Jean Gicquel
Jean-Éric Gicquel

# CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er janvier – 31 mars 2020)



Repères

*9 janvier.* Nouvelle journée de protestation syndicale contre le projet de réforme des retraites.

*10 janvier.* Le président Macron se rend devant la Convention citoyenne pour le climat, qui siège au palais d'Iéna. Il s'engage à prendre en compte ses propositions.

*13 janvier.* L'enquête préliminaire qui portait sur le déplacement effectué par M. Macron, en qualité de ministre, à Lyon, en juin 2016, ouverte conséquemment au dépôt d'une plainte pour détournement de fonds publics, est classée sans suite.

*15 janvier.* La France compte près de soixante-sept millions d'habitants, selon l'Insee.

*16 janvier.* Mme Le Pen lance sa candidature à la prochaine élection présidentielle.

Faisant suite à la QPC du 16 novembre 2018, la cour d'appel de Paris annule la garde à vue de Mme Bolle réalisée en novembre 1984, dans l'affaire Grégory.

*17 janvier.* Le siège de la CFDT, à Paris, est occupé par des manifestants. « Une honte pour notre démocratie », selon M. Macron.

Le chef de l'État inaugure la « Grande exposition du fabriqué en France » dans les salons et les jardins de l'Élysée.

*18 janvier.* Dans *L'Obs*, M. Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État, se déclare favorable à l'institution de la fonction de déontologue du gouvernement.

Les « gilets jaunes » défilent à nouveau à Paris et en province. La brasserie La Rotonde, à Paris, est incendiée.

*19 janvier.* Manifestation contre le projet de loi autorisant la PMA devant le Sénat, appelé à se prononcer en première lecture.

*20 janvier.* Après quarante-cinq jours, le mouvement de grève s'achève à la

RATP et à la SNCF – c'est le plus long depuis 1968.

*22 janvier.* Mme Ségolène Royal annonce, sur Radio Classique, sa candidature à la prochaine élection présidentielle. Un décret, pris deux jours plus tard, le conseil des ministres entendu, met fin à ses fonctions d'ambassadrice chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique.
MM. Darmanin et Le Maire reçoivent à nouveau des lettres de menaces de mort.
« L'antisionisme, lorsqu'il est la négation de l'existence d'Israël comme État, est un antisémitisme », affirme le chef de l'État à Jérusalem.



*24 janvier.* Le conseil des ministres adopte le projet de loi ainsi que le projet de loi organique portant réforme des régimes de retraite. Une réforme d'ensemble depuis 1945. Une septième journée nationale de protestation syndicale se déroule sur le territoire, en réaction.

*26 janvier.* La cote de popularité du président Macron chute à 30 % (– 4) de personnes satisfaites, à l'unisson de celle du Premier ministre, qui tombe à 33 % (– 3) (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).
Après avoir été reçu par le chef de l'État, M. Villani, candidat dissident REM à la mairie de Paris, maintient sa position. Il sera exclu du parti.

*29 janvier.* Nouvelle journée de mobilisation contre le projet de réforme des retraites.

*30 janvier.* La cour d'appel de Lyon relaxe le cardinal Barbarin du chef de non-dénonciation d'abus sexuels dans son diocèse. Le primat des Gaules présente, à nouveau, sa démission au Saint-Père, laquelle sera finalement acceptée le 6 mars. Remise au Premier ministre du rapport Thiriez sur la réforme de la haute fonction publique.

*31 janvier.* Après trois ans et demi de débats, le Royaume-Uni quitte l'Union européenne. La reine Élisabeth II avait promulgué, le 23 janvier, la loi de « Brexit », qui avait ensuite été approuvée par le Parlement européen, le 29 suivant.

*1er février.* Signature du manifeste constitutif de « Territoires de progrès », le mouvement de l'aile gauche de la majorité animé par MM. Le Drian et Dussopt, en soutien au chef de l'État.

*2 février.* Le président du Sénat déconseille au Premier ministre d'utiliser l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, à propos de la réforme des retraites : « Ça finit toujours mal » (entretien au *Journal du dimanche*).

*3 février.* La commission spéciale de l'Assemblée nationale sur le projet de loi instituant un système universel de retraite commence ses travaux. Ils seront interrompus le 12 courant.

*6 février.* Nouvelle journée interprofessionnelle de manifestations contre le projet de réforme des retraites.

*8 février.* Le Rassemblement national lance une campagne d'emprunt.

*12 février.* La cour d'appel de Paris se prononce en faveur de la mise en liberté pour raison de santé de M. Balkany, sous contrôle judiciaire.

*14 février.* M. Griveaux, candidat REM à la mairie de Paris, renonce à son projet à la suite de la diffusion sur internet de vidéos privées à caractère sexuel.

*17 février.* L'Assemblée nationale entame, en séance plénière, l'examen des projets de loi relatifs à la réforme des retraites. Le débat sera

interrompu, le 29 courant, faisant suite au recours par le gouvernement à l'article 49, alinéa 3 C.

*18 février.* Le décret 2020-129 abroge l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Fessenheim (Haut-Rhin). Le premier réacteur de la plus ancienne centrale française est arrêté le lendemain, en prélude à un démantèlement complet sur deux décennies.

*19 février.* Une polémique sur la vie privée oppose M. Olivier Faure, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, au ministre de l'Intérieur.

*20 février.* Dixième journée de protestation contre le projet de réforme des retraites.

En séance de dédicace dans une librairie à Montreuil (Seine-Saint-Denis), M. Hollande est exfiltré en raison de débordements hostiles.

*21 février.* « Face à la crise écologique, la rébellion est nécessaire », estiment mille scientifiques dans une tribune au *Monde*.

Création en Seine-Saint-Denis de la première cellule de lutte contre le « séparatisme islamiste ».

*23 février.* Un gain de popularité est constaté en faveur de l'exécutif, avec 32 % (+ 2) d'opinions favorables pour le Président et 36 % (+ 3) pour le Premier ministre (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).

*27 février.* Hommage inédit de la « direction du budget » à Michel Charasse, ancien ministre du Budget, décédé, dans le carnet du *Monde*.

*3 mars.* Au moment où l'Assemblée nationale débat de deux motions de censure, une nouvelle journée de protestation se déroule dans le pays contre le projet de réforme des retraites et le recours à l'article 49, alinéa 3 C.

La CGT et FO quittent la conférence sur le financement du régime des retraites.

*4 mars.* La Cour de cassation tranche une question importante de droit du travail en jugeant qu'un contrat de travail encadre la relation entre un conducteur de VTC et la société Uber.

*6 mars.* Après la condamnation des époux Balkany à trois ans de prison ferme et dix ans d'inéligibilité pour fraude fiscale par la cour d'appel de Paris, celle-ci ayant, en sus, ordonné l'exécution provisoire de la peine d'inéligibilité, le préfet des Hauts-de-Seine met fin à leurs fonctions de conseillers municipaux de la commune de Levallois-Perret. Ceux-ci renoncent à se pourvoir en cassation.

*9 mars.* Des « gilets jaunes » qui avaient participé à l'incendie de la préfecture de la Haute-Loire, en 2018, sont condamnés par le tribunal judiciaire du Puy-en-Velay.

*17 mars.* Les propos de Mme Buzyn sur l'anticipation de l'épidémie de coronavirus par le gouvernement et « la mascarade » des élections municipales sèment le trouble dans l'opinion publique (entretien au *Monde*).

*25 mars.* Toutes les églises de France sonnent à 19 h 30 par esprit de solidarité, à l'égal des applaudissements à 20 heures, chaque soir, en l'honneur du personnel soignant. Depuis Mulhouse (Haut-Rhin), le président Macron annonce un plan de revalorisation de l'ensemble des carrières dans le monde hospitalier.

*26 mars.* Une audioconférence réunit les responsables des pays du G20 en vue d'une coordination de la lutte contre la pandémie de coronavirus. Une

seconde concerne ceux de l'Union européenne.

*27 mars.* M. Macron s'entretient par audioconférence avec les partenaires sociaux, s'agissant de la condition des salariés et de celle des entreprises.

*31 mars.* Face à la pénurie de masques sanitaires, le président Macron affirme que « nous devons retrouver notre indépendance pleine et entière » (déclaration d'Angers).

AMENDEMENTS

– *Abus.* La discussion, en première lecture, du projet de loi relatif au système universel de retraite a fait l'objet d'une obstruction structurée autour d'un dépôt massif d'amendements. En premier lieu, 22 220 amendements ont été déposés devant la commission spéciale. Le groupe FI en a déposé, à lui seul, 19 357, son président ayant décidé de tenir « la tranchée aussi longtemps qu'il le faudra » (première séance du 17 février). Le rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, M. Véran (REM) (Isère, 1re), a, de son côté, estimé sur son compte Twitter, le 30 janvier, que ce groupe pratiquait le « zadisme législatif » pour empêcher cette dernière de travailler. Après soixante-quinze heures de travaux, seuls 5 566 amendements ont été examinés (pour 21 adoptés). Compte tenu de la date d'inscription du texte à l'ordre du jour de l'Assemblée, la commission a pris acte, le 12 février, de son incapacité à adopter un texte.

En second lieu, l'abus du droit d'amendement s'est poursuivi en séance publique avec le dépôt de 41 055 amendements, dont 36 178 pour les groupes FI et GDR. À ces amendements se sont naturellement rajoutés des sous-amendements sémantiques. Alors que l'Assemblée nationale avait siégé sans discontinuer du 17 au 29 février (week-end compris) pour cent dix-sept heures de travaux émaillées de nombreux incidents, sept articles avaient été adoptés (sur un texte en comportant soixante-cinq) et 29 273 amendements restaient à examiner. En conséquence, le Premier ministre a décidé de recourir à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

– *Prise de parole sur des amendements identiques.* Sollicitant, pour la première fois, l'article 100, alinéa 5, du règlement de l'Assemblée nationale (issu de la résolution du 4 juin 2019), le président de séance a décidé d'accorder à un seul orateur par groupe le soin de défendre des amendements identiques avec le même exposé sommaire (première séance du 18 février).

– *Rejet d'amendements identiques déposés sur des articles différents.* L'ordre de discussion des amendements, déterminé par l'article 100, alinéa 4, du règlement de l'Assemblée nationale, conduit logiquement à ce que l'adoption d'un amendement (par exemple, de suppression) en fasse tomber d'autres déposés concomitamment sur le même article (v. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, n° 255). Toutefois, le président de l'Assemblée, invoquant une « pratique traditionnelle, éprouvée, séculaire [reposant] sur la logique de la discussion » (première séance du 19 février) exposée en conférence des présidents, a considéré que le rejet d'un amendement ferait tomber tous ceux qui portent sur des articles différents s'ils ont, sur le même sujet, un objet identique. Étaient particulièrement visés 1 184 amendements entendant substituer au mot « universel » le mot « inéquitable » à chaque fois que le projet fait référence

au « régime universel de retraites ». La tension ne cessant de croître, les précédents fournis par le service de la séance s'avérant fragiles, la conférence des présidents a décidé, le 20 février, de renoncer à la mise en œuvre de cette règle. Au surplus, il a été indiqué que les trente-cinq amendements déjà écartés sur son fondement feraient l'objet d'une seconde délibération (deuxième séance du 20 février). Ce dernier point est anecdotique puisque, finalement, l'article 49, alinéa 3, de la Constitution a été sollicité par le Premier ministre.

V. *Conseil des ministres. Premier ministre. Responsabilité du gouvernement.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* R. Ferrand, *Nos lieux communs*, Paris, L'Aube-Fondation Jean-Jaurès, 2020.

– *Bureau.* Mme Autain (FI) (Seine-Saint-Denis, 11e) est nommée secrétaire de l'Assemblée nationale, en remplacement de M. Corbière (FI) (Seine-Saint-Denis, 7e), le 21 mars.

– *Cellule de lutte contre le harcèlement.* Prévu par l'article 80-6 du règlement, ce dispositif, dont le bureau a arrêté les modalités, est opérationnel depuis le 1er février (*BQ*, 16-1) (cette *Chronique*, n° 171, p. 178).

– *Collaborateurs du parlementaire.* L'Assemblée nationale s'est portée partie civile, le 19 février, au procès des époux Fillon. Elle demande réparation à M. Fillon et à son suppléant, M. Joulaud, des dommages subis, dont le montant correspond aux salaires versés avec les charges patronales (cette *Chronique*, n° 169, p. 192). Par ailleurs, arguant du fait que M. Benalla a créé une entreprise œuvrant dans le lobbying, elle a refusé qu'il puisse devenir l'assistant parlementaire de M. Son-Forget (NI) (Français établis hors de France, 6e).

– *Composition.* M. Pietraszewski (REM) (Nord, 11e) a cessé d'exercer son mandat, le 17 janvier (*JO*, 19-1) (cette *Chronique*, n° 173, p. 146). M. Véran (REM) (Isère, 1re) a été nommé ministre des Solidarités et de la Santé (décret du 16 février) (*JO*, 18-2). MM. André (apparenté REM) (Ille-et-Vilaine, 3e) et Cesarini (REM) (Vaucluse, 1re) sont décédés respectivement le 11 février et le 30 mars. M. Meizonnet (RN) (Gard, 2e) a été appelé à remplacer, le 7 février, M. Collard, élu au Parlement européen, le Conseil d'État ayant rejeté les recours déposés à la suite des élections européennes (*JO*, 8-2) (cette *Chronique*, n° 172, p. 188).

– *Contributions écrites (art. 49-1 A du RAN).* La conférence des présidents a arrêté, le 7 janvier, les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle procédure qui concerne les textes inscrits à l'ordre du jour. La contribution, qui revêt un caractère personnel, peut porter sur l'ensemble du texte, un article ou un amendement. Pour la période allant jusqu'au 30 septembre prochain, un maximum de cinq contributions par député pourra être déposé. Enfin, ces dernières font l'objet d'une publication au *Journal officiel*, en annexe au compte rendu des débats (*BQ*, 8-1).

– *Députés contaminés.* Au 9 mars, cinq députés et deux agents de l'Assemblée nationale ont été testés positifs au coronavirus. Le restaurant du Palais-Bourbon ainsi que la buvette ont été

fermés. Au 16 mars, le bilan est porté à vingt-six personnes, dont dix-huit députés. L'Assemblée nationale est-elle en train de se transformer en « *cluster* » ?

– *Ordre du jour en période de crise du coronavirus.* La conférence des présidents a décidé, le 17 mars, de fixer un principe général de limitation de l'activité parlementaire. Seules sont inscrites à l'ordre du jour la séance hebdomadaire de questions au gouvernement et la discussion des textes urgents et indispensables. Toutes les autres activités de l'Assemblée sont ajournées.



V. *Amendements. Bicamérisme. Commissions. Déontologie. Étude d'impact. Gouvernement. Groupes. Habilitation législative. Immunités parlementaires. Loi. Mission d'information. Questions au gouvernement. Résolutions. Responsabilité du gouvernement. Séance.*

Autorité judiciaire

– *Indépendance (art. 64 C).* Lors de son déplacement à Jérusalem, le 23 janvier, M. Macron s'est engagé devant la communauté française en Israël à intensifier la lutte contre l'antisémitisme et a souhaité, à la faveur d'un pourvoi en cassation, un procès pour le meurtre de Sarah Halimi, dont le suspect a été déclaré irresponsable. « Le besoin de procès est là », a-t-il estimé (*BQ*, 24-1). Mais, tour à tour, la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour ont rappelé « l'indépendance de la justice », dont le président de la République est le garant, au demeurant, « condition essentielle du fonctionnement de la démocratie » : « Les magistrats de la Cour de cassation doivent pouvoir examiner en toute sérénité et en toute indépendance les pourvois dont ils sont saisis » (*BQ*, 28-1).

– *Tribunaux judiciaires.* En application de la loi 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, les « tribunaux judiciaires » remplacent, à partir du 1er janvier 2020, les tribunaux de grande instance et d'instance.

V. *Commissions. Président de la République.*

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie.* J.-B. Jacquin, « Le Conseil d'État se met à petits pas au débat oral », *Le Monde*, 3-1 ; B. Lasserre, « Le Conseil d'État est indépendant et n'a de comptes à régler avec personne » (à propos de l'étude d'impact afférente à la réforme des retraites), *Le Monde*, 7-2.

– *Procédure juridictionnelle en période d'épidémie de Covid-19.* Sur le fondement de l'habilitation donnée par la loi d'urgence du 23 mars, des ordonnances sont prises pour adapter respectivement les règles de procédure pénale (2020-303), les règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale (2020-304), les règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif (2020-305), et pour établir une prorogation des délais échus (2020-306).

– *Référé-liberté à propos du confinement.* Le juge du Conseil d'État, saisi par le syndicat Jeunes médecins, auquel s'était associé l'Ordre des médecins, a refusé d'ordonner, le 22 mars, le confinement total. Cependant, il a enjoint au

gouvernement de préciser, dans un délai de quarante-huit heures, certaines dérogations de déplacement « au caractère ambigu », s'agissant notamment du jogging et des marchés ouverts. Sur TF1, le lendemain, le Premier ministre y a souscrit : le décret 2020-293 du 23 mars se prononce pour le durcissement (*Le Monde*, 24-3).

V. *Élections municipales. Gouvernement. Loi. Premier ministre. Président de la République.*

BICAMÉRISME

– *Procédure accélérée (art. 45 C).* La conférence des présidents du Sénat s'est opposée, le 28 janvier, au recours à la procédure accélérée sur le projet de loi relatif aux retraites. Une nouvelle fois, son homologue de l'Assemblée nationale, réunie en application de l'article 102, alinéa 3, du règlement, ne l'a pas suivie.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie. Code du droit local alsacien-mosellan*, Paris, LexisNexis, 2019 ; L. Janicot et M. Verpeaux, *Droit de collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 2019 ; J.-É. Schoettl, « La différenciation territoriale est-elle soluble dans la République ? », *RPP*, n° 1093, 2019, p. 162.

– *Expérimentation.* Le Premier ministre s'est prononcé, le 21 janvier, pour confier à six régions une expérimentation relative à Pôle emploi (*Le Monde*, 1er-2).

COMMISSIONS

– *Application de la législation en commission.* Pour la première fois, cette procédure a été utilisée à l'Assemblée nationale, le 12 février, sur un projet visant à créer le statut de citoyen sauveteur (art. 107-3 du RAN).

– *Commission d'enquête.* À l'Assemblée, la conférence des présidents a pris acte, le 7 janvier, de la création d'une commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à la demande du groupe FI, et sur la lutte contre les fraudes aux prestations sociales, à celle du groupe UDI et Indépendants.



En revanche, la demande du groupe socialiste portant sur la sincérité, l'exhaustivité et l'exactitude de l'étude d'impact relative aux projets de loi relatifs au système universel de retraite a été déclarée irrecevable par la commission des affaires sociales, le 4 mars. Il a été considéré que les conditions fixées par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 (une commission d'enquête est créée afin de recueillir « des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales ») n'étaient pas remplies. On peut en discuter.

Au Sénat ont été créées, en janvier, dans le cadre du droit de tirage, une commission d'enquête sur les concessions autoroutières (à la demande du groupe UC) et une autre sur les sols pollués (à celle du groupe socialiste).

– *Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.* Refusant de démissionner de son poste de présidente (cette *Chronique*, n° 173, p. 157), Mme Thillaye (Indre-et-Loire, 5e) a été exclue du groupe REM, le 29 janvier.

Ce dernier perd donc à la fois la présidence d'une commission importante et la coprésidence de l'Assemblée parlementaire franco-allemande.

– *Commission des finances de l'Assemblée nationale.* M. Saint-Martin (REM) (Val-de-Marne, 3e) a été désigné, le 15 janvier, rapporteur général en remplacement de M. Giraud. Il s'est rapidement signalé en demandant au Premier ministre, le 12 février, des explications sur le coût de la réforme des retraites.



– *Création d'une commission spéciale à l'Assemblée nationale.* Le président du groupe GDR a demandé, lors de la conférence des présidents du 21 janvier, l'application stricte de l'article 31, alinéa 1, du règlement selon lequel une demande de création d'une commission spéciale doit être présentée dans le délai de deux jours francs (réduit à un jour franc en cas d'engagement de la procédure accélérée) suivant la distribution du projet ou de la proposition de loi. Or la demande a été présentée le 14 janvier, alors que le projet de loi relatif au système universel de retraite n'était pas encore déposé. En conséquence, l'appel à candidatures envoyé le 14 janvier a été annulé.

En définitive, la commission spéciale de soixante-dix membres comprend six rapporteurs (un par titre du projet de loi), dont l'action est coordonnée par un rapporteur général. Confrontée à un déluge d'amendements (v. *Amendements*), elle a pris acte, le 12 février, de son impossibilité d'adopter un texte. S'il est fréquent que la discussion porte en séance sur le texte d'une proposition de loi issue d'un groupe minoritaire ou d'opposition, c'est la première fois, depuis 2012, qu'il en va de même pour un projet de loi (cette *Chronique*, n° 145, p. 175).

La demande de constitution d'une commission spéciale pour l'examen de la proposition de loi pour une retraite universellement juste, déposée par le président de groupe GDR, ayant fait l'objet d'une opposition formulée par le président du groupe REM, un vote a été organisé (art. 31, alinéa 4, du RAN) et la demande rejetée (troisième séance du 27 février).

– *Durée de fonctions d'une commission d'enquête.* L'article 22 de la loi 2020-290 du 23 mars indique, à titre exceptionnel, que la durée de fonctions est portée à huit mois (avec une date butoir au 20 septembre) pour les commissions d'enquête constituées avant la publication de la loi et dont le rapport n'a pas encore été déposé.

– *Injonction ?* De façon énigmatique, le Conseil d'État, dans son avis du 18 mars rendu sur le projet de loi visant à faire face à l'épidémie de coronavirus, a proposé (et il a été suivi sur ce point) de supprimer la disposition imposant au gouvernement la transmission d'informations relatives à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire « car elle constitue une injonction du Parlement au gouvernement et ne relève pas du domaine de la loi » (§ 18). Il est sans doute à rappeler qu'en application de l'article 24 C il appartient au Parlement de contrôler l'action du gouvernement et donc d'exiger que celui-ci rende compte de ses actions. Logiquement, le nouvel article L. 3131-21 du code de la santé publique dispose que « l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée

nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ». Une mission d'information, présidée par le président de l'Assemblée et consacrée à l'épidémie, a été installée le 31 mars.

– *Semaine de contrôle.* Afin de vivifier cette semaine, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale a accepté, à la demande du groupe GDR, de modifier les modalités d'organisation d'un débat portant sur le projet « Hercule », le 9 janvier. Le débat s'est tenu salle Lamartine et a débuté par une table ronde avec des personnalités extérieures à l'Assemblée.

V. *Amendements. Assemblée nationale. Gouvernement. Mission d'information. Sénat.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* M. Talon, « Le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement : un mythe du droit constitutionnel », *RDP*, 2020, p. 137.

– *Chr. RDP*, 2020, p. 309.

– *Absence de consultation*. Par communiqué de presse en date du 13 mars, le Conseil indique n'avoir été « à aucun moment et en aucune façon » consulté ou saisi d'un éventuel report des élections municipales ou d'une question qui lui serait liée.

– *Audience foraine*. Le Conseil constitutionnel a tenu, le 4 mars, son audience publique à la cour administrative d'appel de Lyon. Le président Fabius s'est rendu, le 12 mars, à l'université Jean-Moulin Lyon 3 pour commenter les décisions 830 et 831 QPC. Le tour de France géographique est comme achevé (cette *Chronique*, n° 173, p. 148).



– *Condition des membres.* M. Juppé a succédé à M. Hyest en tant que membre suppléant de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Il sera le suppléant de Mme Bazy-Malaurie, membre titulaire pour la France (*BQ*, 10-2).

– *Décisions.* V. *tableau ci-après*.

7-1 819 QPC, Plafonnement de la déductibilité fiscale des frais généraux des entreprises (*JO*, 8-1).

17-1 820 QPC, Abattement au titre de la résidence principale en matière d'impôt de solidarité sur la fortune (*JO*, 18-1).

24-1 821 QPC, Obligation de fourniture des équipements nécessaires à l'authentification des produits du tabac (*JO*, 25-1).

822 QPC, Absence d'obligation légale d'aviser le tuteur ou le curateur d'un majeur protégé (*JO*, 25-1).

31-1 823 QPC, Interdiction de la production de certains produits phytopharmaceutiques (*JO*, 1-2). V. *Droits et libertés.*

824 QPC, Régime fiscal de la prestation compensatoire (*JO*, 1-2).

6-2 284 L, Article L. 313-7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (*JO*, 6-2). V. *Pouvoir réglementaire.*

7-2 825 QPC, Assiette et taux de la redevance d'archéologie préventive (*JO*, 8-2).
826 QPC, Placement en vue de l'adoption d'un enfant (*JO*, 8-2).
28-2 827 QPC, Conditions de recevabilité d'une demande de réhabilitation judiciaire (*JO*, 29-2). V. *ci-dessous.*
828/829 QPC, Déposition sans prestation de serment (*JO*, 29-2). V. *ci-dessous.*
12-3 830 QPC, Délivrance des autorisations d'exploitation commerciale (*JO*, 13-3). V. *ci-dessous*.
831 QPC, Limitation géographique de l'intervention du défenseur syndical (*JO*, 13-3).
1-3 à 1-7 RIP. V. *Référendum.*
26-3 285 L, Nature juridique du troisième alinéa de l'article L. 124-1 du code de l'organisation judiciaire (*JO*, 27-3). V. *Pouvoir réglementaire.*
1-8 RIP (*JO*, 27-3). V. *Référendum*.
797 DC, Loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (*JO*, 31-3). V. *Président de la République.*
798 DC, Loi prorogeant le mandat des membres de la Hadopi (*JO*, 31-3). V. *Président de la République.*
799 DC, Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (*JO*, 31-3). V. *Constitution. Loi organique. Question prioritaire de constitutionnalité* et *ci-dessous*.



– *Déport.* MM. Mézard et Pillet se sont déportés sur la décision 830 QPC.

– *Invitation faite au législateur.* Après avoir déclaré l'article 786 du code de procédure pénale relatif à la réhabilitation judiciaire conforme à la Constitution, le Conseil a, de manière inédite, invité le législateur à modifier l'ordonnancement juridique. Plus précisément, celui-ci serait fondé à « instituer une procédure judiciaire, ouverte aux ayants droit d'une personne condamnée à la peine de mort dont la peine a été exécutée, tendant au rétablissement de son honneur à raison des gages d'amendement qu'elle a pu fournir » (827 QPC). En pratique seraient seulement concernés les ayants droit de Jacques Fesch, qui, après avoir découvert Dieu en prison avant d'être exécuté, en 1957, pourrait être béatifié par l'Église.

– *Nouvel objectif de valeur constitutionnelle.* Dans la décision 823 QPC du 31 janvier, le Conseil a dégagé un nouvel objectif, celui de protection de l'environnement, « patrimoine commun des êtres humains » (§ 4). Par ailleurs, il a précisé que l'objectif de protection de la santé (325 DC du 13 août 1993) découle du onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 (§ 12).

– *Obligation de réserve des membres.* Derechef, M. Juppé (cette *Chronique*, n° 173, p. 150) a enfreint cette obligation en étant présent, le 10 janvier, à Bordeaux, au lancement de la campagne électorale de M. Florian, son successeur à la mairie : « Je ne peux pas parler mais je peux penser […] et espérer. Et le fait que je sois là pour vous permet de deviner ce que je pense et ce que j'espère » (*Le Figaro*, 13-1). Certes, les élections municipales ressortissent à la compétence du juge administratif, mais on ne peut oublier le prochain renouvellement

du Sénat, dont le contentieux relève du Conseil (art. 59 C). Or le collège électoral sénatorial est composé à 95 % par des délégués des conseils municipaux.

– *Portée de l'article 62 C.* Dans le prolongement de la décision du Conseil d'État reconnaissant la responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles (cette *Chronique*, n° 173, p. 159), le Conseil indique désormais qu'en application de l'article 62 C il a le « pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières ». En l'espèce, il s'est abstenu de le faire (828/829 QPC).

– *Suspension d'activité.* V. *Loi organique.*

V. *Droits et libertés. Loi organique. Pouvoir réglementaire. Question prioritaire de constitutionnalité. Référendum.*

Conseil des ministres

– *Confinement*. De manière unique, sept ministres ont été présents physiquement le 17 mars, tandis que les autres membres intervenaient par visioconférence. Au surplus, des extraits de la délibération ont été diffusés sur les réseaux sociaux (*Le Monde*, 20-3).

– *Réunions exceptionnelles.* À l'issue d'un conseil restreint consacré à la situation sanitaire consécutive à l'épidémie de coronavirus, le chef de l'État a réuni le conseil, le samedi 29 février, une seconde fois au cours de la semaine. Le Premier ministre y a été autorisé, au surplus, à engager la responsabilité du gouvernement (art. 49, al. 3 C) sur le projet de loi portant réforme des régimes des retraites, à l'exclusion du projet de loi organique. Deux conseils se sont tenus, les 25 et 27 mars, au titre des pouvoirs exceptionnels du gouvernement en situation de crise sanitaire.

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

Conseil économique, social et environnemental

– *Demande d'avis du gouvernement.* Le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a été soumis pour avis au CESE (art. 70 *in fine* C) (*BQ*, 4-2).



V. *Gouvernement. Loi.*

Constitution

– *Bibliographie.* J. Rossetto, *Recherche sur la notion de constitution et l'évolution des régimes constitutionnels* (thèse soutenue à Poitiers en 1982), avant-propos O. Beaud, préface J. Gicquel, postface P. Avril, Bayonne, IFJD, 2020.

– *Suspension d'une disposition.* V. *Loi organique.*

Cour de justice de la République

– *Saisine de la formation de jugement.* La Cour de cassation a rejeté, le 13 mars, le pourvoi formé par M. Balladur, ancien Premier ministre, contre son renvoi devant cette dernière (*Le Monde*, 15-3) (cette *Chronique*, n° 173, p. 150).

– *Saisine de la formation de poursuite.* La mairie de Montpellier indique, le 26 janvier, avoir déposé une plainte contre Mme Belloubet, garde des Sceaux, auprès de la commission des requêtes de la CJR. Ancienne rectrice de l'académie de Toulouse, ancienne vice-présidente du conseil régional de Midi-Pyrénées et ancienne première adjointe du maire de Toulouse, elle est accusée d'une prise illégale d'intérêts en lien avec le choix de Toulouse comme lieu d'installation de la cour administrative d'appel d'Occitanie.

Des plaintes ont été déposées, dont celle d'un collectif de médecins, auprès de la commission des requêtes à l'encontre du Premier ministre et des ministres de la Santé (Mme Buzyn et M. Véran) pour « mise en danger de la vie d'autrui » ou « homicide involontaire » dans la gestion de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 (*Le Figaro*, 27-3).



V. *Ministres. Premier ministre.*

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

– *Composition.* L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a élu, le 28 janvier, M. Guyomar, membre du Conseil d'État, juge à la CEDH.

DÉONTOLOGIE

– *Bibliographie.* B. Javary, « "Affaire des sirops Monin" : la souplesse déontologique du bureau de l'Assemblée nationale », JusPoliticum.com, 21-2 ; J.-F. Kerléo, « La déclaration d'intérêts en a-t-elle un ? », JusPoliticum.com, 28-2 ; *id.*, « Le cumul d'activités professionnelles des ministres : un angle mort du droit gouvernemental ? », *AJDA*, 2020, p. 1.

– *Absence de conflits d'intérêts.* M. Maire (REM) (Hauts-de-Seine, 8e), rapporteur du titre II du projet de loi de réforme des retraites, a été mis en cause, à plusieurs reprises, par Mme Panot (FI) (Val-de-Marne, 10e), en raison de sa participation financière de 400 000 euros dans le capital du groupe AXA (premier groupe français sur le marché des produits d'épargne retraite) mentionnée dans sa déclaration d'intérêts et d'activités. La déontologue saisie a estimé que, d'une part, l'intéressé aurait dû signaler ses intérêts avant d'accepter les fonctions de rapporteur et lors des débats en commission mais que, d'autre part, aucune des dispositions du titre II ne concernant directement l'épargne retraite, les intérêts privés n'interfèrent pas en conséquence avec les fonctions de rapporteur (première séance du 28 février). L'intéressé s'est inscrit au registre des déports, le 28 février, et a décidé de ne pas prendre part au débat ni au vote de trois articles ayant un lien avec les produits d'assurance retraite.

– *Examen de la situation d'un député.* Le bureau a été saisi, en application de l'article 80-4 du règlement de l'Assemblée nationale, de la situation de M. Cormier-Bouligeon (REM) (Cher, 1re). Celui-ci a méconnu l'article 5 du code de déontologie des députés (« Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée pour promouvoir des intérêts privés ») en utilisant sa qualité de député pour une action promotionnelle sur les réseaux sociaux en faveur de produits en provenance de sa circonscription. Il ne s'est, par ailleurs, pas conformé aux recommandations de la déontologue, qui lui a demandé de supprimer la publication

litigieuse. De manière assez énigmatique (belle litote !) le bureau, estimant que le conflit d'intérêts n'était pas avéré (or ce n'était pas ce qui était reproché), a considéré, lors de sa réunion du 15 janvier, qu'il n'y avait pas lieu à statuer.

– *Parution du décret relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.* Le décret 2020-69 du 30 janvier fixe les nouvelles modalités du contrôle des agents publics exercé soit par les administrations elles-mêmes, soit par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (*JO*, 31-1). Il est entré en vigueur le 1er février.

– *Relations avec les groupes d'intérêts.* M. Waserman (MoDem) (Bas-Rhin, 2e), président de la délégation du bureau chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, a présenté, le 28 janvier, sur son site internet, un pré-rapport « pour un lobbying plus transparent et responsable » comportant vingt-cinq propositions, notamment le « *sourcing* » des amendements et la publication en ligne des agendas des députés (cette *Chronique*, n° 173, p. 172).

V. *Transparence.*

Droit électoral

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, *Code électoral, annoté*, 26e éd., Paris, Dalloz, 2020 ; J. Grand d'Esnon et Ph. Blanchetier, *Le Financement des campagnes électorales*, Paris, LGDJ, 2020 ; C. Lepage, B. Huglo et M. Babes, *Guide pratique des élections municipales*, Paris, LexisNexis, 2020 ; M. de Villiers, F. Potier et M. Pichon de Vendeuil, *Code électoral* (commenté), 13e éd., Paris, LexisNexis, 2020.

– *Clause de 5 % aux élections européennes.* Après le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 173, p. 151), le Conseil d'État, le 31 janvier, a confirmé la légalité dudit seuil. Les règles édictées par le Conseil européen visent à « permettre l'émergence et la consolidation de groupes politiques européens de dimension significative ». Par suite, la loi française n'a pas méconnu le « caractère globalement proportionnel du scrutin », a estimé le juge administratif (*Le Monde*, 2/3-2).

V. *Élections européennes.*

Droit européen

– *Bibliographie.* C. Blumann et L. Dubouis, *Droit matériel de l'Union européenne*, 8e éd., Paris, LGDJ, 2019.

V. *Élections européennes.*

Droit parlementaire

– *Bibliographie.* Sénat (direction de la séance), *La Séance plénière et l'activité du Sénat 2018-2019*, t. 3, *Chronique de droit parlementaire et analyses* (rapport), 2019.

Droits et libertés

– *Bibliographie.* F. Picod, C. Rizcallah et S. Van Drooghenbroeck (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2020 ; D. Roman, « Coronavirus : des libertés en quarantaine ? », *JCP G*, 30-3.

– *Condamnation des conditions de détention.* Par un arrêt du 30 janvier,

*JMB et autres c. France*, la Cour de Strasbourg a condamné la France, car les détenus y sont soumis à « des traitements inhumains ou dégradants » au sens de l'article 3 de la Convention, et « le droit à un recours effectif » y est enfreint (art. 13). La France a été invitée à prendre des mesures contre le surpeuplement carcéral (*Le Monde*, 1er-2).

– *Liberté d'aller et venir et confinement.* V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

– *Objectif de protection de l'environnement, « patrimoine commun des êtres humains » (préambule de la Charte de l'environnement de 2004).* Alors que, jusqu'ici, le Conseil estimait que la protection de l'environnement était un objectif d'intérêt général que le législateur pouvait poursuivre, il le consacre, pour la première fois, comme un objectif de valeur constitutionnelle en s'appuyant sur certains termes du préambule. On rappellera qu'il avait initialement jugé que les différents alinéas de ce dernier n'instituaient pas de droit et de liberté invocables dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (394 QPC du 7 mai 2014) (cette *Chronique*, n° 151, p. 177). Par ailleurs, il est à souligner qu'aux yeux du Conseil la protection de l'environnement s'entend d'un point de vue universel et non plus seulement national (823 QPC).



– *Port de la barbe et manifestation de convictions religieuses dans le service public.* Dans un litige concernant une résiliation de convention de stage dans le service public est annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles qui, pour affirmer que l'intéressé aurait manifesté des convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions, s'était fondé « sur ce que, alors même que la barbe qu'il portait ne pouvait, malgré sa taille, être regardée comme étant par elle-même un signe d'appartenance religieuse, il avait refusé de la tailler et n'avait pas nié que son apparence physique pouvait être perçue comme un signe d'appartenance religieuse ». Le Conseil d'État estime que ces éléments sont insuffisants pour caractériser la manifestation de convictions religieuses (CE, 12 février 2020, n° 418299).

ÉLECTIONS EUROPÉENNES

– *Représentation au Parlement européen.* En application de la loi du 22 mai 2019, qui avait anticipé le Brexit (cette *Chronique*, n° 171, p. 190), cinq nouveaux représentants français ont été appelés à siéger, soit un effectif total de soixante-dix-neuf (*BQ*, 20-1).

– *Tribune européenne du chef de l'État.* La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a estimé que l'intervention de M. Macron, le 4 mars 2019 (cette *Chronique*, n° 170, p. 173), dans la presse européenne revêtait un « caractère électoral ». Elle aurait dû figurer dans le compte de campagne de la liste « Renaissance » dirigée par Mme Loiseau (*BQ*, 15-1).

V. *Droit européen. Président de la République.*

ÉLECTIONS MUNICIPALES

– *Note.* J.-P. Camby et J.-É. Shoettl, sous CE, 31 janvier 2020, « Circulaire nuançage », *LPA*, 19-3.

– *Attribution des nuances politiques aux candidats.* Dans une circulaire du 10 décembre 2019 du ministre de l'Intérieur, les préfets devaient initialement attribuer une nuance politique « à chaque liste de candidats dans les communes de 9 000 habitants et plus, ainsi que dans les communes chefs-lieux d'arrondissement, quelle que soit leur population ». Cette disposition, qui relevait le seuil de 1 000 à 9 000 habitants, écartait les électeurs de plus de 95 % des communes. Elle a été contestée devant le Conseil d'État, statuant en référé, notamment par des chercheurs en science politique (*Le Monde*, 26/27-1). Le juge a suspendu, le 31 janvier, cette disposition, dès lors qu'elle excluait de la présentation nationale des résultats « les suffrages exprimés par près de la moitié des électeurs », ainsi que l'attribution de la nuance « divers centre », dont les critères ne correspondaient pas à ceux des listes « divers gauche » et « divers droite ». Car « seule l'investiture par un parti politique, et non un simple soutien, permet d'attribuer une nuance politique à une liste » (*Le Monde*, 2/3-2). Une nouvelle circulaire du 3 février a pris en compte les exigences posées par le Conseil d'État, abaissant notamment le seuil à 3 500 habitants (*Le Monde*, 6-2).

– *Candidatures.* 902 465 candidats sont entrés en lice au premier tour, soit une baisse de 2,5 % par rapport au scrutin de 2014 imputable à la diminution du nombre des communes (36 681 en 2014 ; 34 967 en 2020), les communes de moins de 1 000 habitants étant au nombre de 24 808. Le ministre de l'Intérieur a recensé, par ailleurs, dix listes communautaires – Garges-lès-Gonesse (Val-d'Oise), Annecy (Haute-Savoie), métropole de Lyon, cinquième circonscription de Paris, notamment. Quant aux électeurs de l'Union européenne, en dépit du départ de quarante-six mille Britanniques, ils sont 47 994 837, contre 45 773 248 en 2014 (+ 4,8 %) (*Le Monde*, 4-3). En dernière analyse, onze ministres sur trente-sept, dont le Premier ministre, sont entrés en lice.

– *Report du second tour.* Après consultation de ses prédécesseurs, des présidents des assemblées parlementaires et du conseil scientifique sur la Covid-19, le Premier ministre s'étant entretenu avec les leaders des partis politiques entre-temps, le chef de l'État a annoncé, le 16 mars, ce qui est sans précédent, le report du second tour, en raison de l'épidémie. Les résultats du premier tour ont été acquis (*Le Monde*, 17-3). La loi d'urgence du 23 mars fixe au plus tard à la fin juin le scrutin de ballottage. À défaut, les résultats du premier tour seront annulés (art. 19).



– *Résultats du premier tour.* Au-delà du record de l'abstention (56 % ; + 20 par rapport à 2014) consécutive à l'épidémie, le vote a été acquis, le 15 mars, dans trente mille communes. Le président Macron a présenté ses « compliments républicains » aux vainqueurs. Deux ministres ont été élus : MM. Darmanin (Tourcoing) et Riester (Coulommiers), à l'instar d'autres personnalités : MM. Baroin (Troyes), Falco (Toulon), Santini (Issy-les-Moulineaux), Bessac (Montreuil) ou Briois (Hénin-Beaumont). On a noté, par ailleurs, une poussée du vote écologiste, le maintien des anciens partis de gouvernement (LR et PS) et la déroute de La République en marche, en contraste avec ses résultats aux élections européennes de l'année écoulée (cette *Chronique*, n° 171, p. 190).

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

ÉTUDE D'IMPACT

– *Avis critique du Conseil d'État sur les projets de loi de réforme des retraites.* Le Conseil d'État a estimé, le 24 janvier, n'avoir pas eu le temps de « garantir au mieux la sécurité juridique » de la réforme en raison d'une étude d'impact insuffisante, à propos des « projections financières lacunaires » et du recours à vingt-neuf ordonnances pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite, « ce qui fait perdre la visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme et, partant, de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité ». Par ailleurs, l'engagement visant à revaloriser les traitements des enseignants et des chercheurs *via* des lois de programmation a été regardé comme une injonction adressée au gouvernement de déposer un projet de loi, ce qui est contraire à la Constitution (*BQ*, 27-1).



– *Examen par la conférence des présidents.* Saisie par les groupes d'opposition, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale a estimé, le 28 janvier, que l'étude d'impact sur le projet de loi relatif aux retraites ne méconnaissait pas les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* P. Blachèr, J.-É. Gicquel, « Pour gérer des crises comme celle du coronavirus, il faut modifier notre Constitution », HuffingtonPost.fr, 17-3 ; A. Levade, « État d'urgence sanitaire : à nouveau péril, nouveau régime d'exception », *JCP G*, 30-3.

– *Ambassadeurs thématiques.* Nommés en conseil des ministres, ces fonctionnaires du Quai d'Orsay répondent à divers besoins (mission particulière, mission de coordination, voix de la France sur des sujets prioritaires de la diplomatie). Ils sont à l'heure présente au nombre de vingt, après la révocation de Mme Royal (*BQ*, 21-1).

– *Comité scientifique.* En application de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique (rédaction de la loi du 23 mars), un comité scientifique est créé en période d'urgence sanitaire. Son président est nommé par le président de la République. Il comprend, au surplus, deux personnalités qualifiées désignées respectivement par les présidents des assemblées parlementaires, ainsi que d'autres personnalités nommées par décret. Le comité rend des avis au gouvernement sur la situation sanitaire, lesquels sont rendus publics.

– *Communication : « Alerte Covid-19 ».* Le gouvernement a adressé aux Français, le 17 mars, un texte pour leur rappeler les règles de confinement décidées par le chef de l'État la veille.

– *Composition.* Candidate REM à la mairie de Paris, Mme Buzyn a démissionné de ses fonctions, le 16 février. M. Olivier Véran, député (REM) (Isère, 1re), a été nommé sur-le-champ en remplacement (décret du 16 février) (*JO*, 18-2). C'est le neuvième remaniement du gouvernement Philippe (cette *Chronique*, n° 173, p. 156). La parité est méconnue, à nouveau.

– *Pouvoirs de crise sanitaire.* La loi 2020-290 du 23 mars, dite « d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 » (*JO*, 24-3), porte extension proportionnée et temporaire des compétences du gouvernement.

**I.** En raison de l'épidémie liée au coronavirus, le ministre de la Santé a, en application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique (lui donnant la capacité de prescrire dans « l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population »), pris l'arrêté du 14 mars (*JO*, 15-3), notamment pour ordonner la fermeture des établissements publics d'enseignement, restreindre les possibilités de rassemblement et interdire l'accès au public de certains établissements.

Invoquant, à son tour, l'article L. 3131-1 mais aussi la théorie jurisprudentielle sur les circonstances exceptionnelles afin de justifier sa compétence, le Premier ministre, par décret du 16 mars (*JO*, 17-3), impose un confinement de la population pour une durée de quinze jours. De manière originale, le Conseil d'État, agissant ici en tant que conseil, valide le recours à la jurisprudence précitée dans son avis du 18 mars sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (point n° 15).

La loi du 23 mars établit le régime de l'état d'urgence sanitaire (nouveaux art. L. 3131-20 et suiv. du code de la santé publique) « en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population ». Au-delà du vocable, ce régime comporte de fortes similitudes avec celui de l'état d'urgence « en cas de calamité publique ». S'il a été déclaré, sur tout ou partie du territoire, par décret en conseil des ministres, sa prorogation, au-delà d'un mois, nécessite le vote d'une loi (nouvel art. L. 3131-21) qui déterminera sa durée (nouvel art. L. 3131-22). Cependant, par dérogation à la règle posée, l'article 4 le déclare à compter de l'entrée en vigueur de la loi et fixe sa durée à deux mois.

**II.** L'apport essentiel de ce nouveau régime d'exception est d'étendre les prérogatives de police générale du Premier ministre. Celui-ci, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, est fondé à prendre, afin de garantir la santé publique, dix variétés de mesures détaillées par le nouvel article L. 3131-23. On retiendra principalement : les restrictions ou interdictions de circulation des personnes et des véhicules ; les interdictions de sortie du domicile ; la mise en quarantaine des personnes infectées ; la fermeture d'établissements recevant du public ; les réquisitions de tous les biens et services nécessaires ; ou encore les mesures de contrôle des prix de certains produits. Les règles, dont la violation est sanctionnée pénalement (nouvel art. L. 3136-1), sont, dans une approche des plus classiques, soumises au respect du principe de proportionnalité. En conséquence, les décisions, placées sous le contrôle du juge administratif agissant en urgence (nouvel art. L. 3131-25-1), doivent « être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ». Pris immédiatement en application, un décret du 23 mars (*JO*, 24-3), modifié ultérieurement, a prescrit de nouvelles mesures générales.

Pour sa part, le juge des référés au Conseil d'État est intervenu à propos de la portée du confinement, le 22 mars. Quoique suspendus jusqu'au 30 juin, par la loi organique 2020-365 du 30 mars (*JO*, 31-3), les délais relatifs à une question prioritaire de constitutionnalité ont permis néanmoins l'exercice de ce recours.

– *Pouvoirs de crise sécuritaire.* Le ministre de l'Intérieur a présenté, le 12 février, devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, un rapport d'application de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (cette *Chronique*, n° 170, p. 189). En 2019, deux mosquées ont été fermées et soixante-trois surveillées ; cent trente-quatre personnes ont été assignées à résidence ; cent sept requêtes préfectorales en vue de « visites et saisies » ont été formulées, dont 78 % ont été validées par un juge des libertés ; et 13 % de périmètres de sécurité supplémentaires ont été mis en place (*Le Monde*, 14-2).



– *Recours à la coercition et à l'emploi de la force en mer.* Le décret 2020-342 du 26 mars modifie l'article R. 1521-1 du code de la défense concernant les modalités dudit recours. Par ailleurs, le représentant de l'État (le préfet maritime) peut désormais demander au Premier ministre l'autorisation d'ouverture du tir au but à l'encontre d'un navire (nouvel art. R. 1521-5) (*JO*, 28-3).

V. *Autorité juridictionnelle. Conseil des ministres. Élections municipales. Habilitation législative. Ministres. Mission d'information. Premier ministre. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité. Questions au gouvernement. Responsabilité du gouvernement.*

Groupes

– *Assemblée nationale.* Le groupe REM a exclu de ses rangs Mme Thillaye (cette *Chronique*, n° 173, p. 157) pour indiscipline (*BQ*, 22-1). Trois de ses membres, Mmes Tuffnell (Charente-Maritime, 2e), Forteza (Français établis hors de France, 2e) et Gaillot (Val-de-Marne, 11e), l'ont quitté (*JO*, 5-3) en raison de l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 C.

V. *Assemblée nationale.*

Habilitation législative

– *Autorisation.* Le projet de loi relatif à la réforme des retraites comportait, pour 65 articles, le renvoi inégalé à 29 ordonnances. La loi Pacte de 2019 prévoyait le recours à 25 d'entre elles, mais pour 211 articles. En application de la loi d'urgence sanitaire du 23 mars et conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le gouvernement a été habilité pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de Covid-19, d'une manière quasi générale, dans les domaines économiques, sociaux, financiers, juridictionnels et de l'administration des collectivités territoriales (art. 11), d'une part, et afin de prendre les mesures d'adaptation dans les collectivités ultramarines (art. 3 et 11) et l'organisation du second tour des élections municipales (art. 20), d'autre part.

– *Innovation procédurale.* Les projets d'ordonnance en période de crise sanitaire ont été transmis, avant leur

adoption en conseil des ministres, aux présidents des assemblées parlementaires (déclaration du Premier ministre, le 1er avril).

– *Ordonnances.* Il y a lieu de mentionner l'ordonnance 2020-115 du 12 février renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (*JO*, 13-2). Au conseil des ministres réuni le 25 mars, vingt-cinq ordonnances ont été prises (nombre record) pour aménager le droit du travail en période de crise sanitaire, et ce jusqu'au 31 décembre. Cinq nouvelles ordonnances le seront, deux jours plus tard.

V. *Autorité juridictionnelle. Commissions. Conseil des ministres. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie.* Assemblée nationale, *Rapport d'information relatif à l'immunité parlementaire*, n° 2685, 12-2.

– *Inviolabilité.* Le bureau de l'Assemblée nationale a rejeté, le 15 janvier, à l'unanimité la demande d'audition sous le régime de la garde à vue de M. Mathiasin (MoDem) (Guadeloupe, 3e). Cette dernière n'a pas été considérée comme nécessaire, l'intéressé consentant à se rendre à une convocation du juge d'instruction.

LOI

– *Bibliographie.* Y. Aguila et G. Froger, « Responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles », *JCP G*, 17-2 ; C. Malverti et C. Beaufils, « La responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles », *AJDA*, 2020, p. 509.

– *Application.* À l'instar du chef de l'État (cette *Chronique*, n° 172, p. 200), le groupe REM de l'Assemblée nationale a présenté, le 16 janvier, une application permettant de suivre l'exécution des politiques adoptées depuis 2017 (*Le Figaro*, 13-1).

– *Avis critique du Conseil d'État.* V. *Étude d'impact.*

– *Légistique.* Le Sénat, avec le concours de l'Assemblée nationale, met en place, à compter du 4 février, une nouvelle rubrique intitulée « La loi en construction » sur son site internet. Un tableau permet désormais de retracer, en temps réel, les apports de chaque assemblée sur les textes de loi en cours de discussion.



– *Regret à l'égard du délai d'adoption d'un décret d'application de la loi.* Le Conseil d'État, à propos du décret du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile, pris en application de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2002 et de réforme pour la justice, et prévoyant que ses dispositions entrent en vigueur au 1er janvier 2020, énonce, dans un *obiter dictum*, que « l'on peut regretter qu'une adoption plus précoce du décret n'ait pas été possible » (CE, 30 décembre 2019, n° 436941 et 437005).

V. *Responsabilité du gouvernement.*

LOI DE FINANCES

– *Loi de finances rectificative pour 2020.* La loi 2020-289 du 23 mars a été promulguée (*JO*, 24-3). Elle prend en compte des mesures prises dans l'intérêt

de l'économie confrontée à la crise du coronavirus, d'autant que l'Union européenne a suspendu les règles de disciplines budgétaires découlant du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

LOI ORGANIQUE

– *Bibliographie.* P. Blanquet, « Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2020, p. 71.

– *Audace juridique ?* La loi organique 2020-365 du 30 mars (dite d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19) a été adoptée en méconnaissance de l'article 46 C prescrivant un délai de quinze jours minimum (dès lors que la procédure accélérée a été sollicitée par le gouvernement) entre le dépôt et la délibération par la première assemblée saisie. Cependant, le Conseil a considéré que, « compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution » (799 DC). N'était-on pas en droit, *a minima*, d'attendre du Conseil une motivation bien moins expéditive ?



V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*

MAJORITÉ

– *« Amateurs ».* Afin de rassurer les membres de la majorité REM, le président de la République a avancé, le 11 février : « Si, les professionnels, ce sont ceux qu'on a virés (*sic*) il y a deux ans et demi et que, les amateurs, c'est vous, alors soyez fiers d'être amateurs. » Le fait d'être qualifiés d'« amateurs » est-il de nature à les remobiliser ?

V. *Président de la République.*

MINISTRES

– *Bibliographie.* L. Léothier, *Le Ministre chargé des relations avec le Parlement*, thèse, Aix-Marseille Université, 2020.

– *Cabinet ministériel.* Le décret 2020-241 du 13 mars modifie celui (2017-1063) du 18 mai 2017 en prévoyant que le cabinet du ministre chargé de la santé peut comprendre un conseiller en charge de la Covid-19 (*JO*, 14-3).

– *Condition.* Le chef de l'État s'est exprimé à propos de la défaite d'un ministre aux élections municipales. « Le fait d'avoir été battu dans une élection locale ne présage pas de votre destin ministériel », a déclaré M. Macron en conseil des ministres, le 6 février (*BQ*, 7-2). Préalablement, il avait, en effet, estimé que les élections municipales ne sont « pas une élection nationale ». Et de conclure : « Je n'en tirerai pas de manière automatique des conséquences nationales » (*BQ*, 16-1).

Onze membres du gouvernement sur trente-sept, dont le Premier ministre, ont fait acte de candidature auxdites élections. Deux ont été têtes de liste : MM. Philippe (Le Havre) et Darmanin (Tourcoing). Seul celui-ci est parvenu à ses fins à l'issue du premier tour, le 15 mars.

– *Le « faux Le Drian ».* Le tribunal judiciaire de Paris a condamné, le 11 mars, l'auteur de l'escroquerie à une peine de prison et à une amende (*Le Monde*, 13-3).

– *Ministres contaminés.* M. Riester ainsi que Mmes Poirson et Wargon ont été atteints par la Covid-19, courant mars.

– *Ministres désavoués.* V. *Président de la République. République.*

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Élections municipales. Gouvernement. Mission d'information. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Mission d'information

– *Création.* À l'initiative de M. Ferrand, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale a créé, le 17 mars, une mission hors norme relative à la crise sanitaire (art. 145 du RAN), au titre du pouvoir d'évaluation du Parlement (art. 24 C). Celle-ci, composée de trente et un membres, a été installée le 31 courant ; les présidents des groupes y sont associés. Au même instant, M. Macron dénonçait « les irresponsables » qui critiquent l'action du gouvernement (déclaration d'Angers) (*Le Monde*, 2-4).

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

Parlement

– *Bibliographie.* V. Gazagne-Jammes, « Les "clubs parlementaires" », *RFDC*, 2020, p. 27.

– *Compétence en matière sanitaire des présidents des assemblées.* V. *Gouvernement.*

Parlementaires

– *Bibliographie.* A. Baudu, « Retraite des parlementaires : ne sacrifions pas la vertu budgétaire au nom de l'universalité », *Les Échos*, 28-2.

Partis politiques

– *Aide publique pour l'année 2020.* Les comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2018 ont été publiés (*JO*, 15-2). Quatre cent quarante-cinq partis ont déposé leurs comptes.

La CNCCFP indique, par ailleurs, que l'aide apportée par l'État au financement des partis (66,19 millions d'euros) se partage en fonction, d'une part, des suffrages obtenus aux dernières élections législatives (32,08 millions d'euros) et, d'autre part, du nombre de parlementaires déclarant s'y rattacher (34,11 millions d'euros).



Pétitions

– *Application.* Depuis le 23 janvier, la plateforme de dépôt de pétitions en ligne du Sénat est opérationnelle sur le plan technique (Petitions.Senat.fr). Le service est ouvert à toute personne majeure inscrite sur le registre national d'identification des personnes physiques de l'Insee et disposant d'un compte « FranceConnect ». Au 1er mars, quarante pétitions ont été déposées.

Pouvoir réglementaire

– *Délégalisation.* Par une décision 284 L, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement d'une disposition du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (art. L. 313-7-1) concernant les

modalités d'agrément des associations qui procèdent au placement de stagiaires étrangers (*JO*, 7-2). Dans une décision 285 L, le Conseil en a fait de même à propos d'une disposition du code de l'organisation judiciaire (art. L. 124-1) (*JO*, 27-3).

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi.*

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie.* O. Faye et A. Lemarié, « Entre Macron et Philippe, un "mariage de raison" », *Le Monde*, 12-2.



– *Comité interministériel aux ruralités.* Le Premier ministre, avec certains ministres, s'est rendu à Épinal (Vosges), le 20 février, à l'occasion de la réunion de ce comité (*BQ*, 21-2).

– *Condition.* M. Philippe a annoncé, le 31 janvier, sa candidature à la mairie du Havre (Seine-Maritime) : « Si le président de la République continue à m'accorder sa confiance, je continuerai à accomplir ma mission de Premier ministre parce qu'on ne se dérobe pas quand il s'agit de servir le pays » (*Le Monde*, 1er-2). Certains de ses prédécesseurs avaient agi de la sorte (MM. Mauroy, Rocard et Juppé). Il est arrivé en tête à l'issue du premier tour, le 15 mars.

– *Mise en œuvre du programme présidentiel.* M. Philippe, par une lettre du 11 janvier (*Le Monde*, 14-1), a traduit la directive de M. Macron favorable à un « compromis rapide » avec les organisations réformistes, en retirant l'âge pivot du projet de réforme des retraites (cette *Chronique*, n° 173, p. 166). Puis, confronté à l'enlisement de la procédure à l'Assemblée nationale, il a engagé, le 29 février, la responsabilité du gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3 C (*Le Monde*, 3-3).

– *Pouvoir réglementaire au titre des pouvoirs de crise sanitaire.* V. *Gouvernement.*

– *Réunions de crise et gestion de la crise sanitaire.* Suivant la pratique de la répartition des rôles avec le chef de l'État, le Premier ministre a présidé, le 27 février, une réunion consacrée à l'épidémie de coronavirus, à laquelle étaient conviés les présidents des assemblées parlementaires, les présidents des groupes parlementaires et les chefs des partis représentés au Parlement (*Le Monde*, 29-2). Une deuxième réunion s'est tenue, le 12 mars, avant l'intervention télévisée du chef de l'État.

Agissant de manière complémentaire, M. Philippe, « en lien avec le président de la République », a annoncé, aux ides de mars, de nouvelles mesures de confinement avec la fermeture des cafés, des restaurants et, d'une manière générale, des établissements qui ne sont pas nécessaires à la continuité de la vie nationale, en dehors des commerces alimentaires (*Le Monde*, 16-3). Le Premier ministre s'est prononcé, le 23 mars, sur TF1, pour un durcissement des modalités dérogatoires au confinement, suivant le juge du référé-liberté du Conseil d'État (*Le Monde*, 25-3). À l'issue du conseil des ministres exceptionnel réuni le 27 mars, il a annoncé, « en accord avec le président de la République », la prolongation du confinement pour deux semaines, jusqu'au 15 avril (*Le Monde*, 29-3). Car « le combat ne fait que commencer ». Bref, « il va falloir durer » (conférence de presse du 29 avril).

– *Réunions interministérielles.* M. Philippe a réuni les ministres intéressés par la crise sociale, le 3 janvier, et la crise sanitaire, les 26 janvier, 2 et 7 février, et 6 mars, notamment.

– *Séminaire.* Le Premier ministre a annoncé, le 15 janvier, à l'issue de cette formation du gouvernement, le programme des réformes à venir (*Le Figaro*, 16-1).

V. *Autorité juridictionnelle. Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Gouvernement. Habilitation législative. Ministres. Mission d'information. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* F. Fressoz, « Le divorce de la mi-quinquennat », *Le Monde*, 12-2.

– *Anciens présidents.* Le Premier ministre indique que le décret 2016-1302 du 4 octobre 2016 relatif au statut des anciens présidents de la République (cette *Chronique*, n° 161, p. 198) ne comprend pas, contrairement à la lettre du Premier ministre n° 9/SG du 8 janvier 1985 non publiée, de mesures (telle la carte de circulation gratuite sur tout le réseau SNCF) concernant les conjoints des anciens présidents (*JO*, 24-12).

– *Appel au « pays réel ».* À l'occasion d'une rencontre, le 12 février, entre des membres de la majorité et le Président, celui-ci a esquissé l'acte II de son quinquennat : « le régalien et l'écologie ». S'agissant de la sécurité, il a précisé : « Il faut faire bouger le pays réel » – la terminologie de Maurras étant appelée à la rescousse ? (*Le Monde*, 13-2).

– *Autorité.* Le président Macron s'est opposé à ce que MM. Guillaume et Lemoyne, respectivement ministre de l'Agriculture et secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, s'affrontent lors des élections municipales à Biarritz (Pyrénées-Atlantiques). Ils y ont renoncé, le 29 janvier (*BQ*, 30-1). De la même façon, il a convaincu Mme Buzyn d'être candidate, le 17 février, à la mairie de Paris après le retrait de M. Griveaux (*BQ*, 19-2).

– *Chef des armées.* Réunis à Pau (Pyrénées-Atlantiques), les présidents du G5 Sahel ont signé, à la demande de M. Macron, une déclaration souhaitant la poursuite de l'engagement militaire de la France, le 13 janvier (*Le Monde*, 15-1). Le renforcement de l'opération Barkhane a été décidé (cette *Chronique*, n° 173, p. 165). Au lendemain du Brexit, la France est devenue la seule puissance nucléaire au sein de l'Union européenne. Par suite, le chef de l'État, dans un discours, le 7 février, à l'École de guerre, à Paris, a inscrit la doctrine de la dissuasion nationale dans le cadre européen : « Les intérêts vitaux de la France ont désormais une dimension européenne. » Il a proposé aux partenaires de s'associer aux « exercices des forces françaises de dissuasion » et suggéré un « dialogue stratégique » sur le rôle de la dissuasion nucléaire française à propos de la sécurité de l'Europe (*Le Monde*, 8-2).

Depuis l'hôpital de campagne installé par l'armée à Mulhouse (Haut-Rhin), le Président a annoncé, le 25 mars, le retrait des éléments militaires d'Irak et lancé le plan « Résilience » d'aide et de soutien des militaires à la population pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 (*Le Monde*, 27-3).

– *Collaborateurs.* M. Strzoda, directeur de cabinet, a été confiné à son domicile (*Le Monde*, 12-3).

– *Conseil de défense écologique.* Le Président a réuni, le 12 février, ce conseil. Vingt mesures y ont été adoptées pour « verdir » l'État et la présidence de la République (cette *Chronique*, n° 173, p. 166).

– *Conseil scientifique et* CARE. À l'issue de la première rencontre entre le chef de l'État et des médecins, chercheurs et scientifiques, le 5 mars, ledit conseil a été institutionnalisé. Il assiste désormais le chef de l'État en matière de sécurité sanitaire (*Le Journal du dimanche*, 22-3). Parallèlement, M. Macron a installé, le 24 courant, le Comité d'analyse, de recherche et d'expertise (CARE), composé de représentants éminents du monde médical.



– *Conseils restreints : l'instance suprême.* La crise sanitaire liée au coronavirus a été à l'origine des réunions provoquées par le chef de l'État, les 29 février, 8, 12 et 16 mars, afin de l'éclairer avant de s'adresser à ses compatriotes. Un nouveau conseil s'est tenu, le 20 suivant, afin d'apprécier les mesures de confinement arrêtées.

– *Image.* Lors du Festival international de la bande dessinée, à Angoulême (Charente), le chef de l'État a posé avec un tee-shirt offert par un dessinateur, le 30 janvier, représentant l'image d'un chat éborgné avec les mots « LBD 2020 », en référence au lanceur de balles de défense utilisé lors des manifestations des « gilets jaunes ». « Je dois défendre la liberté d'expression, y compris l'insolence », a déclaré M. Macron (*Le Figaro*, 31-1) (cette *Chronique*, n° 168, p. 174).

– *Portrait officiel.* Relaxés en septembre 2019 (cette *Chronique*, n° 172, p. 205) par le tribunal correctionnel de Lyon, deux militants écologistes ont été condamnés, en appel, à 250 euros d'amende.

– *Pouvoir de nomination.* Le chef de l'État nomme, par décret, le président du comité scientifique en période d'urgence sanitaire (art. L. 3131-19 du code de la santé publique, rédaction de la loi 2020-290 du 23 mars) (*JO*, 24-3).

– *Pouvoir de nomination et avis du Parlement (art. 13, al. 5 C).* À l'issue de la déclaration de conformité rendue par le Conseil constitutionnel (797 DC), la loi organique 2020-364 du 30 mars actualise la liste des emplois et fonctions concernés, au vu du critère de l'importance pour la garantie des droits et libertés ou pour la vie économique et sociale de la nation (*JO*, 31-3) (cette *Chronique*, n° 172, p. 205). Sous ce rapport figurent désormais au tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 le directeur de l'Agence nationale de sécurité du médicament, celui de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, le président de la Commission d'accès aux documents administratifs et le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Par suite, ce tableau a été modifié par la loi 2020-366 du 30 mars (*JO*, 31-3), après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (798 DC). En outre, cette loi proroge le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet.

– *Protection.* La soirée théâtrale à laquelle le chef de l'État et sa conjointe assistaient, le 17 janvier, aux Bouffes du Nord, à Paris, a été troublée par des opposants à la réforme des retraites (*Le Figaro*, 18-1). À l'instar de Jacques Chirac en 1996, M. Macron s'est opposé, le 22 courant, à un policier israélien lors de sa visite à l'église Sainte-Anne, territoire français de la vieille ville de Jérusalem (*Le Figaro*, 23-1) (cette *Chronique*, n° 169, p. 171).

– *Protection de la nation : « Nous sommes en guerre sanitaire ! »* Face à l'épidémie, l'épreuve la plus grave à laquelle la nation, en temps de paix, a été confrontée, le chef de l'État, au terme d'une démarche « crescendo », assisté du Premier ministre, a riposté. « L'urgence est de protéger nos compatriotes […] et d'assurer la continuité de notre vie démocratique et de nos institutions », a-t-il affirmé, le 12 mars, après consultation des conseils restreint et scientifique. Outre l'hommage rendu aux soignants et le rappel des normes élémentaires de protection (« les gestes barrières »), il a annoncé, à compter du 16 mars, la fermeture des crèches, écoles, collèges, lycées et universités, le maintien du premier tour des élections municipales à la date initiale et des mesures de soutien à l'économie, « quoi qu'il en coûte ». Il a appelé à la solidarité de la « France unie » et prôné « l'union sacrée » (*Le Monde*, 14-3).

M. Macron a franchi le pas, lors d'une deuxième allocution, le 16 mars, M. Philippe l'ayant précédé deux jours plus tôt : « Nous sommes en guerre ! » « Nous sommes en guerre sanitaire ! » a-t-il martelé. Il a décrété « la mobilisation générale » contre la Covid-19, en décidant de strictes mesures de confinement, sans prononcer pour autant le mot, à partir du lendemain midi pour une durée d'au moins quinze jours (décret 2020-260 du 16 mars) (*JO*, 17-3). Au surplus, il a annoncé que les réformes en cours, y compris celle des retraites, étaient suspendues, puis annoncé, après consultation de ses prédécesseurs et des présidents des assemblées parlementaires, le report du second tour des élections municipales (*Le Monde*, 18-3). Et d'épiloguer : « Ce sera un test pour la solidité de notre démocratie. Nous devons montrer que nous pouvons protéger le peuple des pandémies sans rien renier de nos principes. Nous devons réussir à faire respecter les nouvelles règles sans mettre la société à l'arrêt. Et organiser ensuite cette société de guerre parce que cela va durer » (entretien au *Journal du dimanche*, 22-3).



– *Rappel à l'ordre du gouvernement.* Après le rejet d'une proposition de loi du groupe UDI relative à la durée du congé de deuil d'un enfant mineur à l'Assemblée, le 30 janvier, le Président a demandé, le surlendemain, au gouvernement de « faire preuve d'humanité » et de « corriger les choses ». Mme Pénicaud a reconnu son erreur (*Le Figaro*, 2-2). Le Premier ministre a assumé « la responsabilité » de cette crise.

– *Rencontre avec la majorité.* Le rejet de la proposition de loi susmentionnée, le 30 janvier, suivi d'une réunion houleuse avec le Premier ministre, le 4 février, a été à l'origine, le 11 courant, d'une invitation pour une « câlinothérapie » de la majorité à l'Élysée afin de rétablir la confiance. Le chef de l'État a demandé à ses membres de « l'unité et de la responsabilité », tout en se défendant de tout « caporalisme » : « On réussit ensemble ou on échoue ensemble. Je vous demande de l'unité, pas de l'uniformité […]. Je

sais que j'ai bousculé la majorité. Mais nous devons être réalistes […]. Il faut faire vivre les différences en agissant ensemble » (*Le Monde*, 13-2) (cette *Chronique*, n° 173, p. 168).

– *Rôle d'« anticipation ».* La crise sanitaire, selon le Président, « c'est une guerre. Elle va durer. Elle suppose une solidarité, un esprit d'unité très fort. Mais aussi de s'adapter » : « Mon rôle est de superviser. Je donne des instructions stratégiques en fonction de l'évolution du terrain pour permettre à chacun de faire. Je dois aller au front, aller voir les équipes dans les hôpitaux, être dans l'anticipation » (entretien au *Journal du dimanche*, 22-3). Dont acte.



– *Sur les forces de l'ordre.* Le chef de l'État a admis, le 14 janvier, à propos de la gestion sécuritaire des manifestations, « des comportements qui ne sont pas acceptables » parmi les forces de l'ordre (cette *Chronique*, n° 173, p. 156). Il a demandé au ministre de l'Intérieur « des propositions claires pour améliorer la déontologie, des éléments de contrôle » (*Le Monde*, 16-1).

– *Vœux.* Comme l'année écoulée, les cérémonies ont été limitées à la presse, le 15 janvier, puis, le lendemain, aux armées.

V. *Autorité judiciaire. Conseil des ministres. Élections européennes. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. République. Responsabilité du gouvernement.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie.* K. Foucher (dir.), *L'Apport de la* QPC *à la protection des droits et libertés*, Paris, Dalloz, 2020.

– *Absence de droit ou liberté garanti par la Constitution.* Le Conseil d'État juge que ni « le principe de légalité des actes administratifs » ni l'article 37-1 C ne sont au nombre des dispositions comportant des droits ou libertés garantis par la Constitution (CE, 11 décembre 2019, n° 434741).

– *Procédure spécifique instituée par la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.* La loi organique 2020-365 du 30 mars suspend le délai de trois mois imposé, d'une part, aux juridictions suprêmes et, d'autre part, au Conseil constitutionnel pour statuer. En conséquence, le défaut de respect de ce délai par le Conseil d'État et la Cour de cassation n'entraîne pas la saisine de droit du juge constitutionnel – comme cela s'est produit à quatre occurrences depuis 2010 (206, 283, 363 et 729 QPC). Les incidences de la loi sont faibles pour le Conseil constitutionnel, puisque le délai est simplement indicatif. Par ailleurs (et sont implicitement visées les contestations de mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire), le Conseil a précisé que cette loi organique « ne remet pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période » (799 DC).

V. *Conseil constitutionnel. Loi organique.*

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

– *Régime spécifique en période de crise du coronavirus.* La conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé, le 17 mars, que la séance des questions au gouvernement du 19 mars serait organisée selon les principes suivants : présence d'un nombre limité de ministres et de députés, transmission préalable des thématiques des questions et réduction du nombre de questions à deux par groupe (ainsi qu'une question pour un député non inscrit).

V. *Assemblée nationale.*

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie.* L. Morel, *La Question du référendum*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020 ; M. Verpeaux, « Le déroulement de la campagne de soutien à une proposition de loi référendaire », *AJDA*, 2020, p. 234.

– *Échec de la proposition de loi « Aéroports de Paris ».* Par une décision 1-8 RIP du 26 mars (*JO*, 27-3), le Conseil constitutionnel a constaté qu'à l'expiration du délai de neuf mois, le 12 mars, le nombre de soutiens à cette proposition (1 093 030) n'avait pas atteint le seuil requis d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (4 770 000) (art. 45-6 de l'ordonnance de 1958 modifiée) (cette *Chronique*, n° 171, p. 205). Sur ces entrefaites, la privatisation d'ADP a été suspendue en raison de la crise sanitaire.

– *Motion référendaire.* Le groupe GDR à l'Assemblée nationale a déposé, le 17 février, une motion référendaire (art. 122 du RAN) à l'encontre du projet de loi de réforme des retraites. Elle a été rejetée sur-le-champ (*Le Figaro*, 18-2) (cette *Chronique*, n° 146, p. 199).

– *Réclamations au titre du RIP.* En application de l'article 45-4 de l'ordonnance précitée (cette *Chronique*, n° 173, p. 169), le Conseil constitutionnel a rejeté, le 12 mars, des recours formés contre des décisions de la formation d'examen qui portaient sur la substitution du nom d'usage au nom de famille sur la liste des soutiens à la proposition de loi sur la privatisation d'Aéroport de Paris (1-3 RIP), la suppression d'un nom (1-4 RIP) ou mettant en cause la procédure de recueil (l'algorithme, notamment) (1-5 et 1-6 RIP) (*JO*, 27-3), entre autres.



RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* N. Belloubet, « Le crime de lèse-Dieu n'existe pas », *Le Monde*, 9/10-2 ; G. Calvès, « Avec l'affaire Mila, un vent mauvais s'abat sur la liberté d'expression », *Le Monde*, 5-2.

– *Laïcité et blasphème.* Le président de la République a défendu Mila, une mineure qui avait flétri la religion musulmane et suscité en retour des menaces de mort : « La loi est claire, nous avons droit au blasphème, à critiquer, à caricaturer les religions […]. L'ordre républicain n'est pas l'ordre moral. Ce qui est interdit, c'est l'appel à la haine, l'atteinte à la dignité » (entretien au *Dauphiné libéré*, 12-2). Avant de se rétracter dans l'article précité du *Monde*, la garde des Sceaux avait estimé que « l'insulte à la religion est une atteinte à la liberté de conscience » sur Europe 1, le 27 janvier.

– *Protection de la République contre « le séparatisme islamiste ».* À Mulhouse, le 18 février, le chef de l'État a

proclamé : « Notre ennemi est le séparatisme islamiste », mais « faire un plan contre l'islam serait une faute lourde » car « il ne s'agit pas de stigmatiser quelque religion ». À ce titre, il faut « reprendre le contrôle et lutter contre les influences étrangères » et « mieux contrôler les financements des lieux de culte », a-t-il précisé. D'où la fin des « imams détachés » envoyés et financés par d'autres pays. « Nous formerons des imams en France maîtrisant la langue et les lois de la République », d'une part, et « organiserons des enseignements langues et cultures d'origine » (ELCO), cours facultatifs en langue étrangère dispensés actuellement par des enseignants étrangers, d'autre part. « Dans la République, devait-il conclure, on ne doit jamais accepter que les lois de la religion puissent être supérieures aux lois de la République, c'est aussi simple que ça. » En revanche, le mot « communautarisme » est abandonné : dès lors que « ces appartenances s'ajoutent à la République, elles sont compatibles avec elle », a assuré M. Macron (*Le Figaro*, 19-2) (cette *Chronique*, n° 173, p. 167).



– *« Reconquête républicaine ».* Pour M. Macron, le « séparatisme islamiste » est « incompatible avec la liberté et l'égalité, incompatible avec l'indivisibilité de la République et la nécessaire unité de la nation » (déclaration de Mulhouse, le 18 février) (*Le Monde*, 20-2).

## V. *Président de la République.*

### Résolutions (art. 34-1 C)

– *Assemblée nationale.* Ont été adoptées des résolutions visant à protéger la compétitivité du financement de l'économie dans le cadre de la transposition de l'accord du comité de Bâle de 2017, le 7 janvier, et relative à la prise en compte des droits de l'enfant dans les travaux de l'Assemblée nationale, le 29 courant.

– *Sénat.* Ont été votées des résolutions visant à dénoncer et agir contre les violences faites aux femmes en situation de handicap, le 8 janvier, demandant au gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières, le 14 courant, et relative aux enfants franco-japonais, le 5 février.

### Responsabilité du gouvernement

– *Bibliographie.* J.-J. Urvoas, « Un 49-3 comme résultat d'une impatience gouvernementale », JusPoliticum.com, 4-3.

– *Engagement (art. 49, al. 3 C).* Pour la première fois sous l'actuel quinquennat, le gouvernement, conformément à la délibération du conseil des ministres réuni le 29 février, a engagé sa responsabilité sur le seul projet de loi du régime universel des retraites, à l'exclusion de l'autre composante, le projet de loi organique. Au terme de plus de cent heures de débat sur treize jours, l'obstruction parlementaire, qui remettait en cause le principe selon lequel il appartient au gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la nation (art. 20 C), a été brisée. Le Premier ministre avait rappelé, au préalable, qu'il était en droit d'utiliser « la Constitution, rien que la Constitution mais toute la Constitution » (séance du 25 février). C'est la quatre-vingt-neuvième utilisation de la « Grosse Bertha » (pour cinquante-deux textes) depuis 1958. La gauche et la droite ont chacune déposé une motion de censure, selon une démarche inédite, semble-t-il, d'un point de vue procédural. Ces deux motions ont été rejetées,

le 3 mars, ne recueillant respectivement que 91 et 148 voix, la majorité requise étant de 289. Une élue REM, Mme Gaillot (Val-de-Marne, 11e), a voté en faveur du renversement du gouvernement. Elle a quitté le groupe. Le lendemain, les députés ont voté « la règle d'or » relative à l'équilibre financier du futur système de retraite, prévue par le projet de loi organique (*Le Monde*, 5 et 6-3). Le président Macron a suspendu, le 16 mars, la réforme. Le dernier précédent (loi Travail dite El Khomri) (cette *Chronique*, n° 159, p. 184) illustrait la finalité originaire de cette disposition destinée à maîtriser la majorité.

V. *Amendements. Conseil des ministres. Loi. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

SÉANCE

– *Excès de langage.* M. Turquois (REM) (Vienne, 4e), après avoir asséné à certains membres de l'opposition : « La République, c'est nous ; et vous, vous n'êtes rien ! », a présenté, quelques minutes plus tard, ses excuses (deuxième séance du 25 février).

– *Modalités des débats pendant la période de confinement.* Les règles spécifiques des débats publics à l'Assemblée nationale ont été déterminées par des réunions, tenues au téléphone puis en visioconférence, de la conférence des présidents, les 18, 19 et 20 mars.

Pour aller à l'essentiel, chaque groupe (représenté en commission et en séance par son président et deux membres) est porteur de l'ensemble des voix des membres du groupe (selon les mêmes modalités en vigueur au Sénat et à l'Assemblée nationale avant 1993). Il reste loisible, lors du vote sur l'ensemble du texte, à un député de faire savoir à son groupe, ou au service de la séance, qu'il souhaite voter différemment. Par ailleurs, il a été décidé que, lors de la discussion générale, les orateurs s'expriment depuis leur banc et non à la tribune.

– *Suspension de séance.* Décidée à continuer de lutter contre les excès, l'Assemblée nationale, par la résolution du 4 juin 2019, a limité le nombre de suspensions de séance de droit : « Le président d'un groupe ou son délégué peut obtenir au plus deux suspensions par séance au cours de l'examen d'un même texte, sauf décision contraire du président de séance » (art. 58, al. 5, du RAN). Les autres demandes sont alors soumises à la décision de l'Assemblée. Afin de contourner la contrainte, il est possible de demander un scrutin public sur cette demande – impliquant un délai minimal de cinq minutes entre l'annonce et le vote (art. 66, al. 1, du RAN) –, sauf si le président de séance considère que cette demande est abusive (première séance du 19 février).

– *Temps législatif programmé.* Concernant la discussion du projet de loi relatif aux retraites, le président de l'Assemblée nationale a proposé, le 17 février, de recourir au TLP pour une durée exceptionnelle de cent vingt heures, avec la possibilité d'aller au-delà. La discussion en première lecture intervenant moins de six semaines après son dépôt, le refus des groupes FI et GDR s'est transformé en veto (art. 49, al. 14, du RAN).

V. *Assemblée nationale.*

Sénat

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

– *Administration.* M. Éric Tavernier, directeur général des missions institutionnelles, a été nommé par le bureau, le 5 mars, secrétaire général du Sénat en remplacement de M. Jean-Louis Schroedt-Girard, atteint par la limite d'âge, le 31 mars (cette *Chronique*, n° 163, p. 184). M. Bertrand Follin, directeur de la séance, devient directeur général desdites missions et assume l'intérim de la direction de la séance. Ce poste sera pourvu en juillet.



– *Composition.* Mme Pantel remplace, le 4 mars, M. Bertrand (RDSE) (Lozère), décédé.

– *« Contre-pouvoir ».* Lors de la présentation de ses vœux aux corps constitués, le 15 janvier, le président Larcher a affirmé que « le Sénat continuera à être un contre-pouvoir ».

V. *Bicamérisme. Commissions. Habilitation législative. Loi. Pétitions. Résolutions.*

Transparence

– *Composition de la* HATVP. M. Didier Migaud, premier président honoraire de la Cour des comptes, a été nommé, sur proposition du président de la République, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (décret du 29 janvier) (*JO*, 30-1). Notre collègue, Mme Anne Levade, le rejoint à l'initiative du président du Sénat.

V. *Déontologie.*