

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE
FRANÇAISE

(1^{er} AVRIL – 30 JUIN 2019)

173

REPÈRES

2 avril. Une perquisition, en lien avec l'affaire des emplois fictifs d'assistants européens du MoDem, est conduite au domicile du directeur de cabinet de M. Bayrou, maire de Pau. Pour faits de menaces proférées par courriel à l'encontre de M. Castaner et sa famille, une personne est condamnée par le tribunal de grande instance de Thonon-les-Bains à cent quarante heures de travail d'intérêt général et à 2 400 euros de dommages et intérêts.

5 avril. « On a observé, déclare M. Castaner, ministre de l'Intérieur, une réelle collusion à certains moments entre les trafiquants de migrants et certaines ONG », sans remettre en cause la « sincérité » de ces dernières ultérieurement.

Les « gilets jaunes » poursuivent leur mouvement à Paris et en province

(acte XXI). Les manifestations se répéteront en mai et en juin.

7 avril. M. Le Drian lance son mouvement des « Progressistes bretons ».

10 avril. MM. Emmanuel Taché, député (REM), et Mignard, avocat proche du PS, lancent « Hypérion », un laboratoire d'idées de gauche au sein de la majorité.

Par un décret de ce jour, M. Delpuech, ancien préfet de police de Paris, est nommé, au titre du reclassement honorable, conseiller d'État en service extraordinaire.

Un conseil européen extraordinaire reporte au 31 octobre le « Brexit ».

La chambre de l'instruction de la cour d'appel de Bastia confirme l'acceptation d'un aménagement de peine, sous forme de bracelet électronique, en faveur de l'ancien ministre Jérôme Cahuzac. En juin, le Conseil de l'ordre des médecins l'autorisera à exercer la médecine générale en Corse.

- Mettant en avant le recours formé contre la levée de son immunité parlementaire, votée le 12 mars par le Parlement européen, M. Le Pen refuse de se rendre à la convocation d'un juge en lien avec l'affaire des emplois fictifs d'assistants parlementaires.
- 174 15 avril. En ce jour de la semaine sainte, la cathédrale Notre-Dame de Paris est la proie des flammes. Le président Macron se rend immédiatement sur le lieu du sinistre et annonce la reconstruction de l'édifice. Ses conclusions sur le « grand débat national » sont déprogrammées *in extremis* à la télévision.
- 16 avril. M. Jean-Marie Le Pen, élu au Parlement européen depuis 1984, prononce son dernier discours.
- 17 avril. Toutes les églises de France sonnent à 18 h 50, le moment du début de l'incendie de Notre-Dame. En cette semaine sainte, Mme Brigitte Macron préside la messe chrismale à l'église Saint-Sulpice de Paris, aux côtés de M. Castaner. M. Paul Giacobbi, ancien député, ancien président (PRG) du conseil général de Haute-Corse, est définitivement condamné, après le rejet de son pourvoi en cassation, pour détournement de fonds publics au préjudice du département.
- 19 avril. M. Baupin, ancien député écologiste, est condamné par la 17^e chambre correctionnelle du tribunal de Paris pour procédure abusive. Il poursuivait en diffamation Mediapart.fr, France Inter et des femmes qui l'accusaient d'agressions sexuelles. L'ancien Premier ministre M. Fillon, son épouse et M. Joulaud, son suppléant à l'Assemblée nationale, sont renvoyés en correctionnelle pour détournement de fonds publics, à l'exclusion des deux enfants du couple, suivant les réquisitions du parquet national financier.
- 21 avril. La stabilité des opinions favorables se vérifie pour le chef de l'État et le Premier ministre, avec respectivement 29 % et 33 % (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).
- 22 avril. Mediapart.fr relève que Mme Loiseau, tête de liste REM aux élections européennes, a figuré sur une liste d'étudiants d'extrême droite pendant ses études à l'IEP de Paris.
- 28 avril. Sur BFMTV, M. Bayrou estime que les « orientations » de M. Macron, fixées lors de sa conférence de presse trois jours auparavant, constituent une « révolution ».
- 1^{er} mai. Manifestation syndicale : les « gilets rouges » de la CGT défilent aux côtés des « gilets jaunes », à Paris. L'hôpital de la Salpêtrière est le lieu d'incidents. M. Martinez, secrétaire général de l'organisation syndicale, est exfiltré un moment du cortège. M. Mélenchon défile, pour sa part, à Marseille, tandis que Mme Le Pen tient à Metz un « banquet patriotique ».
- 2 mai. À l'occasion du cinq-centième anniversaire de la mort de Léonard de Vinci, les présidents Macron et Mattarella célèbrent le lien « indestructible » entre la France et l'Italie, à Amboise (Indre-et-Loire). Une enquête préliminaire est ouverte sur 195 000 euros de costumes offerts par la marque Smalto à M. Jack Lang, ancien ministre et directeur de l'Institut du monde arabe.
- 7 mai. En lien avec l'enquête sur un système présumé de détournement de fonds publics au profit de sénateurs de l'ex-UMP, MM. Gaudin et Falco, maires de Marseille et de Toulon, sont

placés fin avril, selon RTL, sous le statut de témoin assisté.

Faute de réponse du ministère de l'Éducation nationale, la mairie de Paris renonce à une expérimentation tendant à faire voter les lycéens de plus de 16 ans aux élections européennes.

9 mai. Révélation du fait que des scientifiques, des hommes politiques et des journalistes ont été secrètement fichés par des agences de communication travaillant pour Monsanto, le fabricant du désherbant au glyphosate Roundup.

14 mai. Trois militants d'une association écologiste sont placés en garde à vue, après avoir décroché le portait officiel du président de la République dans la mairie de Saint-Jean-de-la-Ruelle (Loiret), pour manquement à la tradition.

Audition de journalistes du média d'investigation Disclose.ngo par la DCSI, pour compromission du secret de la défense nationale en lien avec la révélation de ventes d'armes à l'Arabie saoudite, en guerre au Yémen.

15 mai. Déformant la teneur d'un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, M. Médevielle, sénateur (UDI) de la Haute-Garonne, vice-président de l'Office, affirme que « le glyphosate est moins cancérigène que la charcuterie ».

Dans un entretien à la *Süddeutsche Zeitung* de Munich, Mme Merkel fait état de divergences avec M. Macron : « Nous avons des confrontations. Il existe entre nous des différences de mentalité ainsi que des différences dans la conception de nos rôles. » Le président français avait évoqué, le 25 avril, avoir « assumé des confrontations fécondes ».

17 mai. M. Martinez est réélu secrétaire général de la CGT.

Les présidents des commissions des lois et des affaires sociales du Sénat demandent au ministre de la Santé des éclaircissements quant à un potentiel fichage de « gilets jaunes » effectué dans les hôpitaux.

Le Défenseur des droits considère qu'il n'a pas à trancher la situation de Vincent Lambert, qui se trouve dans un état végétatif chronique depuis un accident de la route survenu en 2018.

18 mai. C'est l'acte xxvii des « gilets jaunes », qui marque six mois de contestation à Paris et en province. À Milan, les représentants des partis nationalistes, autour de M. Salvini et de Mme Le Pen, se réunissent dans le cadre du scrutin européen.

19 mai. Le chef de l'État bénéficie d'un léger regain de popularité avec 30 % (+ 1) de personnes satisfaites, à l'égal du Premier ministre, avec 34 % (+ 1) (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).

20 mai. *In extremis*, la cour d'appel de Paris ordonne la reprise des soins pour Vincent Lambert, que l'équipe soignante venait de suspendre, conformément à la demande du Comité international des droits des personnes handicapées, organe des Nations unies.

21 mai. La Cour de justice de l'Union européenne rejette le pourvoi déposé par Mme Le Pen à propos du remboursement de l'emploi fictif d'une assistante parlementaire au Parlement européen, lorsqu'elle y siégeait.

24 mai. Le département de la Haute-Marne est le premier à mettre en œuvre la possibilité pour les départements de décider du retour aux

- 90 kilomètres heure sur tout ou partie de leur réseau routier.
- 26 mai. M. Valls, ancien Premier ministre français, échoue aux élections municipales de Barcelone (Espagne). Mais, en se ralliant au second tour, il contribue à la victoire de la gauche radicale face aux indépendantistes.
- 28 mai. Par arrêté du 17 mai, M. Guéant, ancien secrétaire général de l'Élysée et ancien ministre de l'Intérieur, est exclu des ordres de la Légion d'honneur et du Mérite.
- À propos d'un attentat terroriste perpétré à Lyon, le procureur de la République rappelle qu'il est « le seul à pouvoir rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure », renvoyant dos à dos le ministre de l'Intérieur et le maire de Lyon en matière de communication.
- 29 mai. Audition d'une journaliste et du directeur de publication du *Monde* par la DGSJ, une nouvelle fois pour compromission du secret de la défense nationale, en lien cette fois-ci avec l'affaire Benalla.
- 2 juin. Sur LCI, Mme Marion Maréchal plaide la cause d'une coalition entre le RN et une partie de la droite.
Sur TF1, M. Laurent Wauquiez renonce à la présidence de LR après l'échec électoral de son parti.
- 4 juin. Le président Larcher réunit au siège de LR des membres du parti, en vue d'examiner la situation après la défaite au scrutin européen. Il propose d'organiser une « convention » en octobre.
- 5 juin. Mme Valérie Pécresse annonce, sur France 2, qu'elle quitte LR.
M. Collomb, ancien ministre d'État et ministre de l'Intérieur, est l'objet d'une perquisition à son domicile et à la mairie de Lyon, dans le cadre d'une enquête portant sur des soupçons de détournement de fonds publics en faveur de son ex-compagne.
- Le président Macron participe, à Portsmouth (Royaume-Uni), en présence de la reine Élisabeth II et du président Trump, à la commémoration du soixante-quinzième anniversaire du débarquement allié en Normandie. Il rend hommage ensuite, à Caen (Calvados), aux fusillés de la Résistance normande.
- 6 juin. Le président de la République et le Premier ministre participent aux cérémonies du débarquement en Normandie, aux côtés des Alliés. « Nous voulons conquérir et exercer le pouvoir », déclare, dans un entretien au *Monde*, M. Jadot (EELV), en songeant aux futures élections municipales.
- 9 juin. À l'initiative de M. Béchu, maire d'Angers (Maine-et-Loire), soixante-douze maires LR appellent à soutenir le gouvernement.
- 11 juin. Le président Macron se rend à la conférence annuelle de l'Organisation internationale du travail, à Genève.
- 12 juin. Mme Macron devient présidente de la fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France, en remplacement de Mme Chirac, dans le cadre de l'opération « Pièces jaunes » notamment.
- 13 juin. Mme Loiseau, tête de liste REM, renonce à la présidence du groupe libéral au Parlement européen après les révélations du *Canard enchaîné* sur les propos peu amènes à l'égard de diverses personnalités.
- 18 juin. M. Zuckerberg crée sur Facebook la monnaie électronique « Libra ».

22 juin. M. Christian Jacob, président du groupe LR à l'Assemblée nationale, se porte candidat à la présidence de son parti (entretien au *Figaro*).

23 juin. La popularité du chef de l'État et celle du Premier ministre demeurent stables, à 30 % et 34 % (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).

M. Mélenchon réaffirme son autorité sur le mouvement FI, après l'échec électoral au scrutin européen. Mais il sera assisté par Mme Panot (Val-de-Marne, 10^e) et M. Quatennens (Nord, 1^{re}), promu « coordinateur ».

25 juin. Un décret de ce jour nomme M. Ricard, avocat général à la Cour de cassation, en vue d'exercer les fonctions de procureur de la République antiterroriste près le TGI de Paris.

27 juin. Le Medef, un jour après avoir annoncé l'invitation de Mme Maréchal à son université d'été, y renonce.

29 juin. M. Guillaume Larrivé, député (Yonne, 1^{re}), déclare sa candidature à la présidence de LR (entretien au *Figaro*).

30 juin. M. Julien Aubert, député (Vaucluse, 5^e), se porte, à son tour, candidat à la présidence de LR (entretien au *Journal du dimanche*).

AMENDEMENTS

– *Caractère public de l'avis rendu par le Conseil d'État*. Si le gouvernement a la faculté de demander l'avis du Conseil d'État sur un projet d'amendement (comme ce fut le cas sur la loi dite anti-casseurs du 10 avril), aucune disposition constitutionnelle n'impose au gouvernement de rendre public cet avis (780 DC).

– *Exercice du sous-amendement*. Le fait que le gouvernement dépose un

amendement après l'expiration du délai de dépôt opposable aux amendements des parlementaires ne fait pas obstacle à l'exercice, par ces derniers, du recours au dépôt de sous-amendements (780 DC).

– *Irrecevabilité de l'article 45 C*. Vingt-quatre articles de la loi Pacte ont été identifiés en tant que cavaliers législatifs (781 DC), ainsi que huit articles de la loi portant dispositions institutionnelles en Polynésie française (784 DC). Il est à indiquer que les assemblées s'efforcent d'être plus vigilantes sur cet aspect. Ainsi, cent soixante amendements ont été déclarés irrecevables par le président du Sénat sur la loi Pacte, tandis que cent douze l'ont été, en commission des lois et en séance, à l'Assemblée nationale sur le texte relatif à la réforme de la justice (document parlementaire n° 1955).

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

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. A. François et O. Rozenberg, *Étude pour une meilleure mesure de l'activité des députés*, Paris, Dalloz, 2019.

– *Composition*. MM. Griveaux (Paris, 5^e) et Mahjoubi (Paris, 16^e), anciens membres du gouvernement (cette *Chronique*, n° 170, p. 188), ont recouvert leur siège le 27 avril (*JO*, 30-4), tandis que Mme de Montchalin (REM) (Essonne, 6^e), nommée secrétaire d'État, abandonnait le sien le 3 avril (*JO*, 3-5). M. Collard (NI) (Gard, 2^e) a été élu représentant au Parlement européen, le 26 mai (*Le Monde*, 28-6).

– *Avance de frais de mandat*. Le bureau a décidé, le 29 mai, de modifier l'arrêté

du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat. A été inséré dans le règlement budgétaire, comptable et financier un « mécanisme d'avance » sur l'avance de frais de mandat, dont les montants et durées de remboursement seront fixés par un arrêté des questeurs.

178 – *Harcèlement moral et sexuel.* Une lettre de vingt-six députés, adressée au président de l'Assemblée nationale, fait référence à une étude du collectif « Chair collaboratrice » révélant que la moitié des cent trente-sept collaborateurs et collaboratrices parlementaires questionnés disent avoir été victimes ou témoins de blagues sexistes, tandis qu'un sur cinq reconnaissait avoir subi une agression sexuelle. La déontologie a été auditionnée, le 3 avril, sur cette question par le groupe de travail sur les conditions de travail et le statut des collaborateurs parlementaires. Par ailleurs, le nouvel article 80-6 du règlement, issu de la résolution du 4 juin 2019, prévoit que « le bureau définit les conditions de mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre toutes les formes de harcèlement ».

– *Mise en examen.* M. Gomès, député (UDI) (Nouvelle-Calédonie, 2^e), a été mis en examen pour prise illégale d'intérêts, le 17 avril. Il en a été de même pour Mme Le Pen (NI) (Pas-de-Calais, 11^e), le 5 juin, pour avoir publié en septembre, sur Twitter, une ordonnance judiciaire (cette *Chronique*, n° 168, p. 151).

– *Relaxe d'une personne poursuivie pour intimidation envers un parlementaire.* Poursuivi par Mme Foitaine-Domeizel, députée (REM) (Alpes-de-Haute-Provence, 2^e), pour intimidation et provocation à la rébellion, un « gilet jaune »

a été relaxé par le tribunal correctionnel de Digne-les-Bains, le 7 mai.

– *Retenue sur indemnité de fonction pour absentéisme.* Le président de l'Assemblée nationale a rendu publique la retenue d'un quart de l'indemnité de fonction (1 447,98 euros) de M. Taché (REM) (Val-d'Oise, 10^e) pour absentéisme à la commission des affaires sociales (art. 42-2 RAN). Le fait que l'intéressé se fasse régulièrement remarquer (comme lors de la création, le 10 avril, du laboratoire d'idées de gauche au sein de la majorité, « Hypérion ») n'est sans doute pas anodin à la diffusion de cette information, qui ne dépend que du bon vouloir des instances parlementaires. À quand davantage de transparence globale ?

V. *Amendements. Bicamérisme. Commissions d'enquête. Consultation citoyenne. Déclaration du gouvernement. Déontologie parlementaire. Droits et libertés. Mission d'information. Référendum. Règlement intérieur. Résolution européenne. Responsabilité du gouvernement. Session extraordinaire.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* « L'avenir du dualisme juridictionnel : continuité ou rupture ? » (dossier), *Revue de droit d'Assas*, 2019, p. 29 ; X. Prétot, « La Cour de cassation et le législateur », *RDP*, 2019, p. 373.

– *Garante de la liberté individuelle.* La Cour de cassation, en assemblée plénière, a cassé, le 28 juin, sans renvoi, l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 mai ordonnant la reprise des traitements de Vincent Lambert, au terme de cette trente-cinquième décision sur cette affaire. Estimant qu'aucune voie

de fait n'a été ici constituée (au sens de la jurisprudence « Bergoend » du Tribunal des conflits du 17 juin 2013), notamment au motif qu'aucune atteinte n'a été portée à la liberté individuelle (art. 66 C), elle a donc déclaré la juridiction judiciaire incompétente.

– *Style des arrêts de la Cour de cassation*. À la suite du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 164, p. 170) et du Conseil d'État (depuis le 1^{er} janvier 2019), la Cour de cassation a décidé de modifier, à compter du 1^{er} octobre 2019, le mode de rédaction de ses arrêts. D'une part, le style sera direct, sans « attendu » ni phrase unique, et les paragraphes seront numérotés. Les parties de l'arrêt seront structurées comme suit: 1) faits et procédure; 2) examen du ou des moyens; 3) dispositif. D'autre part, les arrêts les plus importants seront motivés de façon développée et enrichie (CourDeCassation.fr).

BICAMÉRISME

– *Dernier mot*. Ont été adoptées avec le dernier mot à l'Assemblée nationale la loi Pacte (première séance du 11 avril).

Le service de la séance de l'Assemblée nationale indique qu'en mai 2019, sur quarante-huit commissions mixtes paritaires réunies sous la XV^e législature, la moitié exactement a échoué (document parlementaire n° 1955).

V. Assemblée nationale. Sénat.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Droit de pétition*. À l'occasion de sa conférence de presse du 25 avril, M. Macron a souhaité, dans le cadre d'un « nouvel acte de décentralisation », renforcer le droit de pétition au niveau

local sous « la forme d'un droit d'interpellation des élus ». Avec l'exigence d'un certain seuil, un sujet pourrait être ainsi inscrit à l'ordre du jour d'une assemblée territoriale (Elysee.fr).

– *Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française* (art. 74 C).

Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 160, p. 161), le Conseil constitutionnel s'est livré à un exercice de répartition et de qualification des normes (783 DC). C'est ainsi que l'article 10 de la loi organique déferée portant modification du statut d'autonomie (cette *Chronique*, n° 110, p. 203) a été censuré, au motif qu'il transférait « l'organisation de la justice » à la Polynésie française, matière réservée à la compétence de l'État (art. 74, al. 4, de la Constitution). Au demeurant, des dispositions ont été déclassées d'une loi organique à une loi ordinaire: indemnisation de personnes exposées au rayonnement d'essais nucléaires (art. 1^{er} de la loi organique); emploi dans le seul cadre des litiges en matière financière, d'avocats en qualité de salariés (art. 10, al. 3).

V. *Amendements. Conseil constitutionnel. Loi de finances. Loi organique*.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Bibliographie*. M. Rescan, « À l'Assemblée, des élus s'invitent dans le débat miné sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite », *Le Monde*, 9/11-6.

– *Création*. Au Sénat, il a été créé, en avril, une commission sur la souveraineté numérique, à la demande du groupe LR. À l'Assemblée nationale a été constituée, en juin, une commission d'enquête sur l'impact économique, sanitaire et environnemental

de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles en Guadeloupe et en Martinique, à l'initiative du groupe socialiste.

180 – *Signalement auprès du procureur de la République de propos d'une personne tenus lors de son audition par une commission d'enquête.* Mme Ressiguier (FI) (Hérault, 2^e) et M. Morenas (REM) (Vaucluse, 3^e), respectivement présidente et rapporteur de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France, constituée à l'Assemblée nationale, ont saisi le procureur de la République, le 11 mai, eu égard aux propos de M. Benedetti, porte-parole du Parti nationaliste français, tendant à nier l'existence de la Shoah, alors qu'il était auditionné sous serment le 25 avril.

V. Assemblée nationale. Sénat.

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Pratique américaine du « survivant désigné » ?* Le Premier ministre indique que la transplantation de la pratique en vigueur aux États-Unis, selon laquelle un membre du cabinet est mis à l'abri dans un lieu tenu secret quand le président des États-Unis prononce son discours sur l'état de l'Union devant le Congrès, n'est pas d'une « nécessité absolue » en France lorsque le président de la République prend la parole devant le Parlement réuni en Congrès, en application de l'article 18 C (JO, 4-6).

V. Président de la République.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* « De l'intégration des ordres juridiques : droit constitutionnel

et droit de l'Union européenne » (dossier), *Titre VII*, n° 2, 2019 (en ligne); P. Cassia et P. Weil, « Référendum sur ADP: "Le Conseil constitutionnel n'a commis ni faute juridique, ni faute politique" », *Le Monde*, 17-5; O. Duhamel et N. Molfessis, « ADP: "Avec le RIP, le Conseil constitutionnel joue avec le feu" », *Le Monde*, 15-5; L. Fontaine, « Loi anti-casseurs: "Certaines dispositions non censurées peuvent affecter durement les citoyens" », *Le Monde*, 11-4; B. Mathieu, « Le Conseil constitutionnel ouvre la voie à la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée », *JCP G*, 27-5; B. Quiriny, « Le Conseil constitutionnel dans les travaux du Comité consultatif constitutionnel de 1958 », *RFDC*, 2019, p. 145; R. Rambaud, « Référendum d'initiative partagée: une première historique ? », *AJDA*, 2019, p. 1073; J.-É. Schoettl, « De quelques questions épineuses sur le RIP "Aéroport de Paris" », *LPA*, 7-6; V. Villette, « Conséquences des décisions du Conseil constitutionnel: le Conseil d'État ménage ses effets », *Revue de jurisprudence fiscale*, 2019, à paraître.

– *Chr. RFDC*, 2019, p. 171; *JCP G*, 1^{er}-4.

– *Audience foraine pédagogique.* Illustration du dualisme juridictionnel, l'audience de deux questions prioritaires de constitutionnalité (785 et 786) s'est tenue, cette fois-ci (cette *Chronique*, n° 170, p. 180), à la cour d'appel administrative de Nantes, le 14 mai (*Le Figaro*, 17-5). Le président Fabius s'est rendu, le 24 courant, devant les étudiants nantais en droit.

– « *Circonstances regrettables* ». S'il est fréquent que le Conseil, dans le cadre

du contentieux électoral, fasse état d'irrégularités « regrettables » mais qui ne sont néanmoins pas de nature à altérer la sincérité du scrutin du second tour, cette démarche est exceptionnelle au titre du contrôle de constitutionnalité (745 DC). Dans la décision 781 DC, face aux risques de stratégie de contournement des règles fixées par le code du travail, le Conseil s'est contenté de constater que « l'éventualité d'un détournement de la loi ou d'un abus lors de son application, pour regrettables qu'ils soient, n'entache pas celle-ci d'inconstitutionnalité » (§ 9).

– « *Contributions extérieures* ». Œuvrant en faveur de davantage de transparence, le Conseil, après avoir décidé en février 2017 de rendre publique la liste des « contributions extérieures », a annoncé, le 24 mai, que désormais leur contenu sera aussi porté à la connaissance du public sur son site internet (BQ, 27-5).

Parmi les nombreuses contributions extérieures déposées sur la loi Pacte, on notera celle présentée par un avocat au nom d'un peu plus de trente-six mille citoyens (781 DC).

181

– *Décisions*. V. tableau *ci-après*.

-
- 4-4 780 DC, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (JO, 11-4). V. *Amendements. Droits et libertés*.
- 5-4 772 QPC, Visite des locaux à usage d'habitation par des agents municipaux (JO, 6-4). V. *Droits et libertés*.
773 QPC, Frais irrépétibles devant les juridictions pénales II (JO, 6-4). V. *Droits et libertés*.
- 12-4 774 QPC, Contrôle des prix et des marges en Nouvelle-Calédonie (JO, 13-4).
775 QPC, Imposition au nom du donataire de la plus-value en report d'imposition (JO, 13-4).
- 19-4 776 QPC, Validation législative des conventions relatives à l'accès aux réseaux (JO, 20-4).
777 QPC, Caducité de la requête introductive d'instance (JO, 20-4). V. *Droits et libertés*.
- 9-5 1 RIP, Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris (JO, 15-5). V. *Référendum et ci-dessous*.
- 10-5 778 QPC, Vente ou changement d'usage des biens d'une section de commune décidé par le conseil municipal (JO, 11-5).
779/780 QPC, Amende pour défaut de déclaration de transfert international de capitaux II (JO, 11-5).
781 QPC, Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire (JO, 11-5). V. *Droits et libertés*.
- 16-5 781 DC, Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (JO, 23-5). V. *Droits et libertés. Référendum et ci-dessous*.
- 17-5 782 QPC, Déductibilité de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (JO, 18-5).
783 QPC, Cumul de poursuites et de sanctions en cas de dépassement du plafond de dépenses par un candidat à l'élection présidentielle (JO, 18-5). V. *Droits et libertés*.

- 24-5 784 QPC, Retenue à la source sur la rémunération de sociétés étrangères (JO, 25-5).
785 QPC, Point de départ du délai de prescription de l'action publique (JO, 25-5).
V. *Droits et libertés et ci-dessus*.
786 QPC, Délai entre la citation et la comparution devant un tribunal correctionnel (JO, 25-5) V. *ci-dessus*.
- 6-6 782 DC, Résolution renforçant les capacités de contrôle de l'application des lois (JO, 7-6). V. *Règlement intérieur*.
- 7-6 787 QPC, Absence de sursis à exécution du licenciement d'un salarié protégé (JO, 8-6).
788 QPC, Absence de recours juridictionnel à l'encontre de la décision de placement d'animaux vivants (JO, 8-6).
- 14-6 789 QPC, Droit de communication des organismes de sécurité sociale (JO, 15-6).
V. *Droits et libertés*.
790 QPC, Répression pénale des pratiques commerciales trompeuses (JO, 15-6).
- 182 21-6 791 QPC, Autorisation de sortie d'une personne détenue (JO, 22-6).
792 QPC, Dépassement d'honoraires (JO, 22-6).
- 27-6 783 DC, Loi organique relative au statut de la Polynésie française (JO, 6-7).
V. *Collectivités territoriales. Loi organique*.
784 DC, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (JO, 6-7). V. *Amendements et ci-dessus*.
- 28-6 793 QPC, Majoration de 25 % de l'assiette de l'impôt sur le revenu applicable à des revenus de capitaux mobiliers particuliers (JO, 29-6).
794 QPC, Demande en appréciation de la légalité externe d'une décision administrative non réglementaire (JO, 29-6).

– *Demande de saisine de la CEDH au titre du protocole n° 16*. Estimant qu'aucun motif ne justifiait la saisine de la Cour de Strasbourg d'une demande d'avis consultatif portant sur l'interprétation d'articles de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil a rejeté la demande des requérants formulée en ce sens (772 QPC).

– *Déport*. MM. Mézard et Priet se sont déportés pour les décisions 780 DC et 781 DC, M. Mézard pour les décisions 783 et 784 DC et M. Juppé pour la décision 783 QPC.

– *Incompétence du Conseil d'État*. Au terme d'une jurisprudence classique, ce dernier a décliné sa compétence au sujet

des actes se rattachant à l'exercice par le Conseil constitutionnel des missions qui lui sont confiées par la Constitution ou par des lois organiques prises sur son fondement. Il ne peut se prononcer sur l'adoption ou sur le refus d'adoption des dispositions de son règlement intérieur. En l'espèce, la requête de la section française de l'association « Les Amis de la Terre » demandant à ce que soit adopté un règlement intérieur relatif à la procédure des « contributions extérieures » a été rejetée, le 11 avril.

– *La « cohérence juridique » des décisions sur la privatisation d'Aéroports de Paris*. Après avoir déclaré recevable, le 9 mai, la proposition de loi dans le cadre d'un référendum

d'initiative partagée visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris, le Conseil a validé, le 16 mai, la procédure de privatisation d'Aéroports de Paris (781 DC). Dans un communiqué de ce jour, le président Fabius a rappelé, de manière exceptionnelle, à propos de la première décision, qui a suscité des critiques et une tension avec le gouvernement, que le Conseil « a pour office de juger si un texte de loi dont il est saisi est conforme ou non à la Constitution, et pas de dire si ce texte lui apparaît bon ou mauvais en opportunité ». Et d'ajouter, à propos de l'article 11-3 C : « On peut être favorable ou critique envers ces dispositions, elles sont rédigées ainsi [...]. Nul ne saurait ignorer la lettre de la Constitution et de la loi organique, que le Conseil constitutionnel a pour mission de faire respecter. » Dès lors, la « cohérence juridique » des décisions relatives à la privatisation d'Aéroports de Paris s'impose (BQ, 17-5).

– *Membres de droit.* M. Giscard d'Estaing a participé à l'examen de la loi dite anti-casseurs (780 DC), de la loi sur les entreprises (781 DC) et de celles relatives à la Polynésie française (783 et 784 DC). Entre-temps, sur RTL, le 13 mai, il s'était exprimé à propos des élections européennes : « L'Europe, c'est vous ! » Derechef, M. Sarkozy a été partie à un litige devant le Conseil (cette *Chronique*, n° 148, p. 183) en matière électorale – cette fois-ci, dans le cadre du contrôle *a posteriori* de la loi (783 QPC).

– *Mémoire d'un seul parlementaire.* Mme Rabault, présidente du groupe socialiste, a présenté, de manière isolée et spécifique, des observations pour

répondre à l'argumentation du gouvernement invitant, dans son mémoire, le Conseil à tirer les conséquences d'une déclaration de constitutionnalité de la privatisation d'Aéroports de Paris sur la procédure du référendum d'initiative partagée, engagée depuis le 9 mai (1 RIP).

– *Président.* Il a appartenu à M. Juppé, nouveau doyen d'âge, de présider la séance du 17 mai, du fait de l'absence de M. Fabius (cette *Chronique*, n° 169, p. 176).

– *Saisine du Premier ministre* 183 (art. 61 C). Au moment où une loi organique relative au statut d'autonomie de la Polynésie française était déferée (al. 1^{er}), le Premier ministre, selon la démarche classique de la connexité, a soumis en même temps une loi portant diverses dispositions institutionnelles (al. 2). Sans invoquer aucun grief particulier, cette dernière a pourtant été censurée pour l'essentiel, au fond (v. *Loi de finances*) et en la forme (v. *Amendements*). Dans ces cas, à la suite de la traditionnelle rencontre pendant l'instruction entre le rapporteur, assisté éventuellement de conseillers, et de membres du Secrétariat général du gouvernement, le Premier ministre a présenté des observations en tant que défendeur de la loi.

V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés. Loi organique. Question prioritaire de constitutionnalité. Référendum.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Ordre du jour diversifié.* Depuis la réunion du 15 mai, à la demande du chef de l'État, une partie D, intitulée

« Résultats » (performance des indicateurs économiques) a été créée. Dès lors, les « échanges » figurent désormais en « partie E » (conseil du 22 mai).

– *Ordre du jour unique.* De manière exceptionnelle, le conseil réuni, le 17 avril, a été consacré au projet de reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris, deux jours après son incendie (*Le Figaro*, 18-4).

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

184

CONSEIL ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

– *Saisine (art. 70 C).* Le président de l'Assemblée nationale a saisi le CESE de la proposition de loi relative aux pré-enseignes, qui a été déposée par M. Ramos (MoDem) (Loiret, 6^e) (*BQ*, 2-4) et adoptée à l'Assemblée nationale, le 9 mai.

V. *Loi.*

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* F. Chaltiel, « La Constitution à 60 ans. Retours sur un esprit, des institutions et une pratique », *LPA*, 8-4.

CONSULTATION CITOYENNE
OU « LE GRAND DÉBAT NATIONAL »

– *Bibliographie.* D. Maillard, *Une colère française*, Paris, L'Observatoire, 2019; D. Baranger, « Le grand débat national, la Constitution, le régime », *JCP G*, 22-4; C. Broyelle,

« L'ossature administrative du grand débat national », *ibid.*

– *Participation.* L'Assemblée nationale a organisé, les 2 et 3 avril, quatre débats en lien avec les thématiques retenues par le gouvernement (*Le Monde*, 5-4). Au terme du grand débat national, plus d'un million et demi de personnes y ont participé directement. Un tiers est intervenu sur le site internet officiel, un autre tiers au cours de l'une des dix mille réunions locales et conférences citoyennes, et le dernier tiers par le biais des quinze mille cahiers de doléances. Le coût de ce grand débat a été estimé à plus de 12 millions d'euros (*Le Monde*, 8-4) (cette *Chronique*, n° 170, p. 183)

– *Restitution et conclusion.* Depuis le Grand Palais, à Paris, le Premier ministre a dégagé le 8 avril, les enseignements de la consultation citoyenne lancée par le chef de l'État. « Les débats nous indiquent clairement la direction à prendre », a résumé M. Philippe : « Nous devons baisser et baisser plus vite les impôts » – et ce afin de répondre à « l'immense exaspération fiscale » des Français (*Le Figaro*, 9-4). Il a appartenu, en dernier lieu, à M. Macron de clore cette consultation inédite en dégagant quatre « orientations » au cours de sa conférence de presse du 25 avril (v. *Président de la République*), l'annonce ayant été retardée *in extremis* du fait de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, dix jours plus tôt (cette *Chronique*, n° 170, p. 183).

V. *Collectivités territoriales. Convention citoyenne. Déclaration du gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Référendum. République. Vote.*

CONVENTION CITOYENNE

– *Bibliographie*. G. Delannoi, *Le Tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019; P. Le Fève, *La démocratie, c'est vous ! Pour le tirage au sort en politique*, Paris, Alma, 2019.

– *Création*. Le président de la République a annoncé, le 25 avril, dans le cadre de « l'état d'urgence climatique », qu'une convention réunissant cent cinquante citoyens tirés au sort serait constituée dans l'attente de la transformation du Conseil économique, social et environnemental en un « conseil de la participation citoyenne ». Elle aura pour mission de travailler sur des mesures concrètes d'aides aux citoyens dans le domaine des transports et de la rénovation des logements. Un texte sera soumis « sans filtre » soit au Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe, a précisé M. Macron (Elysee.fr).

V. *Conseil économique, social et environnemental. Consultation citoyenne. Président de la République. Référendum.*

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Commission d'instruction*. M. Jean-Jacques Urvoas, ancien garde des Sceaux, a été renvoyé, le 15 avril, par ladite commission devant la Cour de justice. Il est soupçonné d'avoir transmis des informations à M. Solère, député (LR), concerné par une enquête pénale (*Le Monde*, 17-4). Par ailleurs, la commission d'instruction a transmis les dossiers de MM. Balladur et Léotard au parquet général de la Cour de cassation, le 7 mai (cette *Chronique*, n° 168, p. 164).

– *Commission des requêtes*. Les anciens ministres Michèle Alliot-Marie, Dominique de Villepin et Michel Barnier, mis en cause dans l'affaire du bombardement de Bouaké (Côte d'Ivoire), en 2004, ne feront pas l'objet de poursuites, a décrété ladite commission (*Le Monde*, 25-5).

COUR EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME

– *Avis consultatif*. En réponse à la demande d'avis présentée par la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 169, p. 180), la Cour de Strasbourg a rendu, le 10 avril, son premier avis portant sur l'état civil et la gestion pour autrui. Elle a reconnu le parent d'intention (*Le Figaro*, 11-4).

185

V. *Droits et libertés.*

DÉCLARATIONS DU GOUVERNEMENT

– « *Grand débat national* ». Le Premier ministre est intervenu, à ce titre, à l'Assemblée nationale, le 9 avril, et au Sénat, le lendemain, en application de l'article 50-1 C. Aucun vote n'a été organisé. Si le débat à l'Assemblée a été structuré autour d'interventions de présidents de groupe, un débat interactif a été organisé au Sénat : chaque orateur a été disposé d'une minute et trente secondes pour poser sa question, la même durée étant impartie au gouvernement pour y répondre.

– *Rejet d'approbation d'une déclaration de politique générale par le Sénat (art. 49-4 C)*. Pour la première fois sous la V^e République, la Haute Assemblée a rejeté une demande du Premier ministre, sans délibération préalable du conseil des ministres, à l'opposé de l'engagement de responsabilité devant l'Assemblée

nationale, le 13 juin : 71 sénateurs ont voté pour, 93 contre et 181 se sont abstenus. Un vote qui n'a emporté aucune conséquence politique. En vérité, la démarche a revêtu un aspect électoral à l'égard du groupe LR, dont les membres se sont en majorité abstenus, confrontés qu'ils étaient à un processus de décomposition au lendemain du scrutin européen. V. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, 5^e éd., 2014, n° 414.

V. *Consultation citoyenne. Convention citoyenne. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

186

DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* Collège de déontologie de la juridiction administrative, *Rapport annuel d'activité 2018*, 2019; Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, *Rapport d'activité 2018*, Paris, La Documentation française, 2019; J.-F. Kerléo, E. Lemaire et R. Rambaud (dir.), *Transparence et déontologie parlementaires*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2019; J.-L. Nadal, « Non au tous pourris ! », *Le Parisien*, 7-4.

– *Comité de déontologie parlementaire du Sénat.* Après l'intérim assuré par M. Carcenac (s) (Tarn), le président du Sénat a nommé, le 9 avril, M. Bazin (LR) (Val d'Oise) président dudit comité.

– *Déport d'un député.* Le service de la séance indique que, sous la XV^e législature, un seul député s'est abstenu de prendre position au cours d'une discussion ou lors d'un vote parce qu'il estimait se trouver en situation de conflit d'intérêts (document parlementaire n° 1955).

V. *Assemblée nationale. Ministres. Transparence. Sénat.*

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* B. Stirn, *Les Sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*, 10^e éd., Paris, LGDJ, 2019.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* P. Türk, « Quel enseignement du droit constitutionnel ? », *RFDC*, 2019, p. 433.

DROIT EUROPÉEN

– *Bibliographie.* B. Bonnet, « Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne : de l'art de l'accommodement raisonnable », *Titre VII*, n° 2, 2019 (en ligne); L. Burgorgue-Larsen, « La mobilisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par les juridictions constitutionnelles », *ibid.*; D. Ritleng, « L'Union européenne : un système démocratique, un vide politique », *ibid.*

V. *Cour européenne des droits de l'homme.*

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Actes parlementaires », dans *Répertoire de contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2019.

V. *Règlement intérieur.*

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie.* Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2018*, Paris,

La Documentation française, 2019; A. Bachert-Peretti, « La protection constitutionnelle des données personnelles: les limites de l'office du Conseil constitutionnel face à la révolution numérique », *RFDC*, 2019, p. 261; J.-P. Camby, « La Constitution, entre consentement et prostitution: le respect de la prostituée n'est pas le respect du client », *LPA*, 14-6; J.-Ch. Jobart, « Montagne médiatique et souris législative » (à propos de la loi dite anti-casseurs du 10 avril), *AJDA*, 2019, p. 1158.

– *Chr.* « Autorités administratives indépendantes », *LPA*, 24/25-6.

– *Absence d'exigence constitutionnelle.* Si « aucune exigence constitutionnelle n'impose qu'une partie au procès puisse obtenir du perdant le remboursement des frais qu'elle a exposés en vue de l'instance », le Conseil constitutionnel estime cependant, dans sa décision du 5 avril, que « la faculté d'un tel remboursement affecte l'exercice du droit d'agir en justice et les droits de la défense » (773 QPC).

– *Cumul de poursuites et de sanctions (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Dans le droit fil de sa jurisprudence « Cahuzac » (cette *Chronique*, n° 159, p. 174), le Conseil continue d'admettre le cumul de poursuites et donc de sanctions, à condition que ces dernières soient « de nature différente en application de corps des règles distincts ». En l'espèce, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité à travers laquelle il a été saisi par un de ses membres, à savoir M. Sakorzy, il a jugé que les règles par lesquelles la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut sanctionner un

candidat à l'élection présidentielle pour dépassement du plafond ont pour objet d'« assurer le bon déroulement de l'élection du président de la République »; tandis que le dispositif pénal prévu pour réprimer le délit de dépassement du plafond des dépenses électorales vise à « sanctionner les éventuels manquements à la probité des candidats et des élus ». Au surplus, les sanctions étant différentes (une pénalité financière pour l'une; une peine d'emprisonnement pour l'autre), leur cumul respecte l'article 8 de la Déclaration de 1789.

– *Défenseur des droits.* Ses décisions 187 conservent la qualité de recommandations et ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir (CE, 22 mai 2019, n° 414410).

– *Droit d'exercer un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Le législateur est certes en droit, afin de limiter les recours dilatoires, de permettre au juge administratif de déclarer caduque une requête en matière de contentieux de l'urbanisme lorsque son auteur n'a pas produit, dans un délai déterminé et sans motif légitime, les « pièces nécessaires au jugement de l'affaire ». Il n'en demeure pas moins que cette notion doit être définie de manière suffisamment précise, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Par ailleurs, le fait qu'il ne soit pas possible de rapporter la déclaration de caducité par la seule production des pièces jugées manquante contrevient au droit d'exercer un recours (777 QPC).

– *Égalité des femmes et des hommes.* Par un décret du 10 avril (*JO*, 11-4), une femme, Mme Beton-Delegue, a été nommée pour la première fois ambassadrice de la République française

auprès du Saint-Siège. En l'espèce, le Quai d'Orsay a tiré une conséquence de l'amende qui l'avait frappé naguère pour non-respect de la loi Sauvadet de 2012 (cette *Chronique*, n° 170, p. 187). En outre, Mme Delphine O, suppléante de M. Mahjoubi, est devenue, à 33 ans, la plus jeune ambassadrice de la V^e République, en qualité de secrétaire générale de la Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes (décret du 29 mai) (*JO*, 30-5). Fait unique, Mme Stéphanie Frappart a arbitré un match du championnat de France de football masculin, entre Amiens et Strasbourg (*Le Journal du dimanche*, 28-4).

188

– *Inviolabilité du domicile* (art. 2 de la *Déclaration de 1789*). Ce principe constitutionnel est méconnu par l'article L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation, qui permet à des agents municipaux de procéder à une visite d'un logement sans l'accord de l'occupant ou de son gardien et sans y avoir été préalablement autorisés par le juge (772 QPC).

– *Liberté d'association*. Un décret du 24 avril a procédé à la dissolution de sept associations d'ultra-droite. L'association « Bastion social » s'est livrée, ainsi que ses sections locales, à des actions violentes ayant le caractère de manifestations armées dans la rue et prône une doctrine de préférence nationale à l'origine de provocations à la discrimination (art. L. 212-1 du code de sécurité intérieure) (cette *Chronique* n° 170, p. 189).

– *Liberté de manifester* (art. 11 de la *Déclaration de 1789*). Le Conseil constitutionnel a censuré l'article 3 de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des

manifestations. Celui-ci permettait au préfet d'interdire, de façon préventive, à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique. Dans le cadre d'un contrôle renforcé, impliquant que l'atteinte à la liberté soit « adaptée, nécessaire et proportionnée », le Conseil a pour l'essentiel considéré : d'une part, que l'administration disposait d'une « latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction » ; et d'autre part, que l'interdiction pouvait conduire, dans certaines situations, à interdire toute manifestation sur la voie publique sur l'ensemble du territoire national pendant une durée d'un mois (780 DC). En d'autres termes, ce n'est pas le principe même de l'interdiction préventive qui a été invalidé, mais les modalités de sa mise en œuvre. Il aurait donc été envisageable pour le chef de l'État de demander au Parlement délibérer une fois de plus par la loi (art. 10-2 C), afin de faire adopter une nouvelle version des modalités respectant les exigences du Conseil.

– *Loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*. Si son article 3 a été déclaré inconstitutionnel (v. *supra*), cette loi fixe de nouvelles règles pour réduire le risque de « débordements » lors des manifestations. En premier lieu, des officiers et agents de police judiciaire peuvent procéder, sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats, à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite des véhicules, en vue de s'assurer que les personnes ne sont pas en possession d'une arme (art. 2). En second lieu est désormais puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait pour une personne de dissimuler

volontairement tout ou partie de son visage, sans motif légitime, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, que ce soit au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis (art. 6). Le Conseil constitutionnel a, par une réserve d'interprétation, indiqué que les risques de trouble doivent être « manifestes » (780 DC, § 30). Jusqu'ici, une personne s'adonnant à de tels agissements, qui concernaient l'intégralité du visage, encourait une contravention de cinquième classe – soit un montant maximal de 1 500 euros (art. R. 645-14 du code pénal). En pratique, seulement quarante-sept contraventions ont été prononcées entre 2013 et 2017 (document parlementaire n° 1600).

– *Objectif de valeur constitutionnelle contre la fraude en matière de protection sociale.* Après la lutte contre la fraude fiscale (424 DC du 29 décembre 1999) et l'évasion fiscale (16 QPC du 23 juillet 2010), la lutte contre la fraude en matière de protection sociale est aussi un objectif de valeur constitutionnelle. Il appartient logiquement au législateur de le concilier avec l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis, notamment le respect de la vie privée (789 QPC).

– *Prescription de l'action publique en matière pénale (art. 8 et 16 de la Déclaration).* Le Conseil a refusé de consacrer un principe fondamental reconnu par les lois de la République en vue d'imposer au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique pour les infractions dont la nature n'est pas imprescriptible – au motif que le législateur a apporté avant 1946 des dérogations au principe de la prescription

de l'action publique en matière criminelle. Il a néanmoins dégagé un nouveau principe constitutionnel, aux termes duquel il appartient, en matière pénale, au législateur « de fixer des règles relatives à la prescription de l'action publique qui ne soient pas manifestement inadaptées à la nature ou à la gravité des infractions » (785 QPC).

– *Respect du contradictoire (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil a considéré, en application de l'article 16 de la Déclaration, « qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés ». Il a de ce fait logiquement déclaré contraire à la Constitution une disposition de l'ordonnance du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, qui prévoit qu'un fonctionnaire peut être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires pour avoir pris part à une cessation concertée du service ou à un acte collectif d'indiscipline caractérisée, lorsque ces faits sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public (781 QPC).

– *Service public ou monopole de fait (al. 9 du préambule de la Constitution de 1946).* Utilisant une grille de lecture classique, notamment sollicitée dans la décision 543 DC du 30 novembre 2006 (cette *Chronique*, n° 121, p. 155), le Conseil a jugé que la société Aéroports de Paris ne présente pas les caractéristiques d'un service public national et ne peut être regardée comme une entreprise dont l'exploitation constitue un monopole de fait. Cette constatation juridique n'a toutefois aucune incidence sur le déroulement de la

procédure du référendum d'initiative partagée. V. *Conseil constitutionnel. Référendum*).

– *Surveillance par les services de renseignement*. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) indique, dans son rapport sur l'année 2018, publié le 25 avril, que 22 038 personnes ont été surveillées, dont 8 574 au titre de la prévention du terrorisme, soit 39 %. La technique de renseignement la plus sollicitée est l'accès aux données de connexion en temps différé (art. L. 851-1 du code de la sécurité intérieure). Par ailleurs, pour la première fois, la CNCTR, à la suite de la découverte d'une irrégularité, a fait usage du pouvoir qui lui est conféré de recommander à un service l'interruption d'une technique de renseignement ainsi que la destruction immédiate des renseignements collectés. Cette recommandation a été suivie d'effet.

ÉLECTIONS

– *Électeurs inscrits*. L'Insee indique, dans une étude publiée le 7 mai, que 47,1 millions de personnes (dont 1,3 million résidant hors de France) sont inscrites sur les listes électorales, soit 93 % de la population française.

– *Lutte contre la manipulation de l'information pendant les campagnes électorales*. Le décret 2019-297 du 10 avril, pris en application de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (cette *Chronique*, n° 169, p. 182), indique qu'atteindre le nombre de cinq millions de visiteurs uniques par mois déclenche, pour un opérateur de plateforme en ligne, le respect des

obligations en matière de transparence. Ce décret fixe à 100 euros hors taxe le seuil à partir duquel les rémunérations perçues en contrepartie de la promotion de contenus d'information doivent être précisées.

V. *Conseil constitutionnel. Élections européennes. Partis politiques. Référendum. Vote*.

ÉLECTIONS EUROPÉENNES

– *Bibliographie*. Fl. Chaltiel, « Le pluralisme devant les juges administratifs : un référé, puis un autre », *LPA*, 28-6.

– *Campagne*. En application de la loi du 25 juin 2018 (cette *Chronique*, n° 167, p. 164), le Conseil supérieur de l'audiovisuel a organisé la campagne officielle entre les trente-quatre listes entrées en compétition. Par deux décisions prises en date du 9 mai, il a fixé la durée et le nombre des émissions – au laser, pourrait-on dire, compte tenu des nouvelles modalités –, d'une part, et les dates et l'ordre de passage desdites émissions, d'autre part (*JO*, 10-5). Au surplus, à la radio comme à la télévision ont été organisés, au nom de l'équité, des débats entre les têtes de liste en fonction de leur importance politique (v. *Partis politiques*). Rien n'oblige en effet qu'elles y participent ensemble (*BQ*, 10-5).

– *Financement*. V. *Partis politiques*.

– *Résultats*. Dans le cadre d'une circonscription unique rétablie par la loi du 25 juin 2018 (cette *Chronique*, n° 167, p. 163), soixante-quatorze représentants français au Parlement européen ont été élus, les 25 et 26 mai (cette *Chronique*, n° 151, p. 170), sans

préjudice de cinq sièges supplémentaires après le « Brexit », comme l'a prévu la loi 2019-487 du 22 mai. Les résultats ont été proclamés, le 29 mai, par la commission nationale de recensement général des votes (*JO*, 30-5).

Outre l'intervention du chef de l'État au cours de la campagne (v. *Président de la République*), le scrutin a été marqué, comme à l'accoutumée, par une abstention conséquente, mais moins forte qu'en 2014 (49,9 % des inscrits, contre 57,6 %). Une participation accrue des 18-24 ans, plus sensible à la question environnementale, est à l'origine de ce frémissement.

Au terme de la compétition entre les trente-quatre listes, un chiffre record – « grotesque », selon Valéry Giscard d'Estaing –, la logique bipolaire, fût-ce au titre de la représentation proportionnelle, s'est manifestée, comme lors de l'élection présidentielle de 2017 : le Rassemblement national obtient, cette fois encore, la première place, avec 23,3 % des suffrages exprimés, devant La République en marche, qui en obtient 22,4 %. Europe Écologie-Les Verts crée la surprise en recueillant 13,5 % des voix, tandis que Les Républicains s'effondre (8,5 %), à l'image de la France insoumise (6,3 %) et de Place publique-Parti socialiste (6,2 %). Parmi les listes qui ne sont pas parvenues à atteindre le seuil des 5 % de suffrages exprimés nécessaires pour avoir droit à une représentation au Parlement européen, le Parti communiste et l'Union des démocrates et indépendants obtiennent le même résultat (2,5 %).

Ce scrutin s'analyse comme une confirmation, celle de l'éviction de l'alternance gauche-droite, au profit de la nouvelle alternance centre-extrême droite – centre-droit-extrême droite ? –, à la suite des échecs de la droite fracturée et de la gauche fragmentée en six

listes. Alors que les partis de gouvernement d'antan n'ont recueilli au total que 13,7 % des suffrages, le processus de recomposition partisane amorcé en 2017 semble avoir franchi une étape décisive. Parmi les élus sont à citer deux parlementaires : M. Gilbert Collard, député (NI) (Gard, 2^e), et Mme Fabienne Keller, sénatrice (NI) du Bas-Rhin, au titre respectif des listes RN et REM.

V. *Partis politiques. Président de la République. Vote.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* E. Cariou, « La fin du "verrou de Bercy", histoire de temps parlementaires », *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, 2019, p. 100.

– *Comité interministériel.* Le Premier ministre a réuni à Strasbourg, le 11 avril, le comité sur la radicalisation (*Le Figaro*, 11-4).

– *L'action gouvernementale.* Au conseil des ministres, qui s'est tenu le 30 avril, le chef de l'État, tirant les leçons de la crise des « gilets jaunes », a défini les trois piliers de l'action gouvernementale : « l'efficacité, l'humanité et la proximité ». D'où une évaluation renforcée des ministres sur un certain nombre de sujets (*BQ*, 2-5) et la création envisagée sur le territoire de « permanences ministérielles » (*Le Monde*, 1^{er}-6).

– *Réforme de l'organisation territoriale de l'État.* Conformément aux engagements présidentiels, une circulaire du Premier ministre, en date du 12 juin, engage la réforme de l'État, à l'issue du grand débat national (*JO*, 13-6).

À savoir: « désenchevêtrer les compétences de l'État avec les collectivités territoriales [...]; réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre aux priorités du gouvernement; gagner en efficacité en rationalisant les coopérations interdépartementales; et conférer aux responsables déconcentrés des pouvoirs de gestion accrus ».

– *Réunion interministérielle*. Le lendemain de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, le Premier ministre a convoqué, le 16 avril, une réunion afin d'en tirer les conséquences.

192

– *Séminaire inédit*. Après l'énoncé des « quatre orientations » par le chef de l'État en conclusion du grand débat national, M. Philippe a réuni, le 29 avril, les membres du gouvernement, les présidents des groupes de la majorité, ainsi que les présidents et vice-présidents des commissions de l'Assemblée nationale, afin de les expliciter.

– *Transformation des administrations centrales et nouvelles méthodes de travail*. Selon « l'orientation » fixée, le 25 avril, par le chef de l'État visant à transformer l'administration (v. *Président de la République*), une circulaire du Premier ministre, datée du 5 juin, détermine les modalités de la transformation des dites administrations centrales en vue de renforcer leur efficacité, de les rapprocher des citoyens et des territoires, et d'améliorer le fonctionnement du travail interministériel, sous la houlette du Secrétariat général du gouvernement et du cabinet du Premier ministre (*JO*, 6-6) (cette *Chronique*, n° 170, p. 196).

– *Vers une autonomie recouvrée ?* « Je ne veux pas me substituer au

gouvernement », a lancé, à plusieurs reprises, le chef de l'État lors de sa conférence de presse du 25 avril. Après avoir donné un cap, celui des « quatre orientations », le gouvernement a été appelé à les mettre en œuvre dans le cadre d'un « agenda 2025 », ou l'acte II du quinquennat (*Le Monde*, 27-5).

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

GROUPES

– *Bibliographie*. A. Fourmont, « Un nouveau groupe politique à l'Assemblée: les places ou la place ? », *LPA*, 23-5.

– *Composition*. Mme Josso (Loire-Atlantique, 7^e) a quitté le groupe REM à l'Assemblée, pour rejoindre celui « Libertés et territoires » (*JO*, 12-6), au même instant que Mme Dumas (Hauts-de-Seine, 13^e). Ce dernier groupe compte désormais dix-huit membres. Mme Thill (Oise, 2^e) a été exclue, le 26 juin, du parti et du groupe REM en raison de ses positions réitérées sur la procréation médicalement assistée. Par ailleurs, le collège des questeurs a refusé que le remboursement de ses frais d'avocat en lien avec cette procédure d'exclusion puisse être imputé sur son avance de frais de mandat (*L'Express*, 25-6). Mme Goy-Chavent, sénatrice de l'Ain, a quitté le 14 juin le groupe UDI et rejoint la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique (RASNAG).

– *Dénomination*. Le groupe « UDI, Agir et Indépendants » de l'Assemblée

nationale est devenu le groupe « UDI et Indépendants » (*JO*, 12-6).

– *Participation des groupes d'opposition et des groupes minoritaires aux activités législatives et de contrôle de la commission des lois du Sénat.* Lors de la session 2017-2018, dix rapports législatifs sur quarante-deux, soit 24 %, ont été confiés à un groupe d'opposition ou un groupe minoritaire; sept des quatorze avis budgétaires annuels, soit 50 %, ont été attribués à des rapporteurs issus de ces groupes. Par ailleurs, sur les quarante-six rapports d'information publiés depuis le 1^{er} octobre 2012, trente-cinq, soit 76 %, ont été rédigés par un binôme de rapporteurs issus pour l'un de la majorité, pour l'autre de l'opposition.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Autorisation.* Afin de surmonter les réticences des députés à l'égard des habilitations prévues à l'article 9 du projet de loi relatif à la restauration de Notre-Dame de Paris permettant des adaptations ou dérogations, notamment aux règles en matière d'urbanisme, d'environnement, de construction et de préservation du patrimoine, le ministre de la Culture s'est engagé à déposer des projets de loi de ratification des ordonnances, et non de simples articles au sein d'une loi (troisième séance du 10 mai).

– *Ordonnances.* En application de la loi du 27 juin 2018 (cette *Chronique*, n° 167, p. 165), l'ordonnance 2019-552 du 3 juin porte diverses dispositions relatives au groupe SNCF (*JO*, 4-6).

V. *Loi.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Condamnation définitive.* La Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé par M. Navarro, sénateur (REM) de l'Hérault, condamné par la cour d'appel de Montpellier en 2018 pour abus de confiance, à la suite d'une plainte déposée par le Parti socialiste (*BQ*, 27-5). Afin d'éviter la déchéance de sa qualité de parlementaire (art. LO 136 du code électoral), l'intéressé a démissionné de son mandat, le 30 juin (*JO*, 2-7).

V. *Sénat.*

193

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Bibliographie.* A. Fourmont, « Éléments pour une théorie parlementaire de la recevabilité financière », *RFFP*, 2019, p. 157.

LOI

– *Bilan annuel de l'application des lois.* Le Sénat a présenté, le 4 juin, son traditionnel bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2019 (document parlementaire n° 542). Il est indiqué que le taux d'application des lois est de 86 % – si l'on exclut les mesures dont l'entrée en vigueur est différée. Par ailleurs, l'argument de célérité dans la prise d'ordonnances de l'article 38 C est, une nouvelle fois, à relativiser. Tandis que le délai moyen de vote de la loi par le législateur est de cent soixante-dix-sept jours, le délai moyen pour prendre une ordonnance, une fois la loi d'habilitation promulguée, est de quatre cent cinquante-cinq jours.

– *Conformité de la loi relative à la croissance et à la transformation des*

entreprises. Par une décision 781 DC du 16 mai, le Conseil constitutionnel a validé, sur recours de l'opposition de droite et de gauche, pour l'essentiel la loi Pacte – qui est concernée, au surplus, par la proposition de loi au titre de la procédure du référendum d'initiative partagée relative aux aéroports de Paris (v. *Conseil constitutionnel. Référendum*).

De nombreuses dispositions introduites en première lecture sans lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi (§ 15, 100 et 118) ont été censurées pour vice de procédure. Le Conseil a par ailleurs validé la privatisation d'Aéroports de Paris et de la Française des jeux, qui ne sont, en l'état, ni des monopoles de fait ni des services publics nationaux, au sens du préambule de la Constitution de 1946, par un examen de leurs caractéristiques, au regard de l'article 34 C, qui confère au législateur « les transferts de propriété d'entreprise du secteur public au secteur privé », suivant la décision de principe des 25 et 26 juin 1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 178).

À nouveau (cette *Chronique*, n° 170, p. 183), le Conseil a procédé à la validation des dispositions contestées, avec un soin tout particulier s'agissant des mots, compte tenu d'une motivation abondante empruntant la forme d'une avalanche de griefs.

– *Contrôle de l'application des lois*. Le Sénat a adopté, le 7 mai, une résolution visant à renforcer les modalités de contrôle de l'application des lois par le rapporteur. V. *Règlement intérieur*.

– *Présentation d'une étude d'impact et consultation du Conseil d'État*. Sur le fondement combiné de l'article 39 C

et de la loi organique du 15 avril 2009, ces exigences pèsent seulement sur un projet de loi avant son dépôt au bureau de la première assemblée saisie et non sur une proposition de loi (780 DC, 4 avril).

– *Prolixité*. La loi 2019-486 du 22 mai sur les entreprises comporte 221 articles sur 143 pages (*JO*, 23-5).

– *Proposition de loi*. V. *Conseil économique, social et environnemental. Référendum*.

– *Stock*. La garde des Sceaux a indiqué qu'« il y avait 320 000 articles législatifs et réglementaires en vigueur en 2018. Le stock est donc considérable alors que le flux annuel demeure très important, soit une cinquantaine de lois [hors les lois autorisant la ratification des engagements internationaux (art. 53 C)] et une quarantaine d'ordonnances comprenant respectivement entre 300 et 1 000 articles, et entre 200 et 1 900 articles » (seconde séance du 4 avril).

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Référendum. Règlement intérieur. Sénat*.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. G. Sutter et J.-P. Camby (dir.), *Le Budget de l'État: la LOLF*, 4^e éd., Paris, LGDJ, 2019.

– *Loi de règlement: le printemps de l'évaluation*. Comme l'année précédente (cette *Chronique*, n° 167, p. 166), une semaine de contrôle de juin a été consacrée à la discussion du rapport de la Cour des comptes; au vote, à titre principal, de la loi de règlement pour 2018; et à l'adoption de nombreuses

résolutions de l'article 34-1 C, dont certaines issues des groupes minoritaires et d'opposition.

– *Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.* Dans une décision 784 DC du 27 juin, le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité l'article premier. Ce dernier instituait, à compter de 2020, un prélèvement sur les recettes de l'État au bénéfice de la Polynésie française consécutif à l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique. En l'absence d'indications suffisantes et précises, le législateur a méconnu l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (JO, ***-6).

V. *Amendements. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel.*

LOI ORGANIQUE

– *Déclassement. V. Collectivités territoriales.*

MAJORITÉ

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

MINISTRES

– *Attributions.* C'est au tour, pour la sixième fois (cette *Chronique*, n° 170, p. 192), de Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique, issue de la société civile, d'être concernée par un éventuel conflit d'intérêts éventuel. Dès lors, le décret 2019-333 du 18 avril, pris en application du décret du 22 janvier 1959 modifié, transfère au Premier ministre ce qui a

trait au groupe Danone et ses filiales, à la politique applicable à l'industrie agro-alimentaire en matière de tri et valorisation des déchets plastique, notamment (JO, 19-4). La litanie s'est poursuivie avec Mme Roxana Maracineanu, ministre des Sports, septième membre du gouvernement visée. À cet égard, le décret 2019-524 du 27 mai (JO, 28-5) délègue au Premier ministre les actes de toute nature relatifs aux associations « J'peupa G piscine ! » et « Educateam ».

– *Cabinets ministériels.* Dans une circulaire du 5 avril, le secrétaire général du gouvernement rappelle à l'ensemble des ministres et des directeurs de cabinet les règles relatives au recrutement des membres de cabinet. Leur nombre est limité par décret : dix pour un ministre, huit pour un ministre délégué et cinq pour un secrétaire d'État. Leur recrutement nécessite un arrêté du ministre ou du secrétaire d'État, « soumis préalablement, avec un CV détaillé, au Premier ministre, puis publié au *Journal officiel* », énumérant précisément leurs titres et les fonctions exercées. Les ministres sont invités à « procéder à un examen de la situation de [leur] cabinet [et à] régulariser, si nécessaire, la situation de certains collaborateurs » (*La Lettre A*, 24-4).

– *Communication ministérielle erronée.* Sur BFMTV, le ministre de l'Intérieur (cette *Chronique*, n° 170, p. 192) a réagi précipitamment à un incident qui s'est produit lors de la manifestation syndicale du 1^{er} mai à l'hôpital de la Salpêtrière à Paris : « Des gens ont attaqué l'hôpital. Des infirmières ont dû préserver le service de réanimation. » Cette appréciation devait se révéler infondée au vu de témoignages et de vidéos – des personnes se sont

engouffrées afin d'échapper aux gaz lacrymogènes, sans plus. M. Castaner en a pris acte, le 3 mai : « Je n'aurais pas dû employer le terme "attaque" mais plutôt celui d'intrusion violente » (*Le Monde*, 4 et 5/6-5). Sur ces entrefaites, une action en justice fondée sur la loi du 23 décembre 2018 relative aux *fake news* (cette *Chronique*, n° 169, p. 182) a été intentée contre le ministre par deux parlementaires communistes, devant le tribunal de grande instance de Paris. Par un jugement rendu le 17 mai, le juge des référés a débouté les plaignants. Car, « si le message de M. Castaner apparaît exagéré [...], cette exagération porte sur des faits qui, eux, sont réels » (*Le Monde*, 24-5).

196

– *Obligations fiscales des membres du gouvernement*. Sur trente-cinq dossiers de membres du gouvernement – nommés en 2017 et au premier semestre 2018 –, vingt et un ont donné lieu à des rectifications. Dans un seul cas, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a informé qu'une ministre – Mme Flessel, ministre des Sports entre mai 2017 et septembre 2018 – n'avait pas respecté ses obligations fiscales (cette *Chronique*, n° 168, p. 163).

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

MISSION D'INFORMATION

– *Création*. La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a créé une mission en vue d'évaluer l'impact économique, social et budgétaire du mouvement des « gilets jaunes ». Cette mission est présidée par M. Abad (LR) (Ain, 5^e) et a commencé ses travaux

le 9 mai (*BQ*, 10-5). Au Sénat, deux missions ont vu le jour, en mai, portant respectivement sur les transports aériens et l'aménagement des territoires (groupe RDSE) et sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France (groupe LI-RT).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Bibliographie*. J.-Y. Faberon, « Inutile et nocif : le référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie du 4 novembre 2018 », *RFDC*, 2019, p. 59.

– *Élections provinciales*. À l'issue du scrutin du 12 mars, les loyalistes ont conservé une courte majorité au Congrès, avec 28 sièges contre 26 aux indépendantistes. Cependant, l'un de ces derniers, M. Wamytan, a été élu, le 24 mai, président du Congrès grâce à l'appui d'un nouveau parti wallisien et futunien proche, à ce jour, des loyalistes (*Le Monde*, 14 et 25-5).

ORDRE DU JOUR

– *Bibliographie*. J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les "espaces réservés" aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, p. 285.

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

I. À l'Assemblée nationale, après avoir refusé d'examiner sur le fond les propositions de loi du groupe LR en faisant adopter des motions de renvoi en commission et rejet préalable à l'égard de ses propositions de loi (séance du 4 avril), le groupe REM a toutefois accepté la

discussion sur les articles de textes présentés lors de la séance du 20 juin. Ils ont été rejetés au final. Sans formalisation dans le règlement de l'Assemblée, la majorité a décidé de renoncer à recourir aux motions de procédure pour écarter toute discussion sur les propositions de loi émanant des groupes minoritaires et d'opposition. Affaire à suivre. De son côté, le groupe MoDem a pu obtenir, le 9 mars, l'adoption de trois propositions de loi.

II. Au Sénat, comme à l'accoutumée, les groupes minoritaires et d'opposition ont été davantage « choyés » qu'à l'Assemblée nationale. De nombreuses propositions de loi issues des groupes SR, lors des séances du 3 avril et du 2 mai, UC, le 4 avril, REM, le 2 mai, LI-RT, le 4 mai, et RDSE, le 13 juin, ont été adoptées. Il reste toutefois à transformer l'essai en les faisant aussi examiner par l'Assemblée.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Effet vertueux*. Profitant de sa mission auprès du secrétariat d'État à la protection de l'enfance, Mme Bourguignon (REM) (Pas-de-Calais, 6^e), présidente de la commission des affaires sociales, a été à même d'améliorer, par voie d'amendement, la proposition de la loi sur la sortie de l'aide sociale à l'enfance, examinée en séance publique le 6 mai.

– *Nominations*. À l'Assemblée nationale, selon un rythme classique, neuf députés (sept REM et deux MoDem) ont été nommés. Le pluralisme est plus marqué au Sénat pour les cinq parlementaires nommés (deux UC, un LR, un REM et un SR).

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. Y. Poirmeur (dir.), *La Régulation des partis politiques*, Paris, LGDJ, 2019; Emmanuel Galiero, « Le financement des partis est perfectible » (entretien avec M. Alventosa, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques), *Le Figaro*, 23-4.

– *Accès aux médias pendant la campagne électorale du scrutin européen*. Le Conseil d'État, statuant en référé, a annulé, le 4 avril, les décisions du tribunal administratif de Paris enjoignant à France 2 d'inviter MM. Asselineau, Hamon et Philippot à un débat télévisé. Il a jugé que France 2 pouvait s'en tenir à neuf participants – alors que trente-quatre listes étaient en compétition – « représentant des mouvements qui expriment les grandes orientations de la vie politique nationale et se répartissent sur toute l'étendue de l'éventail politique, choisis en fonction des résultats électoraux passés, des élus au Parlement et au Parlement européen qui s'y rattachent ».

– *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*. Le Conseil d'État a jugé que l'ensemble des documents adressés par les partis et groupements politiques à la CNCCFP dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes annuels sont des documents communicables, au sens des articles L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, une fois que les comptes ont fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*. En application des règles de droit commun, certains éléments peuvent, notamment afin d'assurer le respect du secret en matière commerciale,

être occultés (CE, 13 février 2019, n° 420467).

La juridiction administrative est incompétente pour se prononcer sur la demande d'annulation d'une décision de la CNCCFP relative au compte de campagne d'un candidat à la présidence de la République (CAA de Paris, 21 février 2019, n° 18PA03353).

198 – *Financement des élections européennes*. À l'opposé de la CNCCFP, qui avait édicté, le 10 janvier, au vu de la loi du 11 mars 1988, une « interdiction générale » pour les partis ou groupements politiques de percevoir une contribution de la part de partis étrangers de l'Union européenne, le Conseil d'État, dans un avis du 6 mai, autorise lesdits partis, en application de l'article 21 du règlement européen n° 1141/2014 du 22 octobre 2014, à participer financièrement à la campagne électorale en France, seuls ou conjointement avec des partis nationaux. En bonne logique, un parti français bénéficiant d'une contribution d'un parti européen doit faire apparaître celle-ci dans ses comptes de campagne.

V. Élections européennes.

PÉTITION

– *Expérimentation*. Le bureau du Sénat a indiqué, le 20 juin, qu'une expérimentation sera conduite à partir du 1^{er} octobre. Sera institué un dispositif afin de permettre, sur la base de pétitions en ligne recueillant un nombre significatif de signatures, la création d'une mission d'information sénatoriale ou l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi.

V. Collectivités territoriales.

PREMIER MINISTRE

– *Agenda gouvernemental*. En écho à la pressante invitation présidentielle faite le 25 avril, le Premier ministre, à l'issue d'un séminaire singulier, a annoncé, le 29 courant, le calendrier du travail ministériel, dont un projet de révision constitutionnelle en juillet (*Le Figaro*, 30-4).

– *Autorité*. Dans un entretien sur France Info, le 16 mai, le Premier ministre a concédé que, « si les présidents des conseils départementaux souhaitent prendre leurs responsabilités », il ne voyait « aucun inconvénient » à une dérogation à la limitation de vitesse à 80 kilomètres heure (*Le Monde*, 17-5). On sait que cette décision avait été, d'un certain point de vue, le point de départ du mouvement des « gilets jaunes ». Au demeurant, le chef de l'État, lors de sa rencontre avec les élus normands, le 15 janvier, s'était déclaré favorable à cette évolution.

– *Cabinet délocalisé et proximité*. Le Premier ministre, accompagné de collaborateurs, rejoint par des ministres, s'est rendu en Charente, à Angoulême en particulier, les 2 et 3 mai (cette *Chronique*, n° 167, p. 171). En l'occurrence, il a souhaité illustrer le propos du chef de l'État, qui, lors du conseil des ministres du 30 avril, s'était prononcé en ce sens.

– *Demeurer Premier ministre ?* Selon M. Philippe, « un Premier ministre est à Matignon aussi longtemps que trois conditions sont rassemblées : la confiance du président, le soutien de la majorité et la volonté de faire ». « À mes yeux, elles sont pleinement

réunies », a-t-il indiqué (entretien au *Figaro*, 12-5).

– *Metteur en scène des « orientations » présidentielles.* V. *Responsabilité du gouvernement.*

– *Objectif.* « Mon objectif est d'être un Premier ministre qui met en œuvre les orientations fixées par le président de la République, a déclaré M. Philippe. Je le fais de mon mieux. Je ne supporte pas l'idée d'opposition d'ambitions ou de postures entre les deux têtes de l'exécutif. » La réussite du couple exécutif, selon lui, est celle dans laquelle « le Premier ministre [joue] tout son rôle sans jamais vouloir en jouer un autre » (*Le Figaro*, 12-5).

– *Relation avec la majorité.* Le Premier ministre s'est rendu, le 11 juin, devant les groupes de la majorité de l'Assemblée nationale, à la veille de sa déclaration de politique générale (cette *Chronique*, n° 169, p. 194).

– *Relation avec le président de la République, ou la confiance renouvelée.* Une relation « très bonne, fluide, fondée, je crois, sur un très haut niveau de confiance », a estimé M. Philippe (entretien au *Figaro*, 12-5).

– *Réunion avec les partenaires sociaux.* Conformément à la nouvelle vision du chef de l'État annoncée le 25 avril, le Premier ministre a convié les partenaires sociaux, dont les syndicats, le 6 mai, en vue de la mise en œuvre des « orientations » présidentielles dans le cadre d'une confiance restaurée (*Le Monde*, 8-5).

– *Services administratifs et financiers.* L'arrêté du 14 juin modifie celui

du 3 novembre 2017 portant organisation de la direction desdits services (*JO*, 16-1).

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

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* N. Sarkozy, *Passions*, Paris, L'Observatoire, 2019.

– *Anciens présidents.* À propos du mandat de son successeur, M. Hollande a estimé qu'il « n'est bon ni pour la vitalité économique ni pour la cohésion sociale. À vouloir tout bousculer, tout s'est arrêté » (entretien au *Parisien*, 1^{er}-4). Il a appelé, le 17 mai, à voter pour la liste Place publique-Parti socialiste au scrutin européen. Quant à M. Sarkozy, la question prioritaire de constitutionnalité déposée contre son renvoi devant le tribunal correctionnel dans l'affaire Bygmalion a été écartée par le Conseil constitutionnel, le 17 mai (v. *Droits et libertés*). Concomitamment, la Cour de cassation a rejeté son pourvoi, dans le cadre de l'affaire dite des écoutes (cette *Chronique*, n° 166, p. 212), le 18 juin. Il sera poursuivi, de manière inédite sous la République, pour corruption.

En dernière analyse, MM. Sarkozy et Hollande ont été présents à la cérémonie du 8 mai, ainsi qu'à celle du 14 courant, aux Invalides, en hommage aux deux militaires tués lors de la libération d'otages intervenue dans la nuit du 9 au 10 mai (cette *Chronique*, n° 169, p. 194).

– *Arbitrage et sortie de crise : les quatre « orientations ».* À l'issue du grand débat national, le Président en a tiré les conclusions en organisant une conférence de

presse, le 25 avril (cette *Chronique*, n° 170, p. 183). À cette fin, il a « souhaité proposer au pays les orientations du nouvel acte qu'appelle l'attente de nos concitoyens, nouvel acte de notre République ». En se félicitant d'avoir côtoyé « les enfants des Lumières », il a souhaité reconstruire ensemble « l'art d'être français ». Quatre « orientations » ont été avancées. La première, « c'est de changer [...] notre démocratie, notre organisation, notre administration », et de lancer son credo : « Je crois aux élus » ; la seconde consistera « à remettre l'humain et la justice au cœur du projet national » ; la troisième, à « bâtir un agenda 2025 », mission assignée au gouvernement ; et la quatrième, à « défendre » et à « réaffirmer la permanence du projet français », à travers notamment la laïcité et l'Europe souveraine en matière de migration (Elysee.fr). Quatre « orientations » dont la mise en œuvre incombe, pour l'essentiel, au gouvernement, au terme d'une nouvelle gouvernance (v. *infra*).

On ne manquera pas de relever, à ce moment, la discrétion à l'égard de l'écologie, en dehors de l'annonce de la création d'un « conseil de défense écologique », avant que le chef de l'État ne s'en avise, le 6 mai, en prenant la parole sur la biodiversité, dans la cour de l'Élysée (*Le Monde*, 8-5).

– *Autorité*. Le chef de l'État a vivement incité les membres du gouvernement à s'impliquer dans le débat sur les élections européennes : « Je peux tout changer, et surtout la configuration autour de cette table », a-t-il lancé, le 30 avril, en conseil des ministres – une nouvelle manifestation de la confiance et de l'exigence présidentielles (cette *Chronique*, n° 163, p. 170).

– *Chef des armées*. Le président Macron a donné l'ordre, le 9 mai, de libérer les deux otages français enlevés au Bénin qui se trouvaient au Burkina-Faso : « La France est une nation qui n'abandonne pas ses enfants, quelles que soient les circonstances, et fût-ce à l'autre bout de la planète. » Il devait présider, le 14 mai, l'hommage national rendu à deux militaires des forces spéciales qui avaient trouvé la mort en cette circonstance (*Le Figaro*, 15-5).

– *Collaborateurs*. Par un arrêté du 16 mai, il a été mis fin aux fonctions de M. Étienne, conseiller diplomatique, nommé ambassadeur à Washington. M. Bonne, sherpa G7 et G20, le remplace, (*JO*, 18-5) (cette *Chronique*, n° 170, p. 198).

Au surplus, M. Lauch, chef de cabinet du président de la République, a été entendu par deux juges d'instruction en tant que témoin assisté. Cette convocation est en lien avec l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, alors que l'intéressé était directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes (*Le Monde*, 5-4).

M. Kohler, secrétaire général de la présidence, M. Strzoda, directeur de cabinet et, une nouvelle fois, M. Lauch ont été entendus par la police judiciaire, le 10 avril, en tant que témoins pour les deux premiers et en tant que partie civile pour le dernier, sur l'un des versants de l'affaire Benalla, celui en lien avec l'utilisation induite des passeports diplomatiques. La garde des Sceaux a estimé que ces convocations étaient « tout à fait normales » : « C'est un événement banal dans le cadre d'une instruction qui a été ouverte » (*L'Express*, 4-4).

MM. Kohler, Strzoda et M. Lavergne, chef du groupe de sécurité de la présidence, ont été entendus par la police judiciaire, fin avril, dans le cadre d'une

enquête préliminaire portant sur de possibles faux témoignages (France Info, 12-5). Mais le parquet de Paris a classé sans suite, le 27 juin, l'enquête ouverte à leur endroit, après le signalement du président du Sénat (*Le Monde*, 29-6) (cette *Chronique*, n° 170, p. 205).

– *Commémorations*. Par un décret 2019-291 du 10 avril, le président de la République a fixé au 24 avril la date de la commémoration annuelle du génocide arménien de 1915 (*JO*, 11-4). Par un décret 2019-435 du 13 mai, la date de la commémoration annuelle du génocide des Tutsi au Rwanda aura lieu le 7 avril (*JO*, 14-5) (cette *Chronique*, n° 170, p. 198).

– *Conférence de presse*. M. Macron a tenu, le 25 avril, la première conférence de son quinquennat. Dans une posture gaullo-miterranéenne, il a présenté les conclusions du grand débat national qu'il a animé, sous la forme de « quatre orientations », ou « l'art d'être français » (*Le Monde*, 27-4).

– *Conjointe*. Mme Macron s'est rendue, le 13 juin, à Marseille, au titre de sa réflexion sur le décrochage scolaire. Son déjeuner avec M. Gaudin, maire de la ville, a cependant alimenté les spéculations dans la perspective des futures élections municipales (*Le Monde*, 18-6). Puis elle a rencontré, le 18 juin, M. Collomb, maire de Lyon. « Je n'ai ni goût ni compétence pour la politique, a-t-elle affirmé à des journalistes [...]. Ne me faites pas ça, sinon je vais être assignée à résidence jusqu'à la fin des élections municipales » (*Le Monde*, 20-6). Mme Macron a comparé son conjoint à Atlas : « Il veut tout savoir », car « tout lui retombe dessus » (entretien à RTL, 20-6).

– *Conseil de défense écologique*. Annoncé par le chef de l'État au cours de sa conférence de presse du 25 avril, le décret 2019-449 du 15 mai porte création dudit Conseil (*JO*, 16-5). M. Macron l'a installé le 23 mai. Le Conseil « définit les orientations en matière de transition écologique et notamment de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des milieux et ressources naturels. Il fixe les priorités dans ces domaines et s'assure de leur prise en compte [...] et du suivi de leur mise en œuvre » (art. 1^{er}). Le Conseil de défense écologique, présidé par le président de la République, comprend le Premier ministre et les ministres intéressés (art. 2) et, le cas échéant, des personnalités en raison de leur compétence (art. 3). Le Secrétariat général du gouvernement en assure le secrétariat (art. 4).

– *Convocation ?* « Je ne réponds pas, en tant que président de la République, à une convocation devant une assemblée territoriale. » C'est en ces termes que le chef de l'État a opposé, le 3 avril, une fin de non-recevoir aux responsables de l'Assemblée de Corse, qui le conviaient à une rencontre à l'occasion du grand débat national (*Le Figaro*, 5-4).

– *Défaite et victoire électorales*. Nonobstant son engagement bipolaire et plébiscitaire, le chef de l'État n'est pas parvenu à empêcher la victoire du RN au scrutin européen. Avec lucidité, le Premier ministre observera : « Lorsqu'on termine deuxième à une élection, on ne peut pas dire qu'on a gagné » (*BQ*, 27-5). Cependant, de manière inattendue, l'effondrement du parti LR a été considéré, par transfert médiatique, comme un succès présidentiel, au point de faire oublier la réussite du

RN. Quand la représentation l'emporte sur les résultats électoraux...

– *Désaveu*. À l'opposé de son prédécesseur en 2015 (cette *Chronique*, n° 156, p. 178), le président Macron a été désavoué par le Conseil constitutionnel, le 4 avril, à propos de la loi dite anti-casseurs, permettant à l'autorité administrative d'empêcher une personne de manifester (v. *Droits et libertés*). Il le sera une seconde fois le 9 mai, lorsque le Conseil validera l'initiative de deux cent quarante-huit parlementaires de l'opposition, dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée (art. 11 C) afférente à la privatisation des aéroports de Paris.

202

– *Itinérance régionale (fin)*. Dans le cadre du grand débat national, le chef de l'État a achevé son itinérance en se rendant successivement en Bretagne, à Saint-Brieuc (Côtes d'Armor), à l'écoute des maires, le 3 avril, et à Cozzano (Corse), en l'absence du président de l'Assemblée de Corse et du président de l'exécutif local (*Le Figaro*, 5-4) (cette *Chronique*, n° 170, p. 198).

– *Nouveau mea-culpa et nouvelle annonce d'une nouvelle gouvernance?* Tout en se défendant d'avoir fait « fausse route », le président Macron a admis, lors de sa conférence de presse: « L'impatience, l'exigence que j'ai avec moi-même, que j'ai avec les membres du gouvernement, je l'ai un peu avec les Français. Le sentiment que j'ai donné, c'était une forme d'injonction permanente, d'être dur, parfois injuste; ça, je le regrette » (Elysee.fr) (cette *Chronique*, n° 169, p. 196).

Dès lors, le chef de l'État entend construire une « nouvelle étape ». D'où le nouveau discours de la méthode

énoncé le 25 avril, en prélude à celui du 11 juin (v. *infra*) basé sur la découverte des mérites respectifs des corps intermédiaires et du gouvernement, largement ignorés à ce jour. « Je crois aux élus », a proclamé M. Macron, tel l'antidote à la verticalité du pouvoir. « Je ne veux pas me substituer au gouvernement », a-t-il ajouté, à rebours de la présidence jupitérienne de naguère. Mais, au vu de l'engagement présidentiel au titre du scrutin européen et de la conférence de presse improvisé, le 6 mai, sur la biodiversité, le doute est permis. Changer le naturel...

– « *Patriote français et européen, responsable devant l'histoire* ». C'est ainsi que le président Macron (cette *Chronique*, n° 170, p. 173) a justifié son implication dans le scrutin européen, lors de sa déclaration de Sibiu (Roumanie), le 9 mai, et au cours d'un entretien avec la presse régionale, le 21 suivant. Élu sur un « projet de transformation profonde du pays » comportant une « nouvelle étape du projet européen », il en a conclu: « Je ne peux donc être un spectateur mais un acteur de cette élection », au nom d'une « responsabilité devant l'histoire ». En d'autres termes, « le président français n'est pas un chef de parti, mais il est normal qu'il s'implique dans des choix fondamentaux ». À cet égard, deux quotidiens régionaux, *La Voix du Nord* et *Le Télégramme*, ont boycotté l'entretien.

Sans préjudice des choix européens évoqués au cours de la conférence de presse du 25 avril (v. *infra*), M. Macron est entré en campagne lors du sommet européen de Roumanie, le 9 mai, afin de contrer le RN: « Je mettrai toute mon énergie pour [qu'il] ne soit pas en tête. La liste [RN] est une liste de déconstruction de l'Europe. Moi, je suis

patriote français et européen; ils sont nationalistes » (*Le Figaro*, 10-5).

Faisant le choix d'une logique bipolaire, qui privilégie son adversaire, à la manière du second tour de l'élection présidentielle de 2017, M. Macron a prêté le flanc à la critique référendaire ou plébiscitaire. Du reste, Mme Le Pen a souhaité sur-le-champ qu'il en tire la conséquence en cas d'échec, à la manière du général de Gaulle en 1969, en démissionnant (*Le Monde*, 11-5). À l'origine de ce vote-sanction autant que de ce vote utile, le chef de l'État a repoussé cette dernière éventualité: « Je n'ai pas l'esprit de la défaite, j'ai l'esprit de la conquête. La France sera d'autant plus forte que nous ferons un bon score » (entretien à la presse régionale, 21-5). Du reste, sa photographie sera présente sur la profession de foi de la liste REM. Au préalable, le président Macron avait rendu visite, à Paris, le 7 mai, aux candidats de la liste REM et stigmatisé, à Biarritz, le 17 suivant, l'action du RN au Parlement européen.

Après avoir pressé le Premier ministre et les ministres d'agir, le chef de l'État a réuni, le 23 mai, le Conseil de défense écologique, qu'il venait de créer par un décret du 15 mai. Quelques heures avant la clôture de la campagne officielle, le 24 mai, il a été l'invité d'interneutes, lançant, sur YouTube.com, un vibrant appel à la jeunesse: « Ne votez pas contre, votez pour » (*Le Monde*, 26/27-5).

Nonobstant sa participation et la dramatisation de l'enjeu entre les progressistes et les nationalistes, M. Macron n'est pas parvenu à ses fins, le 26 mai, en arrivant en seconde position derrière le RN. Avec 22,4 % des suffrages exprimés, il se situe en deçà de son socle électoral du premier tour de l'élection présidentielle de 2017 (23,8 %). Mais, en

incarnant la nouvelle droite, il a œuvré avec efficacité pour une nouvelle bipolarisation en fracturant les Républicains et maintenant le RN au rôle de faire-valoir, en vue de la prochaine échéance de 2022. La décomposition de l'ancien système partisan est en voie d'achèvement.

Le chef de l'État a réuni, le lendemain du scrutin, les principaux responsables de la majorité pour envisager les prochaines étapes, l'enchaînement des scrutins, autrement dit (*BQ*, 28-5).

– « *Patriotisme inclusif* ». Au cours de sa conférence de presse, le 25 avril, le chef de l'État s'est prononcé pour une « Europe souveraine » en matière de migration dans un nouvel espace Schengen. D'où le projet final de « rebâtir un patriotisme inclusif où chacun prend sa part, où l'intérêt général français et européen est réaffirmé » (site de la présidence de la République).

– *Président-reconstructeur*. Au lendemain de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, le chef de l'État s'est adressé, le 16 avril, à ses compatriotes, en ce moment d'union nationale: « Je vous le dis, nous sommes ce peuple de bâtisseurs. Nous rebâtirons la cathédrale, plus belle encore, d'ici cinq années » (*BQ*, 17-4). De fait, le jour suivant, il a présidé une réunion de lancement de la reconstruction de l'édifice, en présence des ministres intéressés et de responsables religieux et administratifs, après avoir convoqué, le matin, un conseil des ministres sur ce sujet (*Le Monde*, 19-4).

– *Relations avec le Premier ministre*. « Je n'ai jamais fait de politique-fiction. J'ai toute confiance en Édouard Philippe, qui s'engage sans compter auprès des pro-européens », a affirmé le chef de

l'État, le 21 mai, lors de son entretien avec la presse régionale (*Le Monde*, 26/27-5).

Confirmé dans sa fonction dès le 25 avril, M. Philippe a été appelé à mettre en œuvre les « orientations » présidentielles en engageant la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale, le 12 juin.

204 – *Sur l'affaire Benalla (suite)*. L'intéressé « a fait des fautes très graves », mais « il a droit à la présomption d'innocence », a déclaré le chef de l'État lors de sa conférence de presse du 25 avril, sachant, par ailleurs, qu'« il n'a jamais été protégé par l'Élysée » (*Le Monde*, 27-4). Entre-temps, le parquet de Paris avait ouvert, le 8 avril, deux nouvelles enquêtes préliminaires, pour absence de déclaration auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et soupçons de faux témoignage devant la commission d'enquête du Sénat (*Le Monde*, 10-4) (cette *Chronique*, n° 170, p. 206).

– *Sur « l'erreur fondamentale des sachants et des subissants »*. À la conférence annuelle de l'Organisation internationale du travail, à Genève, le 11 juin, M. Macron a affirmé, songeant à la crise des « gilets jaunes » : « Il faut, avec beaucoup d'humilité, savoir écouter, savoir constater qu'on a mal fait [...], savoir changer de méthode [...]. Nos concitoyens veulent plus de sens, de proximité, et plus d'humanité. » Il devait condamner « l'erreur fondamentale des sachants et des subissants » (*Le Monde*, 13-6).

– *Sur la future élection présidentielle*. « Je me fiche de cette élection », a répondu crânement M. Macron, lors de sa conférence de presse du 25 avril : « Je

veux réussir avec passion » (*Le Figaro*, 26-4).

– *Sur les « gilets jaunes »*. Selon le chef de l'État, le mouvement « n'a plus de débouché politique » : « Je considère pour ma part que j'ai apporté des réponses [...], à la fois le 10 décembre et dans la conférence de presse que j'ai donnée. » Il a, par ailleurs, raillé « la démocratie du samedi après-midi », lors d'une déclaration à Biarritz, le 17 mai (*BQ*, 20-5) (cette *Chronique*, n° 169, p. 198).

V. *Collectivités territoriales. Conseil des ministres. Consultation citoyenne. Convention citoyenne. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Référendum. République. Responsabilité du gouvernement. Vote.*

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie*. N. Balat et P.-Y. Gautier, « De l'abus du droit de soulever une question prioritaire de constitutionnalité », *JCP G*, 10-6 ; A. Palanco, « La théorie du changement de circonstances dans le contentieux de la QPC. Vers une évolution de l'office du Conseil constitutionnel ? », *RFDA*, 2019, p. 319 ; J.-H. Stahl et N. Maziau, « Groupe de travail commun au Conseil d'État et à la Cour de cassation sur la question prioritaire de constitutionnalité », *RFDC*, 2019, p. 3.

– *Absence de défense de la loi par le SGG*. De manière inédite, le Secrétariat général du gouvernement, dans ses observations écrites et orales relatives à la décision 783 QPC du 17 mai, n'a présenté aucune argumentation et s'en est remis « à la sagesse » du

Conseil constitutionnel. La présence de M. Sarkozy, comme partie au litige, n'y est sans doute pas indifférente.

– *Changement de circonstances.* Une évolution jurisprudentielle du Conseil constitue « un changement de circonstances » justifiant le nouvel examen de dispositions déjà déclarées conformes à la Constitution (783 QPC).

– *Dynamique.* Avec la décision 781 QPC du 10 mai, le nombre de décisions sur des questions prioritaires de constitutionnalité a dépassé le nombre de celles de contrôle de constitutionnalité, dites DC, rendues depuis 1959.

– *Jurisprudence constante.* La jurisprudence constante de la Cour de cassation sur la prescription de l'action publique en matière pénale a été déclarée conforme à la Constitution, à la lumière d'un nouveau principe constitutionnel dégagé par le Conseil, le 24 mai (785 QPC). V. *Droits et libertés*.

– *Observations en intervention.* Un État étranger, en l'occurrence l'Argentine, a présenté des observations écrites et orales par l'entremise d'un avocat (785 QPC).

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie.* V. *Conseil constitutionnel*.

– *Proposition de loi au titre du référendum d'initiative partagée (art. 11-3 C).*

I. Pour la première fois depuis la révision du 23 juillet 2008, une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale, le 9 avril, par deux cent quarante-huit parlementaires de l'opposition, tant de

droite que de gauche, « visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris ». Le seuil constitutionnel de cent quatre-vingt-cinq signatures (un cinquième des parlementaires) a été franchi, en l'occurrence, à rebours de la tentative des parlementaires socialistes, en décembre 2018, en vue du rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (cette *Chronique*, n° 169, p. 172). Le lendemain, le Conseil constitutionnel a été appelé à statuer sur la conformité de ladite proposition, sur saisine du président de l'Assemblée. Le 11 avril, l'Assemblée nationale s'est prononcée, en dernière lecture, sur le projet de loi Pacte prévoyant la privatisation d'Aéroports de Paris. Dans un climat houleux au sein de l'hémicycle, M. Le Maire a trouvé « malencontreuse toute initiative qui viendrait faire le jeu des populismes et alimenter la contestation de la démocratie parlementaire » (première séance du 11 avril).

Par une décision 2019-1 RIP du 9 mai, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme cette proposition de loi, au terme d'une interprétation littérale des conditions fixées par l'article 11 C et par l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 (rédaction de la loi organique du 6 décembre 2013) « tels qu'ils sont rédigés » (§ 10). À dire vrai, la démarche parlementaire a été empreinte d'une grande habileté, en un moment où la loi Pacte n'était ni votée, ni promulguée, ni, *a fortiori*, déferée au Conseil.

II. Par suite, ce dernier s'est livré à un contrôle strict des conditions requises. L'objet de la proposition porte sur « la politique économique de la nation et des services publics qui y concourent » à la date de la saisine; elle n'a pas

pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, sachant, par ailleurs, qu'aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans. La proposition est conforme, par ailleurs, à l'article 40 C et aucune de ses dispositions n'est contraire à la Constitution. Sous ce rapport, elle a pour objet, au sens du neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, d'ériger les activités des aéroports de Paris en « un service public national » – « propriété de la collectivité », par voie de conséquence. Cette analyse « ne comporte pas par elle-même d'erreur manifeste d'appréciation », dispose, de manière révélatrice, le Conseil (§ 9). Ce faisant, il conforte son contrôle pour l'avenir, en évitant la paralysie de la démocratie représentative par une banalisation de l'institution référendaire. Dans l'attente du soutien de quatre millions sept cent mille électeurs inscrits sur les listes électorales, l'examen de la proposition de loi par le Parlement est suspendu. La décision du Conseil a réfuté l'analyse du gouvernement, qui, au nom de l'esprit de l'article 11 C, a dénoncé un détournement de procédure, en méconnaissance de la formule célèbre « Quand la lettre est rebelle, l'esprit vivifie ». Par un communiqué du 16 mai, date symbole, le Conseil a réagi (v. *Conseil constitutionnel*).

III. Au final, les oppositions, défaites au Parlement, viennent, avec l'utilisation singulière du mécanisme du référendum d'initiative partagée (RIP), de trouver un moyen commode de continuer le combat politique et, chemin faisant, d'opposer la souveraineté populaire à la souveraineté nationale. Certes, un tel montage s'apparente à une démarche

astucieuse, mais les deux décisions du Conseil des 9 et 16 mai (v. *Loi*), au risque de se répéter, sont fondées sur le plan juridique : *primo*, la loi Pacte n'était pas encore promulguée au moment de son examen et, *secundo*, sa déclaration de constitutionnalité n'était pas de nature à entraîner un changement dans les circonstances de droit justifiant l'arrêt de la procédure du RIP. Entre le réalisme politique et le formalisme juridique, le Conseil a choisi le second car, comme il l'a indiqué dans son communiqué du 16 mai, « nul ne saurait ignorer la lettre de la Constitution et de la loi organique que le Conseil constitutionnel a pour mission de faire respecter ».

IV. En attendant de modifier les règles juridiques, le décret 2019-572 du 11 juin a ouvert la période de recueil des soutiens à la proposition de loi 1867 à compter du 13 juin à zéro heure, pour une durée de neuf mois (*JO*, 12-6). Les modalités de recueil des soutiens ont été déterminées par le décret 2019-578 du 12 juin (*JO*, 13-6). Pour la première fois depuis 2013, le site Referendum.Interieur.gouv.fr a été, après quelques bugs initiaux, activé.

– *Référendum d'initiative citoyenne.* Le chef de l'État s'est opposé au RIC, symbole de la contestation des « gilets jaunes », en ce qu'il « remet en cause la démocratie représentative », ainsi qu'il l'a déclaré le 25 avril (cette *Chronique*, n° 169, p. 198). À l'opposé, il a souhaité un assouplissement des modalités afférentes au RIP, en permettant que l'initiative émane, cette fois-ci, des citoyens (au nombre d'un million) sous forme d'une pétition soumise au Parlement ou au référendum (Elysee.fr).

RÈGLEMENT INTÉRIEUR

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, «L'attention du Sénat apportée aux modalités d'application de la loi. La révision du règlement du 7 mai 2019», *JCP G*, 24-6.

– *Modification du règlement de l'Assemblée nationale.* Dans une ambiance tendue, les oppositions ont décidé de quitter l'hémicycle, lors de la troisième séance du 28 mai, puis ont refusé de participer au vote de la résolution du 4 juin. La volonté de réduire la discussion générale à un orateur par groupe pour une durée de cinq minutes a constitué le point de crispation. Mme Mathilde Panot (FI) (Val-de-Marne, 10^e) a fini théâtralement son intervention en se bâillonnant avec un foulard.

– *Modification du règlement du Sénat.* Dans sa courte résolution du 7 mai, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil (782 DC), le Sénat a rappelé son attachement aux conditions de bonne application de la loi.

Après avoir énoncé que les commissions permanentes « contribuent à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois » (art. 22-1 RS), ce qui ne fait que confirmer l'existant, le règlement indique désormais que « le rapporteur est chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat », et qu'« il peut être confirmé dans ces fonctions à l'issue du renouvellement » (art. 19-1 *bis* et *ter*)

– des modalités propres aux commissions spéciales étant prévues.

V. *Assemblée nationale. Commissions. Sénat.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* Chr. Manigand et V. Richard (dir.), *Dans l'intimité du pouvoir. La présidence de Georges Pompidou*, préface E. Macron, Paris, Nouveau Monde, 2019.

– *Laïcité et « reconquête républicaine ».* Le chef de l'État a abordé ce thème, une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 166, p. 216), au cours de sa conférence de presse du 25 avril. C'est « la possibilité [...] de pouvoir vivre ensemble, dans la concorde, le respect, et de respecter absolument les règles de la République [...], de ne jamais imposer à la société sa religion ou déroger aux règles de la République pour ce faire. À ce titre, la loi de 1905 est notre pilier [...]. Elle doit être réaffirmée et pleinement appliquée ». M. Macron a cru devoir préciser : « Aujourd'hui [...], quand on parle de laïcité, on ne parle pas vraiment de laïcité. On parle du communautarisme [...]. On parle d'une sécession qui s'est parfois sournoisement installée [...]. On parle de gens qui, au nom d'une religion, poursuivent un projet politique, celui d'un islam politique qui veut faire sécession avec notre République », avant d'opposer « une politique ambitieuse de reconquête républicaine », notamment en ce qui concerne le contrôle du financement venant de l'étranger (Elysee.fr).

– *Pour « une vraie République décentralisée ».* Le chef de l'État s'est prononcé, le 25 avril, pour « un nouvel acte de décentralisation [...], une vraie République décentralisée », à savoir « des compétences claires que l'on transfère totalement en supprimant les doublons » : « On transfère clairement les financements et on transfère

clairement la responsabilité démocratique.» À ce geste, M. Macron devait ajouter le principe de « la différenciation territoriale » et, sur le terrain, la création dans chaque canton d'une maison « France Services », lieu de rencontre avec des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales (Elysee.fr).

La circulaire du Premier ministre en date du 12 juin, relative à la mise en œuvre de l'organisation territoriale de l'État, amorce le processus (JO, 13-6).

208 – *Rituel.* Le chef de l'État a reçu, le 1^{er} mai, le muguet. L'an dernier, il se trouvait en Australie.

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

RÉSOLUTION EUROPÉENNE (ART. 88-4 C)

– *Adoption.* Le Sénat a adopté à l'unanimité en séance publique, le 7 mai, une résolution européenne portant sur la réforme de la politique agricole commune.

– *Refus.* La conférence des présidents de l'Assemblée nationale s'est opposée, le 21 mai, à l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution européenne relative aux négociations en vue de deux accords de libre-échange entre l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, demandée par le président du groupe GDR.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 1^{er}, de la Constitution.* M. Philippe a présenté, pour la deuxième fois (cette *Chronique*, n° 164, p. 204), une déclaration de politique générale du gouvernement, le 12 juin,

à l'Assemblée nationale. Analysée comme le début de l'acte II du quinquennat, à la suite du mouvement des « gilets jaunes » et du scrutin européen, cette déclaration a été marquée par le retrait, cette fois-ci, du chef de l'État, conformément à la démarche fixée au cours de sa conférence de presse du 25 avril et en l'absence d'une convocation préalable du Congrès, comme en juillet 2017 (cette *Chronique*, n° 164, p. 180). Toutefois, elle a fait l'objet d'arbitrages ultimes entre les deux têtes de l'exécutif, même s'il s'est agi, pour le Premier ministre, de mettre en œuvre les « orientations » ou les « engagements » présidentiels (v. *Premier ministre*).

La confiance a été votée par 363 voix contre 133 et 47 abstentions. Le détail des votes a été le suivant : outre le vote favorable REM et MoDem, 81 élus LR ont voté contre et 22 se sont abstenus ; le groupe UDI s'est divisé, 7 votant pour et 16 s'étant abstenus ; les élus du RN et de gauche ont voté contre. La majorité perd sept voix et l'opposition en gagne pratiquement le double, en raison du changement de comportement des députés LR par rapport à 2017. La déclaration a été lue, au même instant, au Sénat par M. de Rugy, ministre d'État, ministre de la Transition écologique.

V. Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Sénat.

SÉANCE

– *Procédure d'examen simplifiée (art. 103 et 104 RAN, et art. 47 decies RS).* Trois propositions de loi, issues du groupe MoDem, ont été adoptées à l'Assemblée dans le cadre de cette PES

(première séance du 9 mai) (cette *Chronique*, n° 170, p. 204).

– *Procédure de législation en commission* (art. 47 ter à quinquiés RS). Cette procédure a été sollicitée pour cinq propositions de lois : celle tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes, le 7 mai ; celles relative à l'engagement associatif, à la protection des activités agricoles, à la reconnaissance des proches aidants, le 9 mai ; et celle sur le statut des conseillers de la Métropole de Lyon, le 5 juin.

De manière inédite, elle a été utilisée, le même jour, pour vingt des vingt-six articles de la proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le règlement du Sénat.

– *Rappels au règlement*. Dans le cadre de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale visant à modifier les règles relatives au rappel au règlement, le service de la séance a indiqué que, sous la XV^e législature, 321 et 113 rappels ont été respectivement faits sur le projet de loi constitutionnelle de 2018 et sur la loi de réforme de la justice (document parlementaire n° 1955).

– *Temps législatif programmé* (art. 49-10 RAN). Le TLP a été utilisé, en mai, pour le projet de loi relatif à la transformation de la fonction publique – un crédit de quarante heures ayant été attribué aux groupes et aux non-inscrits –, puis, en juin, le texte d'orientation des mobilités – en leur octroyant un crédit de cinquante heures.

– *Vote solennel (expérimentation)*. La conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé, le

14 mai, d'expérimenter une autre procédure de vote solennel sur certains textes. Les explications de votes auront lieu à l'issue des articles, et seul le vote de l'ensemble du texte sera reporté à une date ultérieure. La première utilisation a eu lieu lors de la deuxième séance du 21 mai sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

V. Assemblée nationale. Sénat.

SÉNAT

– *Bibliographie*. J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la V^e République*, préface G. Larcher, avant-propos H. Portelli, Paris, Dalloz, 2019. 209

– *Article 49, alinéa 4, de la Constitution*. Pour la première fois depuis 1958, le Sénat a rejeté une déclaration du gouvernement (v. *supra*).

– *Budget*. En conférence des présidents du 22 mai, le projet de budget 2020 a été présenté. Pour la neuvième année consécutive, la dotation versée par l'État sera identique, soit un montant de 326,6 millions d'euros – correspondant, en euros constants, à une diminution, en douze ans, de 54 millions d'euros.

– *Comité de déontologie parlementaire*. M. Larcher a désigné M. Bazin (LR) (Val-d'Oise) président dudit Comité, le 9 avril (JO, 11-4), en remplacement de M. Pillet, nommé membre du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 170, p. 181). M. Carcenac (S) (Tarn), vice-président, a assuré l'intérim de la fonction.

– *Composition*. Mme Keller (NI) (Bas-Rhin), après avoir siégé au

groupe LR (JO, 5-4), a été élue représentante au Parlement de Strasbourg, le 26 mai, sur la liste REM. Elle a démissionné à compter du 23 juin (JO, 25-6). M. Navarro (REM) (Hérault) a renoncé, le 30 juin, à l'exercice de son mandat. Ils ont été respectivement remplacés par Mmes Sittler et Constant.

– *Réunion de l'Association des Sénats d'Europe*. Le président Larcher a accueilli, le 14 juin, la vingtième édition de cette réunion, consacrée au « dialogue euro-africain » et au « bicamérisme, un atout pour la démocratie ».

210

V. *Déclarations du gouvernement. Déontologie parlementaire. Groupes. Immunités parlementaires. Pétition. Résolution européenne. Responsabilité du gouvernement. Séance. Session extraordinaire.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Convocation du Parlement*. Un décret du 17 juin, modifié par celui du 1^{er} juillet (*ibid.*, 2-7), convoque les assemblées le 1^{er} juillet pour un ordre du jour particulièrement volumineux (JO, 18-6).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

TRANSPARENCE

– *Bibliographie. V. Déontologie parlementaire.*

– *HATVP*. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a annoncé, le 10 avril, avoir, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, porté à la connaissance du procureur de la République le dossier relatif à la déclaration d'intérêts de M. Robert, président du conseil départemental de La Réunion.

Un guide déontologique ayant vocation à accompagner les responsables publics et les référents déontologiques a été rendu public en avril sur le site internet de l'institution.

Dans son rapport d'activité 2018, la HATVP fait état, à propos du mécanisme de consultation des déclarations de patrimoines des parlementaires en préfecture, que « l'expérience des quatre dernières années montre que ce dispositif est totalement inopérant au regard de l'objectif visant à renforcer la probité et à prévenir les conflits d'intérêts des membres du Parlement ».

– *Représentants d'intérêts*. La HATVP indique, dans son rapport d'activité 2018, que 1734 représentants d'intérêts (ayant effectué 6362 actions de représentation d'intérêts) étaient enregistrés à son registre au 31 décembre 2018.

V. *Déontologie parlementaire.*

VOTE

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, *Bureau de vote: mode d'emploi*, Paris, Dalloz, 2019.

– *Vote blanc*. Sa reconnaissance en tant que suffrage exprimé a été repoussée par M. Macron, à l'issue du grand débat national, le 25 avril. « La crise de notre démocratie est aussi une crise d'efficacité et de capacité à prendre les décisions », a-t-il considéré. Or, « dans les moments difficiles de la démocratie, il faut prendre des options et il faut choisir [...]. Blanc, c'est l'agrégation des rejets, des refus. C'est trop facile » (Elysee.fr).

– *Vote obligatoire*. Le chef de l'État s'y est opposé également : « On ne répond pas à la crise démocratique

par la contrainte. » À l'exemple de nos voisins, a-t-il expliqué, « il est très dur de [...] faire respecter » l'obligation (Elysee.fr).

– *Vote de détenus au scrutin européen.* Quatre mille quatre cent treize détenus, sur une population carcérale d'environ soixante et onze mille personnes non

déchues de leurs droits civiques, ont participé, de manière inédite, au vote par correspondance (cette *Chronique*, n° 170, p. 207). À l'élection présidentielle de 2017, huit cents détenus avaient voté par procuration et deux cent avaient obtenu une permission de sortie, selon la garde des Sceaux (première séance du 29 mai).

