

Compte-rendu du Conseil des ministres du 28 août 2019

[Télécharger le .pdf](#)

PROJETS DE LOI

- Renouveau de la vie démocratique
- Approbation de la convention d'entraide judiciaire et de la convention d'extradition entre la France et le Burkina Faso
- Activités et surveillance des institutions de retraite professionnelle

ORDONNANCE

- Adaptation des dispositions de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel aux collectivités d'outre-mer et à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et Miquelon

DÉCRET

- Organisation et missions des services de l'État en Guyane

MESURES D'ORDRE INDIVIDUEL

PROJETS DE LOI

RENOUVEAU DE LA VIE DEMOCRATIQUE

Le Grand débat national a été l'occasion d'une réflexion commune sur la démocratie et la citoyenneté, l'un des quatre thèmes soumis aux Français. Il en est sorti une aspiration très forte à la participation citoyenne et à la proximité, avec la volonté de revitaliser notre démocratie en profondeur. Pour répondre à cette aspiration de participation citoyenne et de proximité, le Gouvernement a proposé au Président de la République un projet de révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et a présenté deux projets de loi, organique et ordinaire, qui réforment les institutions.

1. Le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, présenté par la garde des sceaux, ministre de la justice

Le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique s'articule autour de trois axes : la participation citoyenne ; la proximité territoriale par une nouvelle étape de la décentralisation ; une justice renforcée dans son indépendance.

À côté de ces trois principaux axes, le projet de révision prévoit aussi d'inscrire à l'article premier de la Constitution que la République « favorise la préservation de l'environnement,

de la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques », ce qui correspond à une attente forte de nos concitoyens et aux enjeux considérables auxquels nous sommes collectivement confrontés.

Le premier axe porte sur la participation citoyenne que le projet de révision entend introduire dans la Constitution tout en préservant les principes de notre démocratie représentative.

À cette fin, il prévoit 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 aux questions de société ;
- introduire un nouveau titre dans la Constitution spécifiquement consacré à la participation citoyenne ;
- ouvrir et rénover les conditions de mise en œuvre du référendum d'initiative partagée (le « RIP ») tout en élargissant son champ ;
- créer une nouvelle institution : le Conseil de la participation citoyenne, qui remplacerait le Conseil économique, social et environnemental. Cette institution démocratique d'une forme inédite serait un lieu de rencontre entre la société civile organisée et les citoyens, avec des missions nouvelles, comme l'organisation de consultations publiques autour de conventions de citoyens tirés au sort.

Le projet de loi constitutionnelle entend aussi donner plus de responsabilités et de libertés à nos territoires, en introduisant un droit à la différenciation entre collectivités territoriales permettant non seulement à certaines collectivités d'exercer des compétences, dont ne disposent pas les autres collectivités de la même catégorie, mais aussi aux collectivités territoriales et à 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. Le projet de loi constitutionnelle contient également des dispositions reconnaissant dans notre loi fondamentale les spécificités de la Corse, dans le respect du principe d'indivisibilité de la République. Enfin, une nouvelle procédure sera organisée pour permettre aux collectivités d'outre-mer de fixer, plus simplement, des règles applicables sur leur territoire dans certaines matières, sous le contrôle final du Parlement.

Le troisième axe du projet de révision vise à faire aboutir plusieurs réformes renforçant l'indépendance de la Justice. Il est ainsi prévu de supprimer la disposition constitutionnelle qui fait des anciens Présidents de la République des membres de droit du Conseil constitutionnel, ce qui n'a plus lieu d'être pour un Conseil dont la mission juridictionnelle a été renforcée avec l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité en 2008. Par ailleurs, il est proposé de faire aboutir une réforme attendue depuis plusieurs années en prévoyant que les magistrats du Parquet seront désormais nommés sur avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, et non plus sur avis simple. Cette formation statuera aussi comme conseil de discipline de ces magistrats.

Enfin, instituée pour juger les ministres pour les délits et les crimes accomplis dans le cadre de leurs fonctions, la Cour de Justice de la République, juridiction composée de magistrats et de parlementaires, sera supprimée. Ces ministres seront jugés par une juridiction judiciaire de droit commun : la cour d'appel de Paris. Néanmoins, afin d'éviter les procédures abusives, une commission des requêtes procédera à un filtrage. Par ailleurs, le projet de loi constitutionnelle prévoit que la responsabilité pénale des ministres ne peut être mise en œuvre en raison de leur fonction que lorsque le chef de ce ministère leur est

mise en cause en raison de leur inaction que lorsque le choix de ne pas agir leur est directement et personnellement imputable.

2. Le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique, présentés par le ministre de l'intérieur

Ces projets de loi traduisent le triple engagement pris par le Président de la République devant les parlementaires réunis en Congrès le 3 juillet 2017, visant à renforcer la qualité du travail du Parlement par la diminution de ses effectifs (de 25 %), à améliorer la représentativité de l'Assemblée nationale (par l'introduction d'une dose de 20 % de proportionnelle) et à renouveler la vie politique par l'instauration de dispositions limitant le cumul des mandats dans le temps.

S'agissant de la réduction du nombre de parlementaires, le projet de loi organique applique aux effectifs parlementaires une réduction de 25 %, en fixant à 433 le nouvel effectif des députés (contre 577 actuellement) et à 261 celui des sénateurs (contre 348 actuellement). Le rapport entre le nombre de députés et le nombre de sénateurs restera inchangé. Cette mesure essentielle nécessite de renouveler intégralement le Sénat en 2021, à titre exceptionnel, afin que la réduction des effectifs s'applique concomitamment aux deux séries, préservant ainsi l'égalité entre ces dernières.

La réduction du nombre de parlementaires impliquera de déterminer le nombre de députés et de sénateurs élus par département, par collectivité régie par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et au titre des Français établis hors de France, ainsi que d'arrêter une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives s'agissant des députés. Pour ce faire, le projet de loi ordinaire habilite le Gouvernement, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi, à procéder par ordonnances à cette opération.

L'habilitation garantit l'élection d'au moins un député et un sénateur par département, collectivité régie par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et au titre des Français établis hors de France.

Pour le redécoupage des circonscriptions législatives, les critères de l'habilitation fixés lors de la précédente opération de 2009 visant à respecter le principe d'égalité devant le suffrage ont été repris dans le projet de loi ordinaire, tout en les adaptant à la marge dans le sens d'un plus grand encadrement de l'action du Gouvernement. Ainsi les limites des circonscriptions législatives devront respecter l'intégrité des cantons à l'exception de ceux de plus de 60 000 habitants, et les limites communales devront être respectées dans les cantons dont le territoire n'est pas entièrement compris dans la même circonscription. En dehors de ce cas, aucun découpage de commune ne sera possible.

Les projets d'ordonnance délimitant les circonscriptions législatives et modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs seront soumis à l'avis de la commission indépendante prévue par l'article 25 de la Constitution.

En outre, le projet de loi ordinaire traduit l'objectif d'une meilleure représentation de la diversité des sensibilités politiques à l'Assemblée nationale par l'élection de 20 % de son effectif (soit 87 députés) au scrutin de liste nationale à la représentation proportionnelle. Ce mode de scrutin nouveau sera soumis aux règles en vigueur pour les autres scrutins de liste en France (listes paritaires, représentation à la plus forte moyenne, seuil d'accès à la répartition des sièges fixé à 5 % des suffrages exprimés). Seront également élus au scrutin de liste, dans une circonscription désormais unique, les députés élus par les Français établis hors de France. Les autres députés resteront élus, comme aujourd'hui, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours

uninominalement majoritaire à deux tours.

Le scrutin proportionnel aura lieu le même jour que le premier tour du scrutin uninominal majoritaire, chaque électeur disposant pour voter de deux bulletins, le premier pour le député de sa circonscription, le second pour une liste nationale.

Les modalités de la propagande électorale sont adaptées à ce nouveau mode de scrutin. Les professions de foi des listes seront dématérialisées, mais resteront consultables en mairie par voie d'affichage. Le projet de loi adapte également le dispositif de campagne audiovisuelle officielle pour tirer les conséquences de la décision n° 2017-651 QPC du Conseil constitutionnel du 31 mai 2017, et garantir ainsi le respect du pluralisme des opinions et du caractère équitable de la participation à la vie démocratique des partis et groupements politiques. Pour favoriser la clarté du débat électoral et garantir une représentativité minimale des listes candidates, ces moyens ne seront accessibles qu'aux listes qui justifieront du soutien de candidats au scrutin majoritaire dans au moins 44 circonscriptions.

Par ailleurs, les deux projets de loi limitent le cumul des mandats dans le temps pour les parlementaires et les détenteurs de fonctions exécutives locales, empêchant l'exercice d'un quatrième mandat successif et, par là-même, une excessive professionnalisation de la vie politique. Seront ainsi concernés les députés et les sénateurs ainsi que les représentants au Parlement européen. S'agissant des fonctions exécutives locales, les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les titulaires de fonctions exécutives des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre seront soumis à cette interdiction, à l'exception des maires des communes de moins de 9 000 habitants et des titulaires de fonctions dans les établissements publics de moins de 25 000 habitants. Cette mesure de limitation, strictement proportionnée à l'objectif poursuivi, concernera 3 % des maires et 48 % des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle se traduira dès à présent par la prise en compte du mandat ou de la fonction en cours dans le calcul des trois mandats ou fonctions complets et consécutifs.

L'entrée en vigueur de la réforme institutionnelle est prévue au prochain renouvellement de l'Assemblée nationale s'agissant des dispositions relatives à l'élection des députés, et au prochain renouvellement du Sénat en septembre 2021 pour les dispositions relatives à celle des sénateurs.

Enfin, le projet de loi organique contient une disposition relative à la procédure du référendum d'initiative partagée, qui précise les règles de caducité opposables aux initiatives introduites par un cinquième des membres du Parlement sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 11 de la Constitution dont l'objet serait identique ou contraire à celui d'une loi ultérieurement promulguée. Il confie au Conseil constitutionnel la tâche de constater la caducité de l'initiative et de mettre un terme à la procédure de recueil des soutiens le cas échéant.

PROJET DE LOI

APPROBATION DE LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE ET DE LA CONVENTION D'EXTRADITION ENTRE LA FRANCE ET LE BURKINA FASO

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a présenté un projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso.

Le 24 avril 2018, la France et le Burkina Faso ont signé à Ouagadougou une convention d'entraide judiciaire en matière pénale et une convention d'extradition.

Ces deux conventions ont pour objectif de moderniser le cadre juridique obsolète de la coopération judiciaire en matière pénale entre la France et le Burkina Faso, résultant de l'accord de coopération en matière de justice signé entre la République française et la République de Haute-Volta, le 24 avril 1961. Ce cadre n'était en effet plus adapté aux défis posés par la lutte contre la menace terroriste dans la bande sahélo-saharienne et à la multiplication des attaques terroristes au Burkina Faso, à l'occasion desquelles des ressortissants français ont été tués ou blessés.

La convention d'extradition énonce l'engagement de principe des Parties de se livrer réciproquement les personnes qui, se trouvant sur le territoire de l'une d'elles, sont poursuivies pour une infraction pénale ou recherchées aux fins d'exécuter une peine privative de liberté, prononcée par les autorités judiciaires de l'autre partie à la suite d'une infraction pénale.

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale stipule que les Parties s'accordent mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible afin de faciliter la collecte d'éléments de preuve dans le cadre de procédures pénales transnationales, en particulier en recourant aux techniques modernes d'enquête.

Ces deux conventions tendent à renforcer l'efficacité et à fluidifier la coopération judiciaire en matière pénale entre nos deux pays, tout en prévoyant les garanties indispensables au regard des normes juridiques nationales et supranationales encadrant l'action des autorités françaises.

PROJET DE LOI

ACTIVITES ET SURVEILLANCE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE PROFESSIONNELLE

Le ministre de l'économie et des finances a présenté un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle.

Cette ordonnance, prise sur le fondement des habilitations prévues aux 1° et 2° de l'article 199 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), transpose la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) dite « IORP II », et renforce l'attractivité des organismes de retraite professionnelle supplémentaires.

La directive (UE) 2016/2341 est d'harmonisation minimale, et sa transposition a été anticipée pour l'essentiel lors de la mise en place des organismes de retraite professionnelle supplémentaire par l'ordonnance du 6 avril 2017 relative à la création d'organismes dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire et à l'adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente.

Les dispositions de l'ordonnance du 12 juin 2019 achèvent ainsi la transposition, notamment en renforçant l'information à fournir aux affiliés et en introduisant la faculté de transfert transfrontalier de portefeuilles de contrats. Les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise doivent par ailleurs être pris en considération dans les investissements financiers réalisés.

Enfin, le périmètre des engagements, que les organismes de retraite professionnelle supplémentaire peuvent porter, a été étendu aux contrats souscrits individuellement et à adhésion facultative, ce qui permet à ces véhicules d'assurer désormais tout type de plan d'épargne retraite. Les organismes de retraite professionnelle supplémentaire constituent, dans ce cadre complété, des véhicules spécifiquement conçus et adaptés pour porter des engagements de retraite et pour financer l'économie sur le long terme, en dégagant une performance attractive pour les épargnants. Le secteur de l'assurance est appelé à se mobiliser, afin que le recours à ces véhicules se généralise et que l'économie française puisse ainsi bénéficier pleinement du dynamisme de l'épargne retraite généré par la loi PACTE.

ORDONNANCE

ADAPTATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 5 SEPTEMBRE 2018 POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET À SAINT-BARTHELEMY, SAINT-MARTIN ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

La ministre du travail a présenté une ordonnance portant adaptation des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution et à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. A l'issue d'un processus de concertation tenu au printemps dernier avec les acteurs économiques et sociaux des territoires, les parlementaires ultra-marins et les représentants des exécutifs des collectivités ultramarines, cette ordonnance adapte les dispositions de la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel aux enjeux spécifiques de ces territoires. Le cadre d'intervention des opérateurs de compétences (OPCO) présents sur les territoires ultramarins est adapté afin d'organiser la bonne mobilisation des contributions financières pour la formation professionnelle et l'alternance outre-mer ; un OPCO unique est prévu pour Mayotte et une expérimentation pour un organisme paritaire locale est rendue possible à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Afin d'inciter plus largement au recours à l'apprentissage, l'ordonnance étend le bénéfice de l'aide unique aux employeurs d'apprentis aux entreprises de moins de 250 salariés recrutant des apprentis engagés dans des formations de niveau 3 (niveau équivalent à un brevet de technicien supérieur - BTS). Elle permet de majorer les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage par les OPCO pour couvrir les frais d'accompagnement social des apprentis les plus en difficultés et rend possible le financement des frais annexes pour la mobilité des apprentis, qui assurent une partie de leur parcours en métropole ou dans un autre territoire ultramarin.

DECRET

ORGANISATION ET MISSIONS DES SERVICES DE L'ÉTAT EN GUYANE

Le ministre de l'intérieur et la ministre des outre-mer ont présenté un décret relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État en Guyane.

La transformation de l'administration de l'État dans ce territoire est rendue nécessaire par les enjeux particulièrement forts pour la Guyane conformément aux orientations du Président de la République : développement économique et social, sécurité, lutte contre les fraudes diverses, lutte contre l'immigration clandestine, coopérations transfrontalières, etc., et donc corrélativement par le besoin de renforcer la cohérence dans la conduite des politiques publiques et d'améliorer la lisibilité des priorités et de l'action de l'État.

La réforme, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2020, vise à créer une réelle interministérialité et à développer des capacités nouvelles d'accompagnement des territoires et des projets sous l'autorité du représentant de l'État à travers cinq directions générales :

- 1° Une direction générale des sécurités, de la réglementation et des contrôles.
L'une des priorités de l'État en Guyane est en effet la mise en œuvre de ses compétences régaliennes, tant dans la préservation de la sécurité et de l'ordre public que dans l'affirmation des règles et principes républicains. Cette direction sera chargée des questions de sécurité, de la coordination des contrôles, de la police administrative, de la délivrance des titres et intégrera l'état-major « Harpie 2 » (lutte contre l'orpaillage illégal).
- 2° Une direction générale de la coordination et de l'animation territoriale, et deux directions générales « métiers ».
L'architecture adoptée regroupera les six services déconcentrés actuels au sein de deux

L'architecture adoptée regroupera les six services déconcentrés autour de deux directions générales « métiers » (direction générale des territoires et de la mer, direction générale des populations) tout en renforçant la transversalité dans l'action, matérialisée par une direction générale de la coordination et de l'animation territoriale. Celle-ci assurera la coordination des politiques publiques et les relations avec les collectivités territoriales, par exemple pour les enjeux concernant le foncier.

→ 3° Une direction générale des moyens et ressources de l'État.

La création de ce service permettra de mutualiser les fonctions support afin de mettre en cohérence la gestion des moyens et d'assurer une véritable déconcentration de la décision. Cette mutualisation concernera le périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, ainsi que les moyens de fonctionnement de la direction des finances publiques, du rectorat et, sur une base conventionnelle, de l'agence de santé de Guyane.

Le projet de décret intègre les dispositions relatives à la réorganisation des services de l'État en Guyane dans différents textes existants.

MESURES D'ORDRE INDIVIDUEL

Le conseil des ministres a adopté les mesures individuelles suivantes :

Sur proposition de la ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales :

→ il est mis fin, sur sa demande, aux fonctions de directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, exercées par M. Paul DELDUC, à compter du 1er septembre 2019 ;

→ M. François ADAM, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, est nommé directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature par intérim, à compter du 1er septembre 2019.

Sur proposition du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics :

→ Mme Mylène ORANGE-LOUBOUTIN, directrice, secrétaire générale adjointe des ministères économiques et financiers, est nommée secrétaire générale des ministères économiques et financiers par intérim.

Sur proposition du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation :

→ il est mis fin, sur sa demande, aux fonctions de recteur de l'académie de Poitiers, exercées par M. Armel de LA BOURDONNAYE.

Sur proposition du ministre de l'action et des comptes publics :

→ Mme Isabelle BRAUN-LEMAIRE, inspectrice générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques, est nommée directrice générale des douanes et droits indirects.