a décidé que le 24 avril sera la journée commémorative du génocide arménien perpétré en 1915 (*Le Monde*, 7-2). Au surplus, le 11 mars deviendra la journée d'hommage aux victimes du terrorisme, en souvenir de l'attentat de Madrid de 2004. Pourquoi pas le 13 novembre, date de l'attentat du Bataclan en 2015 ? (*Le Monde*, 17/18-2).

– *Itinérance régionale: le banc d'essai de la « démocratie participative »* ? Le chef de l'État a ouvert le « grand débat national » (cette *Chronique*, n° 169, p. 196), au soutien d'une forte concentration médiatique où la performance l'a disputé à la théâtralité. Il a rencontré ses concitoyens sans croiser, pour autant, de « gilets jaunes ». Une équivoque lourde de sens.

I. Le 15 janvier, le Président s'est rendu au Grand Bourgtheroulde (Eure), dialoguant plusieurs heures avec des maires normands, ceints de leur écharpe tricolore, en prélude à d'autres déplacements en régions. Successivement, il s'est déplacé en Occitanie, à Souillac (Lot), le 18 janvier; en Auvergne-Rhône-Alpes, à Valence (Drôme), le 24 janvier, pour une rencontre avec des élus, en présence de M. Wauquiez, président de LR, puis à Bourg-de-Péage, avec des citoyens; en Île-de-France, à Évry-Courcouronnes (Essonne), le 4 février, au contact d'élus; en Bourgogne-Franche-Comté, le 7 février, à Autun (Saône-et-Loire), avec leurs homologues, et à Étang-sur-Arroux, avec des jeunes; en Centre-Val-de-Loire, à Gargilesse-Dampierre (Indre), avec des élus ruraux; en Nouvelle-Aquitaine, le 28 février, en s'invitant à une réunion de femmes, à Pessac (Gironde), et, le lendemain, à Bordeaux, avec des élus, dont M. Juppé, qui cessait ce jour ses fonctions de maire; en Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 7 mars, à Gréoux-les-Bains (Alpes-de-Haute-Provence), des collégiens lui portant la contradiction, notamment en matière écologique; et dans les Pays de la Loire, le 28 mars, à Angers (Maine-et-Loire), à la rencontre d'enfants et d'élus. Le chef de l'État a porté la parole dans neuf régions, à ce jour.

II. Entre-temps, le Président a diversifié ses interventions, en allant en Égypte, le 27 janvier – « Je marche sur la glace », devait-il déclarer à la presse. Il a multiplié les rencontres à l'Élysée: avec des journalistes, le 31 janvier, évoquant « le nouveau souffle », l'âme de la démocratie « participative » ou « délibérative »; avec les élus ultramarins, le lendemain; et, à partir du 4 février, les représentants des partis et des groupes parlementaires; le

11 février, il a reçu ceux des syndicats agricoles; le 21 février, les présidents des conseils départementaux; le 26 février, M. Macron a dialogué avec des élus du Grand Est; le 6 mars, il a organisé «un dîner politique» avec les responsables de la majorité pour évoquer la sortie du «grand débat national»; le 18 mars, une soixantaine d'intellectuels, dont trois juristes, ont été reçus pendant huit heures (record absolu); et, le 29 suivant, des élus des Hauts-de-France, Mmes Aubry et Le Pen ainsi que M. Ruffin déclinant l'invitation à déjeuner.

– *L'affaire Benalla (suite)*. L'affaire a connu de nouveaux développements (cette *Chronique*, n° 169, p. 196). C'est ainsi que Mme Poitout, cheffe du groupe de sécurité du Premier ministre (GSPM), a démissionné de ses fonctions, le 7 février. Car la conversation enregistrée par Mediapart.fr entre MM. Benalla et Crase s'était déroulée à son domicile (*Le Monde*, 9-2). Par suite, ceux-ci ont été placés par le juge des libertés et de la détention en détention provisoire, le 19 février, pour n'avoir pas respecté le contrôle judiciaire qui leur interdisait d'entrer en contact. Cependant, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris devait infirmer ce jugement, le 26 courant (*BQ*, 27-2).

Sur ces entrefaites, la commission du Sénat a auditionné, à nouveau, M. Benalla, le 21 janvier, à propos de ses passeports diplomatiques et de la conclusion d'un contrat de sécurité avec un ressortissant russe. Il avait été mis au préalable, une nouvelle fois, en examen pour lesdits passeports, le 18 janvier. Le rapport d'enquête publié le 20 février (n° 324) sera à l'origine de la décision du bureau du Sénat, le 21 mars, de renvoyer à la justice le cas de l'ex-collaborateur de

l'Élysée (art. 40 du code de procédure pénale).

– « *Le parler vrai* » : retour ? Le Président a suscité une nouvelle polémique (cette *Chronique*, n° 169, p. 198), le 11 janvier, en estimant que « beaucoup trop de nos concitoyens pensent qu'on peut obtenir » quelque chose « sans que cet effort soit apporté » (*Le Figaro*, 12-1). De la même façon, le commentaire présidentiel relatif à l'échec de la négociation entre les partenaires sociaux sur l'assurance chômage, le 21 février – « « Démocratie sociale, laissez-nous faire. » Et quand on donne la main, on dit : « Mon bon monsieur, c'est dur, reprenez-la » » –, a été vivement ressenti par les intéressés (*Le Monde*, 24/25-2).

Le même jour, confronté aux présidents des conseils départementaux, il réplique : « J'entends beaucoup de demandes de compétences et de refus de responsabilités » (*BQ*, 22-2). À une protestataire âgée, blessée lors d'une manifestation à Nice, le 23 mars, le Président a souhaité « un prompt rétablissement et, peut-être, une forme de sagesse » (*Le Figaro*, 26-3).

– *Marande présidentielle*. Le chef de l'État, en tenue vestimentaire de circonstance, a rencontré des sans-abri dans le cadre du Samu social, le 18 février, dans le Val-de-Marne.

– *Pouvoir de nomination*. Le décret du 3 août 2018 relatif aux emplois supérieurs, laissés à la décision du gouvernement, au titre de chefs de la poste consulaire ayant rang de consul général, a été annulé par le Conseil d'État, dans son arrêt « Syndicat CFTD Affaires étrangères » du 27 mars. Car leurs « missions [...] ont la nature, non de missions diplomatiques [...], mais

de fonctions essentiellement administratives [...]. L'ambassadeur, dépositaire de l'autorité de l'État, unique représentant du président de la République et du gouvernement auprès de l'État accréditaire, [...] est seul chargé de mettre directement en œuvre, dans ce pays, la politique extérieure de la France» (§ 11). Par suite, les emplois de consul général ne peuvent pas figurer dans la liste du décret du 24 juillet 1985. La nomination envisagée de l'écrivain M. Philippe Besson, proche du couple présidentiel, à Los Angeles relevait donc du fait du prince (*Le Monde*, 29-3) (cette *Chronique*, n° 168, p. 176).

–*Relation avec le Premier ministre.* Le Président a dissipé, devant des journalistes, le 31 janvier, tout désaccord avec M. Philippe, y compris sur le choix d'abaisser la limitation de vitesse à 80 kilomètres heure (cette *Chronique*, n° 167, p. 170). Car «le Premier ministre n'a pas vocation à être un fusible [...]. Après, il y a la vie politique et ce que permet la Constitution» (*Le Figaro*, 1<sup>er</sup>-2). Cependant, en saisissant le Conseil constitutionnel de la proposition de loi «anticasseurs», le 11 mars, M. Macron devait se comporter autrement (*Le Monde*, 13-3).

–*Réunions de crise.* Rentré dans la soirée du sombre samedi 16 mars de la station de sports d'hiver de La Mongie, dans les Pyrénées, M. Macron a présidé, au ministère de l'Intérieur, la cellule de crise et annoncé des «décisions fortes» en vue de restaurer l'ordre public compromis. Il réunira, deux jours plus tard, le Premier ministre et les ministres intéressés à cet effet (*Le Monde*, 20-3) (cette *Chronique*, n° 169, p. 198).

–*Saisine du Conseil constitutionnel.* V. *Conseil constitutionnel. Majorité. Premier ministre.*

–*Sortie de crise institutionnelle:* «la démocratie délibérative ou participative» ou l'institutionnalisation du grand débat national? Devant des journalistes, le 31 janvier, M. Macron a explicité sa démarche: «Si je voulais faire comme on fait toujours pour régler une crise, je ferais un Grenelle, une dissolution et un changement de gouvernement.» Mais, précise-t-il, «jouer sur le clavier institutionnel classique, c'est se défausser de sa responsabilité»: «En conscience, je ne le ferai pas. Un expédient immédiat n'est pas une réponse à une crise qui va durer.» D'où le choix d'une société du «débat permanent», du «nouveau souffle» à l'origine d'une «démocratie délibérative» qu'il appelle de ses vœux. Une démocratie nouvelle qui cohabiterait, somme toute, avec la démocratie représentative incarnée par le Parlement, ce dernier ne pouvant «revenir pendant quelques années sur le choix des Français», à l'image du précédent du référendum de 2005 (*Le Figaro*, 1<sup>er</sup>-2). Lors de sa rencontre avec des intellectuels, le 18 mars, le chef de l'État a précisé sa pensée sur la «démocratie délibérative», qui rejette à la fois le «référendum permanent» et les rendez-vous électoraux (*BQ*, 19-3). Tel le bonapartisme éclairé, une démocratie fondée sur le dialogue (le soliloque?) entre le président de la République et le peuple, en consacrant le grand débat national?

–*Sus à la «démocratie de l'émeute»!* Concernant l'action des casseurs et pilleurs, le Président s'est emporté, le 26 février, à l'occasion de sa rencontre à l'Élysée avec des élus du Grand Est:

« Quand on va le samedi à une manifestation violente, on se rend complice du pire [...]. On ne peut être dans une démocratie de l'émeute. » Il a souhaité le retour « à une vie démocratique normale » (*Le Figaro*, 27-2). Cependant, il observera, le 1<sup>er</sup> mars, à Bordeaux, en présence d'élus : « On ne décide pas un état d'urgence quand on a des tensions sociales dans son pays. Cela aurait été une erreur » (*BQ*, 4-3). Le regain de violences à Paris, le 16 mars, devait le conduire à promettre des « décisions fortes », qui seront prises par le gouvernement en vue de juguler les scènes de guérilla urbaine (*Le Monde*, 19-3).

– *Vœux*. En raison du climat social détérioré, le Président a renoncé à la tradition des vœux, en dehors des armées. Le 17 janvier, il s'est rendu sur la base de Cugnaux (Haute-Garonne) (*BQ*, 18-1).

V. *Commission d'enquête. Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Consultation citoyenne. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Question prioritaire de constitutionnalité. Référendum. République.*

QUESTION PRIORITAIRE DE  
CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie*. « Dix ans de QPC en matière pénale » (dossier, *AJ pénal*, 2018, p. 387; T. Carrère, « Le contentieux des ordonnances de l'article 38 de la Constitution à l'épreuve de la QPC », *RDP*, 2018, p. 107; M. Disant, « La délocalisation du Conseil constitutionnel », *JCP G*, 11-2; N. Droin et A. Fautré-Robin (dir.), *Le Non-renvoi des QPC. Unité ou diversité des pratiques de la Cour de cassation et du Conseil d'État*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2018.

– *Audience délocalisée. V. Conseil constitutionnel.*

– *Changement de circonstances*. Une décision du Conseil constitue un changement de circonstance justifiant le réexamen de dispositions déjà déclarées conformes à la Constitution (764 QPC). Il en va de même d'une réserve d'interprétation énoncée dans une décision précédente (769 QPC).

– *Mémoires en intervention*. Une quinzaine de mémoires en intervention ont été déposés dans le cadre de la décision 761 QPC.

Une intervention de l'auteur et rapporteur d'une proposition de loi à l'origine du texte contesté est déclarée irrecevable dès son dépôt devant le Conseil (761 QPC). Il s'agit de ce qu'il convient d'appeler la « jurisprudence Léonetti », établie lors de la décision 632 QPC du 2 juin 2017, où le Conseil, lors de la séance du 6 avril, avait jugé irrecevable une telle intervention.

– *Réserve d'interprétation transitoire*. L'abrogation de l'article 34 de la loi du 24 novembre étant reportée au 1<sup>er</sup> septembre, le Conseil indique qu'à compter de la date de publication de sa décision les avis défavorables pris par les magistrats judiciaires sur les demandes de rapprochement familial des prévenus peuvent être contestés devant le président de la chambre de l'instruction (763 QPC).

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

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

– *Incident*. Questionné, le 5 mars, par M. Prud'homme (FI) (Gironde,

3<sup>e</sup>), matraqué par les forces de police lors d'une journée de mobilisation des « gilets jaunes », le ministre de l'Intérieur a répondu « que la place d'un député n'est pas dans un lieu où il a été interdit de manifester » et « qu'il n'est pas convenable pour un député de baisser le bouclier de protection des forces de l'ordre ». Cet échange a provoqué le départ des députés du groupe FI puis, une fois la séance des questions terminée, un rappel au règlement.

202 – *Courtoisie*. À l'occasion de la Journée internationale des droits des femmes, les séances de questions au gouvernement des 5 et 6 mars ont été présidées par Mmes Genevard (LR) (Doubs, 5<sup>e</sup>) et Bureau-Bonnard (REM) (Oise, 6<sup>e</sup>). Par un courrier adressé aux députés, le 12 mars, M. Ferrand propose, dans le cadre d'une future réforme du règlement, de réduire à une le nombre de séances de questions au gouvernement et de permettre au député de répliquer au ministre comme c'est déjà le cas au Sénat (*Le Monde*, 14-3).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre*.

## RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. D. de Béchillon, « Pour en finir avec le (fantasme du) référendum constituant », *Le Point*, 13-2; G. Courtois, « Terra Nova propose un référendum d'initiative citoyenne sans risque », *Le Monde*, 19-2; O. Duhamel, « Le référendum d'initiative citoyenne, soit poison, soit illusion », *JCP G*, 14-1; Q. Girault, « L'adoption du référendum d'initiative citoyenne, un moyen de préserver la V<sup>e</sup> République », *ibid.*; A. Levade et A.-M. Le Pourhiet, « Le référendum d'initiative citoyenne

(RIC) », *Constitutions*, 2018, p. 493; J.-É. Schoettl, « Un “référendum QCM” le jour des élections européennes ? Complexe et hasardeux », *Le Figaro*, 6-2.

– *Sur le référendum d'initiative citoyenne (RIC)*. Le président Macron s'est opposé à cette proposition des « gilets jaunes » : « On ne gouverne pas à coups de référendums », a-t-il expliqué lors d'une intervention à Bourgade-Péage (Drôme), le 24 janvier. Il s'est prononcé, en revanche, pour un assouplissement des conditions de mise en œuvre du référendum d'initiative partagée (RIP) (art. 11 C).

Dans le cadre de sa journée mensuelle du 21 février, le groupe FI a déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne. Celle-ci a fait l'objet d'une motion de renvoi en commission. V. *Ordre du jour*.

– *Sur un référendum QCM ?* Cette hypothèse visée à l'article L. 558-45 du code électoral prévoit autant de lois référendaires qu'il y a de textes proposés.

V. *Consultation citoyenne. Ordre du jour. Président de la République*.

## RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. Ph. Raynaud, *La Laïcité. Histoire d'une singularité française*, Paris, Gallimard, 2019; M. Rescan, *Les Grandes Illusions. Enquête sur les soldats de la macronie*, Paris, Robert Laffont, 2019; L. Baghestani, « Le principe de laïcité, une invention française ignorée », *LPA*, 13-3.

– *Tradition républicaine*. La cérémonie de la galette des rois (sans fève...)

s'est déroulée au palais de l'Élysée, le 11 janvier (*Le Figaro*, 12-1).

V. *Président de la République.*

RÉSOLUTION (ART. 34-1 C)

– *Adoption.* Une résolution sur l'agenda commercial européen et l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Japon a été adoptée par l'Assemblée nationale, le 18 février. Celle relative à la coopération parlementaire franco-allemande l'a été le 11 mars. De son côté, le Sénat a adopté, le 14 mars, une résolution pour soutenir la lutte contre le mariage des enfants, les grossesses précoces et les mutilations sexuelles féminines.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

RÉSOLUTION EUROPÉENNE (ART. 88-4 C)

– *Adoption.* Le Sénat a voté, le 22 janvier, une résolution sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak (*JO*, 23-1).

V. *Sénat.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Groupe de travail du Sénat.* Sur la base des travaux de ce groupe, plusieurs propositions ont été émises, le 20 mars, par le président du Sénat. D'une part, une expérimentation sera effectuée lors de la session 2019-2020. Elle portera, premièrement, sur un « droit de tirage citoyen » qui, sur la base de pétitions recueillant un nombre significatif de signatures, pourra conduire à la création, une fois par session, d'une

mission d'information; deuxièmement, sur un droit d'initiative législative par lequel une pétition présentée sous forme de texte pourra donner lieu, une fois par session, à l'inscription d'une proposition de loi; et, troisièmement, sur l'organisation de séances de questions posées par les citoyens et adressées aux membres du gouvernement ou aux sénateurs. D'autre part, concernant l'article 11, il est proposé que tout projet de loi soumis à référendum fasse obligatoirement l'objet d'un contrôle préalable du Conseil constitutionnel et que les conditions de mise en œuvre du mécanisme du référendum d'initiative partagé soient allégées.

203

SÉANCE

– *Communication originale de documents à l'Assemblée nationale.* Lors de la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi Pacte, le ministre de l'Économie et des Finances a indiqué aux députés que ceux-ci pourront prendre connaissance du contenu de l'unique version provisoire du cahier des charges de la privatisation d'Aéroports de Paris en se déplaçant eux-mêmes au 95, rue de l'Université, dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Cette modalité d'information des élus a suscité de nombreux rappels au règlement (deuxième séance du 14 mars).

– *Demande de seconde délibération (art. 101 RAN).* Deux demandes, émanant des commissions, ont été faites, respectivement sur le texte pour une école de confiance (deuxième séance du 11 février) et sur celui relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (deuxième séance du 12 mars).

– *Demande de vérification de quorum.* En application de l'article 61, alinéa 2, RAN, le groupe FI a demandé une telle vérification lors de la discussion de textes proposés dans le cadre de sa journée mensuelle (première séance du 21 février). V. *Ordre du jour*.

– *Dépôt d'une motion d'ajournement.* Le groupe FI a déposé la première motion d'ajournement de la législature dirigée contre un projet de loi autorisant l'approbation d'une convention internationale (première séance du 14 février). Contrairement aux motions de procédure classique, la motion d'ajournement (art. 128, al. 2 RAN) est examinée après la discussion générale.

– *Incident.* M. Nadot (NI) (Haute-Garonne, 10<sup>e</sup>) a brandi, en séance, une banderole sur laquelle était écrit « La France tue au Yémen ». Celle-ci a été retirée immédiatement par les huissiers. Un rappel à l'ordre, avec inscription au procès-verbal, a été fait par le président de séance (deuxième séance du 19 février) (cette *Chronique*, n°169, p. 202).

– « *Name and shame* ». Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n°169, p. 202), M. Ruffin (FI) (Somme, 1<sup>re</sup> a), lors de l'adoption d'une motion de rejet préalable dirigée contre une proposition de loi relative au handicap, implicitement indiqué qu'il rendra public, sur son compte Facebook, le nom des députés ayant voté en faveur du rejet (deuxième séance du 7 mars).

– *Procédure d'examen simplifiée* (art. 103 et 104 RAN et 47 décies RS). À l'Assemblée nationale, des groupes (MoDem, GDR et socialiste) se sont opposés à la discussion de quatre projets

de loi tendant à autoriser l'approbation d'accords internationaux selon la procédure d'examen simplifiée. La conférence des présidents en a pris acte, le 23 janvier et le 5 février. En conséquence, le régime de droit commun a été appliqué.

Pour la première fois depuis 2005, un texte de loi (en l'occurrence, une proposition de loi comprenant un article unique relatif aux services département d'incendie et de secours) autre que ceux relatifs à la ratification d'engagements internationaux a été adopté, en moins d'une minute, selon cette procédure (deuxième séance du 26 mars).

Au Sénat, le groupe CRCE s'est opposé au recours à la procédure d'examen simplifiée à l'égard du projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen du 20 septembre 1976. Il en a été donné acte lors de la séance du 12 février.

– *Procédure sénatoriale de législation en commission* (art. 47 ter à 47 quinquies RS). Ont été adoptées en procédure d'examen en commission, le 22 janvier, les propositions de loi ordinaire et organique relatives à l'amélioration du régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France; le 23 janvier, une proposition de loi visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées hébergées en Ehpad; le 6 mars, une proposition de loi relative aux sapeurs-pompier; le 13 mars, une proposition visant à favoriser la reconnaissance des proches et une autre tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes.

Par ailleurs, une application partielle de cette procédure a été sollicitée pour le projet de loi Pacte, le 29 janvier.

– *Temps législatif programmé (art. 49, al. 5 et suiv. RAN)*. Il a été utilisé pour la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi Pacte à partir du 13 mars. Une enveloppe de vingt heures a été attribuée aux groupes et aux non-inscrits.

V. *Assemblée nationale. Commission. Sénat.*

SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat (direction de la séance), *La Séance plénière et l'Activité du Sénat 2017-2018* (rapport), 2019.

– *Collaborateurs parlementaires*. Le bureau du Sénat a fixé, par arrêté du 21 mars, une instance paritaire de dialogue social entre les sénateurs et leurs collaborateurs, en application de l'article 8 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

– *Composition*. À l'occasion du renouvellement triennal du Conseil constitutionnel, deux sénateurs ont été désignés, le 21 février, MM. Jacques Mézard (RDSE) (Cantal) et François Pillet (LR) (Cher), respectivement par le président de la République et le président du Sénat (*JO*, 23-2). Leur mandat a cessé le 3 mars (*JO*, 6-3).

– *Déclaration interparlementaire franco-allemande*. Le Sénat et le Bundesrat allemand ont adopté, le 19 mars, cette déclaration signée par les présidents Larcher et Günther, en vue de l'approfondissement de leurs relations institutionnelles (*BQ*, 20-3).

– *Pouvoir de contrôle (art. 24 C)*. La publication du rapport de la commission des lois du Sénat afférent à l'affaire Benalla, le 20 février, a suscité, à nouveau, la mise en cause de la Haute

Assemblée. Outre le Premier ministre (v. *supra*), la garde des Sceaux a réagi promptement en estimant que le Sénat n'était « pas complètement dans le respect de la séparation des pouvoirs » (*Le Monde*, 23-2), en méconnaissance des missions constitutionnelles dévolues à chaque assemblée parlementaire en leur qualité de pouvoir de la République (*Le Monde*, 23-2) (cette *Chronique*, n° 169, p. 177).

Le bureau, réuni le 21 mars, a statué, au vu du rapport présenté par Mme Létard (UC) (Nord), sur les suites à donner aux déclarations tenues sous serment (art. 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958) par MM. Benalla, Crase, son comparse, Strzoda, directeur de cabinet du président de la République, Kohler, secrétaire général de la présidence de la République, et le général Lavergne, chef du groupe de sécurité de la présidence de la République) devant la commission des lois investie des prérogatives d'une commission d'enquête. À la majorité de ses membres, par un vote à main levée, le bureau a décidé de demander au président du Sénat de signaler au ministère public, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, les suspicions de faux témoignage constituées par les déclarations de MM. Benalla (rôle à l'Élysée; passeports diplomatiques; conclusion d'un contrat de sécurité) et Crase, d'une part, et celles des trois collaborateurs du chef de l'État, en raison d'incohérences et de contradictions avec la portée du serment prêté, au sens littéral du terme, d'autre part (Senat.fr).

À l'unisson du Premier ministre (v. *supra*), M. Griveaux a dénoncé « une décision politique », une « instrumentalisation de la justice », « un tribunal politique ». C'est « un détournement des institutions à des fins politiciennes »,

tranchera M. Patriat, président du groupe REM au Sénat (*Le Monde*, 23-3). En clair, « une démarche politique », précisera le chef de l'État, en marge du Conseil européen, le lendemain (*Le Monde*, 24/25-3).

206 –Président: « J'assume ». À propos de la décision susmentionnée du bureau, le 21 mars, M. Larcher a affirmé: « Je ne suis en guerre contre personne. Pas contre l'Élysée et personne d'autre. Le sujet est d'une autre nature. C'est simplement l'application du droit, rien que le droit, tout le droit. » Sous cet aspect, la conférence commune prévue à Sciences Po Lille, le lendemain, avec M. Ferrand, son homologue, a été annulée par ce dernier (*BQ*, 22-3). « J'assume », devait-il déclarer lors de ce déplacement: « Il va falloir s'habituer à ce que la mission de contrôle parlementaire existe [...]. À un moment où on a l'impression d'un vertical absolu, il est important qu'on retrouve cette autonomie » (*Le Monde*, 24/25-3).

V. Amendements. Bicamérisme. Commission. Commission d'enquête. Commission spéciale. Loi. Mission d'information. Ordre du jour. Premier ministre. Président de la République. Résolution. Résolution européenne. Révision de la Constitution. Séance.

## VOTE

– *Bibliographie*. P. Roger, « Faut-il rendre le vote obligatoire pour endiguer l'abstention ? », *Le Monde*, 9-3.

– *Listes électorales*. Le décret 2019-188 du 13 mars, qui porte convocation des électeurs pour l'élection des représentants au Parlement européen (*JO*, 15-3), met en œuvre, pour la première fois, la loi du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales (art. L. 16 du code électoral). Ces dernières sont extraites du répertoire électoral unique (REU) et permanent et à jour des inscriptions intervenues jusqu'au 31 mars (art. 17 du code électoral) ainsi que des inscriptions dérogatoires et, le cas échéant, des décisions d'inscription ou de radiation rendues par le juge d'instance (art. L. 20) (cette *Chronique*, n° 167, p. 180).

– *Vote par correspondance*. En application de l'article 87 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le décret 2019-223 du 23 mars instaure, de façon inédite, un vote par correspondance pour les personnes détenues, au titre des élections européennes (*JO*, 24-3) (*Le Monde*, 24/25-3).