



N° 2203

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 août 2019.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

pour un renouveau de la vie démocratique,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Emmanuel MACRON,
Président de la République,

PAR M. Édouard PHILIPPE,
Premier ministre,

ET PAR Mme Nicole BELLOUBET,
garde des sceaux, ministre de la justice

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs années, des interrogations profondes se font jour, dans tous les pays occidentaux, sur le fonctionnement de la démocratie représentative. On voit émerger de nouvelles aspirations et des pratiques inédites, qui prennent la forme pour certaines d'une contestation radicale des modèles démocratiques classiques, hérités des Lumières, et pour d'autres d'une volonté plus positive de revivifier ces modèles. Ces aspirations sont légitimes. Elles correspondent à une évolution de nos sociétés dans lesquelles le rapport à la politique, à l'autorité et à la citoyenneté a changé. De nouveaux modes d'expression directe, à travers notamment les réseaux sociaux, sont apparus. Une forme de défiance vis-à-vis de l'idée même de représentation s'est développée.

La France n'est pas tenue à l'écart de ce bouleversement démocratique. Le mouvement que notre pays a connu ces derniers mois a exprimé, à sa manière, une demande de changement dans nos pratiques. C'est pour y répondre que le Président de la République a souhaité que se tienne, partout sur le territoire, un grand débat national qui a offert à chacun de s'exprimer. Parmi les quatre thèmes proposés au débat figurait « la démocratie et la citoyenneté ». Avec près de deux millions de contributions en ligne, plus de 10 000 réunions locales et plus de 16 000 cahiers citoyens déposés en mairie, les Français se sont mobilisés pour exprimer leur vision de l'avenir. La conclusion en est claire – et le succès du grand débat en a finalement témoigné très concrètement : nos concitoyens souhaitent une démocratie revitalisée à travers ces deux principes fondamentaux que sont la participation et la proximité.

Cette aspiration doit être entendue. Des propositions solides et efficaces sont à mettre en œuvre. C'est pourquoi le Président de la République propose aux Français de réviser la Constitution du 4 octobre 1958 afin de l'adapter aux exigences du temps, tout en préservant ce qui fait son identité et sa force.

C'est le sens du projet de loi constitutionnelle qui vous est soumis, au nom du Président de la République, par le Gouvernement.

Alors qu'un projet de révision avait été déposé en mai 2018, son examen ayant débuté au Parlement l'an passé, le choix a été fait de présenter un texte nouveau, qui corresponde plus étroitement aux conclusions du grand débat national. Ce projet constitutionnel constitue la clé de voûte d'une réforme institutionnelle de plus grande ampleur, puisque deux projets de loi, organique et ordinaire, sont déposés en même temps afin d'introduire dans notre droit le principe de non-cumul des mandats dans le temps, de réduire le nombre de parlementaires comme l'engagement en a été pris en 2017, d'introduire enfin une dose de proportionnelle dans le mode de scrutin des députés. Ces réformes importantes concourent toutes à l'objectif qui a été fixé par les Français : transformer et renouveler le fonctionnement de notre démocratie, dans ses règles et ses pratiques.

Afin de tenir compte des grands enjeux contemporains que sont la transition écologique et l'engagement citoyen, qui a aussi partie liée avec la participation démocratique, le projet de loi constitutionnelle reprend deux dispositions qui avaient été débattues à l'Assemblée nationale en juillet 2018 et qui sont relatives, d'une part, à la préservation de l'environnement et de la diversité biologique ainsi qu'à la lutte contre les changements climatiques et, d'autre part, au service national universel.

L'**article 1^{er}** inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution le principe selon lequel la France « favorise la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et agit contre les changements climatiques ». Il s'agit là de l'enjeu le plus fondamental auquel nous sommes confrontés. Lors du sommet de Paris en 2015, avec la COP 21, la France a pris la tête des nations entendant agir contre les changements climatiques. Par ailleurs, il nous faut aussi, collectivement, contribuer à la préservation de la diversité biologique alors que nous assistons à la sixième extinction de masse des espèces vivantes, due pour la première fois à l'action humaine. Enfin, ces objectifs s'articulent avec le principe général de préservation de l'environnement présent dans notre Constitution depuis 2005. Il est important que notre Loi fondamentale traduise ce choix de la Nation. L'inscription à l'article 1^{er} de notre Constitution lui donne une force particulière, introduisant un principe d'action positif pour les pouvoirs publics. Parallèlement, l'**article 4** précise que le législateur est seul compétent pour déterminer les principes fondamentaux du droit de l'environnement dans son ensemble.

Par ailleurs, le choix a été fait de proposer au Constituant les dispositions nécessaires au renforcement de notre justice. Elles ont été

largement discutées plusieurs années durant et une forme de consensus semble s'être dégagée autour d'elles. C'est pourquoi le projet de loi constitutionnelle prévoit : la réforme des conditions de nomination et de la procédure disciplinaire des magistrats du parquet pour mieux garantir encore leur indépendance ; la fin de la présence au sein du Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République, qui y siègent aujourd'hui en qualité de membre de droit ; la suppression de la Cour de justice de la République, juridiction d'exception qui juge les crimes et délits commis par les ministres dans le cadre de leurs fonctions.

Les dispositions relatives au fonctionnement du Parlement qui paraissaient moins consensuelles n'ont pas été reprises dans ce texte. Les assemblées ont entendu, de leur côté, développer des pratiques nouvelles, en modifiant notamment leur règlement. Sans doute conviendra-t-il d'en apprécier la mise en œuvre effective afin de mesurer si elles ont réellement apporté plus de clarté et d'efficacité au fonctionnement du processus parlementaire. En tout état de cause, le présent texte n'aborde pas cette question.

Le projet de loi constitutionnelle s'articule donc autour de trois axes forts :

- la participation citoyenne ;
- la proximité territoriale par une nouvelle étape de la décentralisation ;
- une justice renforcée dans son indépendance.

1. Donner plus de vitalité à notre démocratie par la participation citoyenne

Le constat s'impose. Si les élections doivent demeurer le principe cardinal de notre démocratie, il n'est plus possible de considérer que la démocratie n'est qu'une suite de rendez-vous, certes réguliers mais ponctuels, entre les Français et leurs représentants. C'est pourquoi il faut organiser, sous les formes les plus diverses et à tous les niveaux, des mécanismes de relégitimation ou de revitalisation démocratique qui permettront – c'est essentiel – de maintenir les mécanismes classiques de la démocratie représentative tout en répondant à ces aspirations nouvelles.

À cette fin, le projet de révision propose, dans une série de mesures toutes tendues vers cet objectif, de :

- permettre la mise en œuvre du service national universel afin de renforcer l'engagement de nos concitoyens les plus jeunes dans la vie de la cité ;

- élargir le champ du référendum de l'article 11 de la Constitution à de nouvelles questions ;

- rénover, dans un titre XI spécifiquement dédié à la participation citoyenne, les conditions de mise en œuvre du référendum d'initiative partagé (le « RIP ») tout en élargissant son champ ;

- créer, dans ce même titre, une nouvelle institution : le Conseil de la participation citoyenne, qui viendra remplacer le Conseil économique, social et environnemental. Cette institution démocratique d'une forme inédite sera un lieu de rencontre entre la société civile organisée et les citoyens, avec des missions nouvelles.

Le projet de loi prévoit, à l'article 34 de la Constitution, que la loi pourra fixer les règles concernant les sujétions imposées par le service national en leur personne et leurs biens (**article 4**). Cette mention est nécessaire pour donner une base constitutionnelle au service national universel civil que le Gouvernement entend créer, puisque le texte actuel de la Constitution ne rend possible de telles sujétions que pour celles relevant de la défense nationale, alors que le Gouvernement entend créer un service national universel, civil, avec pour objectifs d'affirmer les valeurs de la République pour renforcer la cohésion sociale et nationale, de susciter une culture de l'engagement et de permettre, à notre jeunesse, de mieux prendre conscience des grands enjeux sociaux et sociétaux.

Le projet de loi étend le champ du référendum prévu à l'article 11 de la Constitution (**article 2**). Le recours à ce mode de consultation est devenu rare en raison des enjeux très politiques qui se sont attachés à son usage. Mais donner la parole aux citoyens pour trancher de grandes questions est un acte démocratique fort. C'est pourquoi il est proposé d'étendre le champ, déjà élargi en 1995 et en 2008, à deux objets importants : l'organisation des pouvoirs publics territoriaux, la mention actuelle de « pouvoirs publics » laissant entendre que seuls ceux relevant du niveau national pourraient être concernés ; les questions de société qui avaient été écartées lors des débats parlementaires de 1995. Les « questions de société » n'incluent pas les matières fiscale et pénale, qui, eu égard à leur nature particulière et à notre tradition constitutionnelle, resteront ainsi du ressort de la démocratie représentative. Ainsi, le Président de la République

pourra, sur proposition du Gouvernement ou conjointement des deux assemblées, soumettre à l'avenir à référendum des projets de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics territoriaux et les questions de société.

Il est également prévu de rénover en profondeur le mécanisme du référendum d'initiative partagée. En cela, le projet de loi répond à la demande, formulée lors du grand débat, de renforcer l'initiative citoyenne sans rompre avec la démocratie représentative. Introduite en 2008 à l'article 11, la procédure du RIP trouvera désormais sa place dans le nouveau titre XI de la Constitution intitulé « De la participation citoyenne », où elle figurera à l'article 69. Trois modifications profondes sont apportées à la procédure (**article 9**).

La première porte sur le champ de cette procédure. Il sera calqué sur celui de l'article 11 et, par conséquent, également élargi aux questions de société et à l'organisation des pouvoirs publics territoriaux.

La deuxième est relative aux seuils. Dans le dispositif actuel, l'initiative qui permet de soumettre *in fine* un texte au référendum, faute d'examen par les deux assemblées parlementaires, doit prendre la forme d'une proposition de loi déposée par un cinquième des parlementaires (soit 185 aujourd'hui), soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit plus de 4,7 millions de personnes). Afin de rendre plus simple la mise en action de cette procédure, il est proposé d'abaisser ces seuils à un dixième de parlementaires et un million d'électeurs.

La troisième porte sur l'initiative elle-même. Alors qu'aujourd'hui elle ne peut être engagée que par les parlementaires qui doivent, ensuite, recueillir le soutien des électeurs, le Président de la République a souhaité que l'inverse soit également possible. Les citoyens pourront donc prendre l'initiative de présenter une proposition de texte de loi qui devra ensuite recevoir le soutien des parlementaires. La loi organique précisera les conditions de présentation de cette proposition et déterminera les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôlera le respect des dispositions du premier alinéa de l'article 69.

Enfin, parallèlement à ces évolutions importantes qui rendront le recours au référendum d'initiative partagée plus simple, il est prévu d'introduire une disposition plus claire permettant d'éviter que cette procédure ne soit utilisée pour organiser une forme de voie d'appel populaire des délibérations parlementaires. La participation citoyenne doit en effet constituer un outil démocratique pour mettre à l'agenda politique des questions qui touchent les Français. Elle ne doit pas apparaître comme

un mode de déstabilisation des institutions représentatives ou un moyen d'en contester constamment les décisions. C'est la raison pour laquelle il est prévu que la proposition de texte de loi soumise à cette procédure ne peut avoir ni pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins de trois ans (et non un an comme aujourd'hui), ni porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours d'examen au Parlement ou définitivement adoptée par ce dernier et non encore promulguée.

Dans le même temps, il est également proposé, dans ce même article 69, d'interdire au Parlement d'adopter, durant la même législature, une disposition ayant un objet contraire à une loi adoptée par référendum sur la base d'une initiative partagée. De la sorte, la volonté ainsi exprimée par les citoyens est respectée.

À l'article 60 de la Constitution, il est procédé à une coordination des dispositions qui prévoient aujourd'hui que le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum afin d'y ajouter la référence au nouvel article 69 portant sur le référendum d'initiative partagée. Il en est de même à l'article 61 de la Constitution qui dispose que les propositions de texte de loi soumises à cette procédure sont nécessairement soumises au préalable au Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur leur conformité à la Constitution (**article 6**).

Le nouveau titre XI de la Constitution instituera également une nouvelle assemblée constitutionnelle : le Conseil de la participation citoyenne. À cette fin, l'**article 9** du projet de révision modifie les articles 70 et 71, et introduit les articles 70-1 et 70-2.

Le Conseil de la participation citoyenne se substituera au Conseil économique, social et environnemental. Il sera toujours composé de représentants de la société civile organisée, dans un cadre redéfini en raison de la diminution du nombre de ses membres désormais fixé au plus à cent-cinquante-cinq (article 70 de la Constitution).

Trois fonctions seront assignées au Conseil.

En application de l'article 70-1 de la Constitution, il aura d'abord pour mission d'organiser les consultations publiques nécessaires pour éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, et les conséquences à long terme de leurs décisions. Un tel regard, s'appuyant aussi sur un réseau d'experts, est crucial pour mesurer les effets de nos décisions sur les générations qui nous

succéderont. Le Conseil pourra ainsi, à son initiative ou à celle du Gouvernement, réunir des conventions de citoyens tirés au sort, comme l'a souhaité le Président de la République, à titre de préfiguration, sur la transition écologique, au sortir du grand débat. D'autres modes de consultation seront également possibles selon la nature de la question posée.

Par ailleurs, il assurera la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. La loi organique fixera les cas et les conditions dans lesquels le Conseil de la participation citoyenne interviendra. Le Conseil pourra ainsi développer une expertise interne afin d'organiser le débat public sur des projets importants pour nos concitoyens.

L'article 70-2 prévoit que le Conseil de la participation citoyenne aura aussi vocation à recueillir et traiter les pétitions en leur offrant un débouché parlementaire. Ces pétitions pourront prendre une forme numérique. Le nombre de signataires nécessaires pour qu'elles soient analysées et discutées par le Conseil sera fixé par la loi organique. Rappelons que le Conseil économique, social et environnemental peut déjà aujourd'hui être saisi de pétitions signées par 500 000 personnes, mais la procédure est si lourde – elle exige de passer par le papier – qu'elle n'est pas mise en œuvre. Le Conseil proposera d'y donner les suites qu'il jugera utiles. Afin que ces pétitions et les préconisations du Conseil ne restent pas sans suite, l'Assemblée nationale et le Sénat en seront saisis conformément aux modalités prévues par la loi organique. Selon les cas, les assemblées parlementaires pourront organiser des débats en commission, en séance, voire déposer des propositions de loi pour donner réponse à ces initiatives citoyennes.

Enfin, en application de l'article 71, le Conseil de la participation citoyenne sera désormais saisi de tous les projets de loi à caractère économique, social et environnemental. Pour que cet avis sur ces projets de loi puisse être pleinement utile, il sera donné avant l'avis du Conseil d'État et la délibération en Conseil des ministres. Le Conseil pourra également être consulté, comme aujourd'hui, sur d'autres types de textes (projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale, de programmation des finances publiques, projets de loi pris en application des articles 38, 53, 73, 74-1 de la Constitution,...). Cette consultation sera également possible sur les propositions de loi mais, dorénavant, à la seule initiative des assemblées et non plus à la demande du Gouvernement. Une loi organique déterminera les conditions – et en particulier les délais – dans

lesquels il sera procédé à ces consultations. Celles-ci devront permettre de supprimer toutes celles, trop nombreuses, qui existent et qui, en l'absence de cohérence d'ensemble, alourdissent et rendent souvent peu lisibles les procédures d'élaboration des textes.

Cette revitalisation de la démocratie par la participation citoyenne viendra se conjuguer avec la volonté de reconnaître plus de libertés et, ce faisant, de responsabilités aux collectivités territoriales. Il s'agit là du deuxième axe de ce projet de révision.

2. Offrir plus de responsabilités et de liberté à nos territoires

À l'heure où les Français ont exprimé leur attachement à une action publique de proximité, en lien étroit avec leurs aspirations et leurs besoins, l'esprit de responsabilité doit prévaloir à l'échelon local, dans les collectivités territoriales, de l'hexagone ou des outre-mer. Le Président de la République s'était ainsi engagé à ce qu'un « pacte girondin » puisse être noué avec les collectivités territoriales et s'incarner notamment par une nouvelle forme de décentralisation, celle de la norme, succédant à celle des compétences.

À cette fin, le projet de révision propose trois dispositions qui offrent un éventail de possibles pour différents territoires.

L'**article 10** modifie l'article 72 de la Constitution en deux points pour introduire un droit à la différenciation entre collectivités territoriales. Il s'agit tout d'abord de permettre que certaines collectivités territoriales exercent des compétences – en nombre limité – dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie. Cette possibilité sera ouverte par la loi, dans des conditions définies par une loi organique, sans que les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti puissent être mises en cause. De la sorte, une commune, un département ou une région pourra intervenir dans un domaine dont les autres communes, départements ou régions ne pourront pas connaître, afin qu'il puisse être tenu compte des spécificités de cette collectivité territoriale et des enjeux qui lui sont propres.

Dans le même temps, le projet de révision ouvre aussi la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de déroger, lorsque la loi ou le règlement l'ont prévu, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Cette dérogation pourra intervenir, le cas échéant, après une phase

d'expérimentation que permet déjà aujourd'hui l'article 72 de la Constitution, mais qui pourra désormais conduire, non à une généralisation de la mesure, mais à une différenciation pérenne.

Cette capacité donnée aux collectivités à agir au plus près des citoyens est également reconnue, dans des conditions propres à la Corse. Comme le rappelait le Chef de l'État, lors de son déplacement sur l'île en 2018 : « la Corse est au cœur de la République » ; elle doit « construire son avenir au sein de notre République ». Mais ses spécificités doivent aussi être « pleinement prises en compte ». Insistant sur le fait que « demeurer dans le giron de la République, ce n'est pas perdre son âme ni son identité », il avait rappelé également que la Corse est une composante pleine et entière de la Nation française.

Afin de reconnaître la spécificité de la seule île du territoire européen de la France aux dimensions d'une région, l'article 11 du projet de loi constitutionnelle inscrit la Corse dans la Constitution à l'article 72-5, dans le respect du principe d'indivisibilité de la République.

Le premier alinéa de cet article consacre dans la Constitution le fait que la Corse est une collectivité à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72.

Le deuxième alinéa procède à la reconnaissance constitutionnelle des spécificités de la Corse. Par conséquent, les lois et les règlements pourront comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales. Cet alinéa permettra au législateur de créer des taxes locales propres à la Corse sans qu'il soit besoin de créer les mêmes sur le continent. Pour justifier ces créations, il ne sera pas nécessaire que les spécificités prises en compte soient absentes de chaque région continentale. Il sera ainsi possible de créer en Corse des impositions visant à tenir compte des coûts spécifiques engendrés par l'activité touristique saisonnière. Le législateur pourra adapter la fiscalité nationale, par exemple – dans la mesure évidemment où il l'estimera utile et justifié - en confirmant les exonérations en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Le troisième alinéa prévoit que, dans certains cas, ces adaptations pourront être décidées par la collectivité elle-même, sur habilitation du pouvoir législatif ou réglementaire, dès lors que les règles concernées s'appliquent aux matières relevant de ses compétences.

Enfin, toujours dans la perspective de reconnaître aux collectivités de nouvelles marges d'action, les départements et les régions d'outre-mer pourront bénéficier d'un propre régime de différenciation des normes.

En modifiant l'article 73 de la Constitution, l'**article 12** du projet de loi organise une nouvelle procédure permettant aux collectivités ultra-marines de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières, relevant de la loi ou du règlement. Elles y seront habilitées par décret en conseil des ministres, pris avec avis du Conseil d'État – ce qui sera de nature à faciliter la mise en œuvre de cette faculté. En effet, le dispositif actuel qui impose, au préalable, le vote d'une loi lorsqu'il est question du domaine législatif, constitue un frein à l'utilisation de cette procédure.

Le département et la région de La Réunion continueront à connaître un régime spécifique, conformément au choix opéré en 2003. Les habilitations ainsi prévues ne pourront porter, pour ce qui les concerne, que sur les matières qui relèvent de leur compétence.

Dans tous les cas, le Parlement conservera un droit de regard déterminant sur les normes ainsi fixées par ces collectivités ultra-marines. Chaque session ordinaire, le Gouvernement devra déposer un projet de loi de ratification des actes pris par les collectivités dans le domaine de la loi. Ce projet de loi devra être ratifié dans les vingt-quatre mois suivant l'habilitation, faute de quoi les actes en question seront frappés de caducité.

3. Renforcer l'indépendance de notre justice

Le présent projet de loi constitutionnelle entend faire aboutir plusieurs réformes renforçant notre Justice et qui n'ont pu être menées à leur terme lors de la précédente législature.

Ainsi, l'**article 5** supprime-t-il la disposition de l'article 56 de la Constitution aux termes de laquelle les anciens Présidents de la République sont membres de droit du Conseil constitutionnel. Cette disposition, née dans le contexte particulier des origines de la V^e République, n'a plus lieu d'être pour un Conseil constitutionnel dont la mission juridictionnelle a été accentuée par l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité en 2008. L'**article 13** prévoit une disposition transitoire pour les anciens chefs de l'État ayant siégé au Conseil constitutionnel l'année précédant la délibération du présent projet de loi en conseil des ministres.

L'**article 3** modifie les conditions dans lesquelles les parlementaires peuvent saisir le Conseil constitutionnel afin de préserver les droits de l'opposition dans la perspective de la réduction du nombre de parlementaires, conformément à l'engagement pris devant les Français. Il est aujourd'hui nécessaire de réunir soixante députés ou soixante sénateurs pour saisir le Conseil que ce soit pour qu'il juge de la constitutionnalité d'un traité international (article 54 de la Constitution) ou d'une loi (article 61 de la Constitution) ou qu'il se prononce sur le fait de savoir si les conditions demeurent réunies pour la poursuite de la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution. Ce seuil sera ramené à quarante-cinq députés ou quarante-cinq sénateurs. Par coordination, cet article prévoit également un tel seuil pour permettre aux parlementaires d'exercer, de droit, un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen violant le principe de subsidiarité (article 88-6 de la Constitution).

Il est également nécessaire que puisse enfin aboutir une réforme qui est attendue depuis plusieurs années. Ainsi, l'**article 7** du projet de loi prévoit-il de modifier l'article 65 de la Constitution afin que les magistrats du parquet soient dorénavant nommés sur avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, et non plus sur avis simple. Dans le même mouvement, cette formation statuera comme conseil de discipline des magistrats du parquet, à l'instar de ce qui est prévu aujourd'hui pour ceux du siège, et ne se bornera plus à donner simplement un avis. De la sorte, tout en maintenant le principe selon lequel les politiques publiques de la justice, dont la politique pénale, relèvent du Gouvernement, conformément à l'article 20 de la Constitution, les membres du parquet verront leur indépendance confortée.

Il importe enfin que le régime de responsabilité pénale des ministres soit réformé pour être mieux compris et accepté. Les ministres sont naturellement collectivement responsables de la politique menée par le Gouvernement, dans les conditions des articles 49 et 50 de la Constitution. Sur le plan pénal, ils sont responsables des actes qu'ils accomplissent en tant que simples citoyens. De même, sans que la Constitution ne le mentionne, ils sont actuellement responsables dans les conditions du droit commun pour les actes qui ne se rattachent pas directement à l'exercice de leurs fonctions, y compris lorsqu'ils ont été accomplis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En revanche, en leur qualité de membres du Gouvernement, ils sont aujourd'hui comptables des crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions devant la Cour de justice de la République, juridiction *ad hoc* composée de magistrats judiciaires mais

aussi de parlementaires. L'existence de cette juridiction particulière suscite des critiques, justifiées ou non, qu'il convient de dissiper/traiter.

Il est ainsi proposé de supprimer la Cour de justice de la République (**article 8**) afin que les ministres soient jugés par une juridiction judiciaire de droit commun, la cour d'appel de Paris.

Néanmoins, il est nécessaire de maintenir des règles destinées à préserver l'exercice de la fonction de ministre écartant les procédures judiciaires abusives n'ayant pour seul but que de porter atteinte à cette fonction. L'action des ministres ne doit pas être empêchée par de telles procédures. C'est pourquoi, comme aujourd'hui, une commission des requêtes, composée de trois magistrats du siège à la Cour de cassation, de deux membres du Conseil d'État et de deux magistrats de la Cour des comptes, exercera un filtrage pour écarter les requêtes manifestement non fondées. La Cour de cassation désignera celui des trois magistrats judiciaires qui présidera la commission, suivant des modalités définies par la loi organique. Par ailleurs, s'il est utile de confirmer dans la Constitution que les ministres sont responsables dans les conditions de droit commun pour les actes commis qui ne se rattachent pas directement à l'exercice de leurs attributions, y compris lorsqu'ils ont été accomplis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, leur responsabilité ne doit pouvoir être mise en cause en raison de leur inaction que lorsque le choix de ne pas agir leur est directement et personnellement imputable.

L'**article 13** fixe enfin les conditions d'entrée en vigueur du projet de loi constitutionnelle sur quatre points : celui, déjà évoqué, de la disposition mettant fin à la présence des anciens Présidents de la République au Conseil constitutionnel ; celui relatif à la nomination des membres du Parquet sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature et à la procédure disciplinaire qui leur est applicable, la loi organique subséquente fixant les conditions d'entrée en vigueur des dispositions introduites à l'article 65 de la Constitution. Il en sera de même pour l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du titre X de la Constitution relatives à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ainsi que du titre XI portant création du Conseil de la participation citoyenne.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Le Président de la République,

Sur la proposition du Premier ministre,

Vu l'article 89 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la garde des sceaux, ministre de la justice, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 29 août 2019.

Signé : Emmanuel MACRON

Par le Président de la République :

Le Premier ministre

Signé : Édouard PHILIPPE

Par le Président de la République :

La garde des sceaux, ministre de la justice

Signé : Nicole BELLOUBET

Article 1^{er}

- ① Après la troisième phrase du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, est insérée une phrase ainsi rédigée :
- ② « Elle favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques. »

Article 2

- ① L'article 11 de la Constitution est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 11.* – Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics nationaux ou territoriaux, ou sur des réformes relatives aux questions de société ou à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.
- ③ « Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.
- ④ « Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

Article 3

Au sixième alinéa de l'article 16, à l'article 54, au deuxième alinéa de l'article 61 et au dernier alinéa de l'article 88-6 de la Constitution, les mots : « soixante députés ou soixante sénateurs » sont remplacés par les mots : « quarante-cinq députés ou quarante-cinq sénateurs ».

Article 4

- ① L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :

- ② 1° Au deuxième alinéa, après le mot : « nationale », sont insérés les mots : « et le service national » ;
- ③ 2° Au quinzième alinéa, les mots : « de la préservation » sont remplacés par les mots : « du droit ».

Article 5

Le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution est supprimé.

Article 6

- ① I. – À l'article 60 de la Constitution, après le numéro : « 11 », est inséré le numéro : « , 69 ».
- ② II. – À l'article 61 de la Constitution, les mots : « propositions de loi mentionnées à l'article 11 » sont remplacés par les mots : « propositions de texte de loi mentionnées à l'article 69 ».

Article 7

- ① L'article 65 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le cinquième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les magistrats du parquet sont nommés sur l'avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet. » ;
- ④ 2° La première phrase du septième alinéa est remplacée par une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet. »

Article 8

- ① Les articles 68-1 à 68-3 de la Constitution sont remplacés par un article 68-1 ainsi rédigé :

- ② « *Art. 68-1.* – Les membres du Gouvernement sont responsables, dans les conditions de droit commun, des actes qui ne se rattachent pas directement à l'exercice de leurs attributions, y compris lorsqu'ils ont été accomplis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.
- ③ « Ils sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Leur responsabilité ne peut être mise en cause à raison de leur inaction que si le choix de ne pas agir leur est directement et personnellement imputable.
- ④ « Ils sont poursuivis et jugés devant les formations compétentes, composées de magistrats professionnels, de la cour d'appel de Paris.
- ⑤ « Le ministère public, la juridiction d'instruction ou toute personne qui se prétend lésée par un acte mentionné au deuxième alinéa saisit une commission des requêtes comprenant trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la commission, deux membres du Conseil d'État et deux magistrats de la Cour des comptes. La commission apprécie la suite à donner à la procédure et en ordonne soit le classement, soit la transmission au procureur général près la cour d'appel de Paris qui saisit alors la cour.
- ⑥ « La loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Article 9

- ① Le titre XI de la Constitution est ainsi rédigé :

- ② « *TITRE XI*
③ « *DE LA PARTICIPATION CITOYENNE*

- ④ « *Art. 69.* – Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 peut être organisé à l'initiative d'un dixième des membres du Parlement et d'un million d'électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de texte de loi. La proposition ne peut ni avoir pour effet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins de trois ans, ni porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours d'examen au Parlement ou définitivement adoptée par ce dernier et non encore promulguée.

- ⑤ « La loi organique fixe les règles de présentation de la proposition de texte de loi et détermine les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions du premier alinéa.
- ⑥ « Si la proposition de texte de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.
- ⑦ « Lorsque la proposition de texte de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même objet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.
- ⑧ « Lorsque le référendum a conclu à l'adoption de la proposition de texte de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. Aucune disposition ayant un objet contraire à cette loi ne peut être adoptée par le Parlement au cours de la même législature.
- ⑨ « *Art. 70.* – Le Conseil de la participation citoyenne est composé de représentants de la société civile dont le nombre ne peut excéder cent-cinquante-cinq.
- ⑩ « La loi organique fixe la composition du Conseil de la participation citoyenne, le nombre de ses membres et ses règles de fonctionnement.
- ⑪ « *Art. 70-1.* – Le Conseil de la participation citoyenne organise la consultation du public afin de lui permettre d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, des décisions des pouvoirs publics et sur leurs conséquences à long terme. À cette fin, sur son initiative ou celle du Gouvernement, il peut réunir des conventions de citoyens tirés au sort, dans des conditions fixées par la loi organique.
- ⑫ « Le Conseil de la participation citoyenne assure la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dans des conditions fixées par la loi organique.
- ⑬ « *Art. 70-2.* – Le Conseil de la participation citoyenne est saisi des pétitions dans les conditions fixées par la loi organique. Il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. La loi organique détermine les conditions dans lesquelles ces pétitions et les

suites que le Conseil propose d'y donner sont examinées au sein des assemblées parlementaires.

- ⑭ « Art. 71. – Sauf en cas d'urgence, le Conseil de la participation citoyenne est consulté sur les projets de loi ayant un objet économique, social ou environnemental.
- ⑮ « Il peut être consulté par le Gouvernement sur les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, les projets de loi pris en application des articles 38, 53, 72-5, 73 ou 74-1, ou tout autre projet de loi, d'ordonnance ou de décret.
- ⑯ « Il peut être consulté par les assemblées parlementaires sur les propositions de loi.
- ⑰ « Dans les cas prévus aux alinéas précédents, le Conseil de la participation citoyenne est consulté avant l'examen du texte par le Conseil d'État.
- ⑱ « Le Conseil de la participation citoyenne peut désigner un de ses membres pour exposer devant les assemblées parlementaires son avis sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.
- ⑲ « Il peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur toute question à caractère économique, social ou environnemental.
- ⑳ « La loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Article 10

- ① L'article 72 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Dans les conditions prévues par la loi organique et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, la loi peut prévoir que certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie. » ;
- ④ 2° Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

- ⑤ « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions. »

Article 11

- ① Après l'article 72-4 de la Constitution, il est inséré un article 72-5 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 72-5.* – La Corse est une collectivité à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72.
- ③ « Les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales.
- ④ « Sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ces adaptations peuvent être décidées par la collectivité de Corse dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée, selon le cas, par la loi ou le règlement. Ces adaptations sont décidées dans les conditions prévues par la loi organique. »

Article 12

- ① L'article 73 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par les alinéas suivants :
- ③ « Sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités régies par le présent article peuvent, à leur demande, être habilitées par décret en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

- ④ « Ces habilitations sont confiées dans les conditions fixées par la loi organique. » ;
- ⑤ 2° Les cinquième et sixième alinéas sont remplacés par les alinéas suivants :
- ⑥ « Pour le département et la région de La Réunion, les habilitations prévues au deuxième alinéa s'appliquent uniquement dans les matières relevant de leurs compétences.
- ⑦ « Chaque session ordinaire, le Gouvernement dépose un projet de loi de ratification des actes des collectivités pris en application du deuxième alinéa dans le domaine de la loi. Ces actes deviennent caducs en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de vingt-quatre mois suivant l'habilitation. »

Article 13

- ① I. – Les articles 65, 70, 70-1, 70-2 et 71 et le titre X de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique prise pour leur application.
- ② II. – Les dispositions de l'article 56 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, ne sont pas applicables aux anciens Présidents de la République qui ont siégé au Conseil constitutionnel l'année précédant la délibération en conseil des ministres du projet de la présente loi constitutionnelle.

