



LA RÉPUBLIQUE DU BIEN COMMUN

Construire aujourd'hui ce que nous voulons transmettre demain.

DOSSIER 01 - INSTITUTIONS

Refonder la Constitution

Pour le temps de la Nation

La démocratie organise l'alternance. La Constitution garantit la continuité. Le budget autorise le changement. La Nation honore ses engagements.

Philippe Kowalski

Doctrines constitutionnelles - Septembre 2026

L'art d'être libre, l'art d'être égal,
l'art d'être fraternel.



DOCTRINE SOUMISE AU DÉBAT CITOYEN ET À L'EXPERTISE JURIDIQUE

Une architecture politique avant sa traduction juridique

Avant-propos

Ce document présente l'architecture politique d'une refondation constitutionnelle de la République. Il n'est pas un projet d'articles juridiquement figés. Il fixe les choix démocratiques, institutionnels et territoriaux qui devront ensuite être traduits par des constitutionnalistes en Constitution, lois organiques, lois ordinaires et règlements.

Son objectif est double : permettre aux citoyens de comprendre la logique de la réforme et donner aux experts une doctrine suffisamment précise pour en éprouver la solidité juridique, les équilibres et les modalités de transition.

La démocratie organise l'alternance. La Constitution garantit la continuité. Le budget autorise le changement. La Nation honore ses engagements.



L'ARCHITECTURE EN UN REGARD

Les cinq blocs de la refondation

Vingt choix constitutionnels organisés autour d'une même exigence : rendre la décision publique lisible, responsable et capable de préparer l'avenir.

01-03 Temps de la Nation Bien Commun, souveraineté populaire et présidence de temps long	04-08 Parlement et démocratie 600 élus, présence citoyenne, vote responsable et référendum organisé	09-11 Garanties et continuité Conseil constitutionnel, loi claire et budget de continuité
12-14 Justice responsable Indépendance, CSM et responsabilité pénale des ministres	15-20 Territoires et souveraineté Subsidiarité, Europe, révision, transition et hiérarchie des normes	

Une Constitution pour le Bien Commun et le temps long

La République demeure indivisible, laïque, démocratique, sociale et décentralisée. Elle garantit les libertés fondamentales, l'égalité, la dignité, le pluralisme et la souveraineté populaire. La recherche du Bien Commun devient une finalité constitutionnelle : elle ne constitue ni une morale officielle ni un droit de veto présidentiel, mais l'obligation faite à la puissance publique de rechercher la cohésion, la souveraineté, la préservation du patrimoine commun et la responsabilité envers les générations futures.

Le projet introduit le « temps de la Nation » : les gouvernements, majorités et élus exercent des responsabilités temporaires ; l'État et la Nation, eux, doivent assurer la continuité des engagements, des services essentiels et des intérêts fondamentaux.

L'élu dispose d'un mandat. La Nation, elle, n'a pas de fin de mandat.

La souveraineté populaire reste permanente

La souveraineté appartient au peuple. L'élection n'est pas un abandon de souveraineté mais une délégation temporaire de responsabilité. Elle s'exerce par les représentants, par le référendum, par l'initiative citoyenne et territoriale, ainsi que par des mécanismes de participation, d'évaluation et de contrôle.

Les partis politiques concourent au suffrage mais n'en ont pas le monopole. Les candidatures indépendantes, les initiatives citoyennes et les formes de démocratie directe doivent pouvoir trouver leur place dans l'ordre constitutionnel.

Le Président : sept ans pour le temps long

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour sept ans. Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels au cours de sa vie. Le septennat vise d'abord à donner du temps à l'action, à dissocier davantage le temps présidentiel du cycle gouvernemental et à dégager, dans le calendrier démocratique, de véritables périodes consacrées aux référendums.

Le Président veille à la Constitution, au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et à la continuité de l'État. Il garantit l'indépendance nationale, l'intégrité territoriale, la sécurité, les souverainetés essentielles, l'unité et la cohésion nationale. Il garantit la souveraineté ; il n'en est jamais le propriétaire.

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et dirige l'administration. La cohabitation n'est donc plus pensée comme une anomalie : elle peut être une conséquence normale de calendriers démocratiques distincts.

Un Parlement de 600 élus, complété par la présence citoyenne

L'Assemblée nationale comprend au maximum 300 députés disposant du vote législatif. Le Sénat comprend 300 sénateurs et représente les territoires. Les mandats parlementaires nationaux sont limités à deux au cours d'une vie, Assemblée et Sénat confondus. Le vote blanc au second tour des élections législatives reçoit une traduction institutionnelle : 1 % de vote blanc au niveau national ouvre trois sièges citoyens, dans la limite de 50.

Ces citoyens tirés au sort siègent à l'Assemblée, participent aux commissions, évaluations, auditions et travaux de contrôle, mais ne votent ni les lois, ni le budget, ni la confiance ou la censure et ne comptent pas dans les quorums.

Le vote blanc ne corrige pas le résultat de l'élection. Il corrige la composition de l'institution.

Faire du vote parlementaire un acte de responsabilité

Lors du premier vote d'un texte, la participation d'au moins trois cinquièmes des membres disposant du droit de vote est requise. Si ce seuil n'est pas atteint, le texte n'est ni adopté ni rejeté. Un second vote peut alors intervenir : la décision est prise à la majorité des suffrages exprimés par les membres présents.

Cette seconde étape empêche qu'une stratégie de « chaise vide » puisse bloquer durablement la loi. Les assemblées conservent la responsabilité de l'organisation pratique des votes, des délais de publicité et de leur ordre du jour, sous le contrôle de constitutionnalité.

Navette, désaccord et « joker » parlementaire

La navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat demeure le mode normal de recherche de l'accord. En cas de désaccord profond et persistant, une Assemblée générale exceptionnelle des parlementaires peut réunir les 300 députés et les 300 sénateurs, chacun disposant d'une voix. Elle ne constitue pas une troisième chambre et ne peut être utilisée qu'exceptionnellement, au maximum une fois par an.

Les citoyens issus du vote blanc peuvent contribuer aux travaux préparatoires de cette réunion mais n'y disposent pas du vote.

Une démocratie directe organisée, pas concurrente des élections

Le référendum peut être d'initiative présidentielle, parlementaire, populaire ou territoriale. Les consultations et référendums sont distingués selon leurs effets. Un référendum décisionnel national n'emporte décision que si au moins 25 % des électeurs inscrits participent et si la majorité des suffrages exprimés répond positivement.

L'initiative populaire nationale peut ouvrir une procédure référendaire lorsqu'elle réunit 500 000 citoyens, 500 élus et une implantation dans au moins 50 départements ou territoires, avec représentation de l'outre - mer. À partir de 300 000 citoyens, le Parlement est tenu d'examiner publiquement la proposition et d'y apporter une réponse motivée.

L'initiative populaire s'inscrit dans le calendrier démocratique de la République. Un référendum ne se tient pas pendant les périodes protégées entourant les élections nationales ou européennes, ni en concurrence avec une autre consultation référendaire nationale déjà programmée. Une initiative recevable est suspendue et non annulée : ses signatures restent acquises et elle doit être organisée dans la prochaine période disponible selon les règles organiques.

Il n'existe pas de référendum ayant pour seul objet d'abroger une loi. Le peuple peut adopter une nouvelle règle ; l'abrogation des dispositions antérieures résulte alors de la loi nouvelle. Les droits fondamentaux et la dignité humaine ne peuvent être livrés à une majorité circonstancielle. Une politique migratoire peut être soumise au peuple ; la dignité des personnes ne l'est pas.

Des lois proportionnées à leur importance

Toutes les lois n'engagent pas la Nation avec la même intensité. Le projet distingue les lois ordinaires, les lois organiques et les lois stratégiques ou de souveraineté. Plus une loi engage durablement les intérêts fondamentaux du pays, plus sa préparation, son information publique, son évaluation et son contrôle constitutionnel doivent être exigeants.

Cette distinction ne crée pas une super -majorité politique générale : l'adoption reste fondée sur la majorité des suffrages exprimés selon les règles constitutionnelles. Le renforcement porte sur la qualité de la décision, le temps de réflexion, les études d'impact et le contrôle.

Un Conseil constitutionnel à 15 membres

Le Conseil constitutionnel comprend 15 membres, répartis en cinq collèges de trois : trois désignés selon le collège présidentiel, trois élus par l'ensemble de l'Assemblée nationale, trois par l'ensemble du Sénat, trois par une représentation constitutionnelle des présidents de conseils départementaux et trois par une représentation constitutionnelle des maires.

Le mandat est de neuf ans, non renouvelable, avec renouvellement par tiers tous les trois ans. Les anciens Présidents de la République n'y siègent plus de droit. Le président du Conseil est élu par ses membres et ne dispose pas d'une voix prépondérante. Le Conseil contrôle la constitutionnalité, la régularité des procédures, les élections et référendums et, pour les lois qui l'exigent, la qualité des garanties constitutionnelles préalables.

Il ne juge jamais l'opportunité politique d'une politique publique.

Le Conseil constitutionnel protège les règles du jeu ; il ne joue pas la partie.

Une loi claire, compréhensible et consolidée

La clarté de la loi devient un objectif démocratique. Toute loi nouvelle doit identifier ce qu'elle crée, modifie, remplace ou abroge. Les dispositions obsolètes, contradictoires ou incompatibles doivent être supprimées ou consolidées afin que le citoyen puisse accéder à une présentation intelligible du droit applicable.

Les lois importantes doivent être accompagnées d'une présentation citoyenne courte indiquant ce qui existait auparavant, ce qui change, ce qui disparaît, la date d'entrée en vigueur et les principales conséquences. Cette présentation explique la loi sans se substituer au texte juridique.

Une loi n'est pleinement démocratique que si le citoyen peut comprendre la règle qui lui est applicable, sa finalité et ses conséquences.

Le budget de continuité et le temps de la Nation

Une crise politique ne doit jamais devenir une crise de l'État. En l'absence de nouveau budget adopté, un socle de continuité issu du dernier budget consolidé permet d'honorer les obligations existantes : rémunérations, dette, services essentiels, missions régaliennes et engagements pluriannuels déjà autorisés.

Ce socle ne permet pas de créer une politique nouvelle, une recette nouvelle, une dépense structurelle nouvelle ou d'étendre substantiellement une politique existante. Le Gouvernement demeure tenu de présenter un budget et de le soumettre au Parlement. Le 49.3 est supprimé. Le rejet d'un budget ne vaut pas automatiquement censure et ne permet pas non plus son adoption forcée.

La censure exige la majorité absolue des 300 députés disposant du vote, soit 151 voix favorables.

La continuité autorise l'État à continuer d'agir ; elle n'autorise pas le Gouvernement à décider ce que le Parlement n'a pas autorisé.

Une Justice indépendante, accessible et responsable

L'indépendance de la Justice protège le citoyen. Elle interdit l'intervention politique dans les affaires individuelles mais n'interdit pas l'évaluation démocratique de son fonctionnement : délais, moyens, accès territorial, exécution des décisions, conditions pénitentiaires ou efficacité globale. Le ministère public agit selon la loi, l'impartialité et son obligation de responsabilité.

Dans les affaires individuelles, son action ne peut être déterminée par une instruction politique, une pression particulière ou la seule expression de l'opinion publique. La Justice intègre pleinement la réparation : réparation des victimes, responsabilité et réinsertion après l'exécution de la peine, mais aussi réparation par la République lorsque les conséquences d'une erreur judiciaire sont établies.

La médiation et la justice de proximité sont développées sans supprimer le droit au juge. Les communes et Maisons du Peuple peuvent constituer une porte d'accès à l'information, à l'orientation, à la médiation et aux services judiciaires à distance ; elles ne deviennent pas des tribunaux locaux.

L'indépendance de la Justice n'est pas un privilège de ceux qui la rendent. Elle est une garantie due à ceux qui la reçoivent et une responsabilité envers la Nation.

Un CSM de responsabilité

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend 27 membres : neuf magistrats du siège élus par leurs pairs, neuf magistrats du parquet élus par leurs pairs et neuf personnalités extérieures. Parmi celles-ci, une est désignée par le Président de la République, une par le président de l'Assemblée nationale, une par le président du Sénat, trois sont élues par l'ensemble de l'Assemblée et trois par l'ensemble du Sénat.

Les candidatures extérieures sont soumises à des garanties préalables de compétence, d'indépendance, de probité, d'incompatibilité et de transparence. Le Conseil constitutionnel peut contrôler l'éligibilité et la régularité ; il ne choisit jamais les personnes. Les membres exercent un mandat de six ans, renouvelable une fois, avec renouvellement par tiers tous les deux ans.

Le CSM concourt à l'indépendance, à la continuité, à la qualité, à la formation, à la déontologie et à la responsabilité de la Justice.

La Cour de justice de la République est maintenue

La responsabilité politique des ministres relève du Parlement ; leur responsabilité pénale relève de la Justice. La Cour de justice de la République est maintenue dans l'architecture constitutionnelle, sa composition et sa procédure devant être modernisées et articulées avec la nouvelle organisation de la Justice.

L'exercice d'une haute fonction ne crée ni immunité générale ni présomption particulière de culpabilité.

Une nouvelle organisation territoriale

Les régions cessent d'être des collectivités politiques. La commune demeure l'échelon de proximité ; le département celui de la solidarité et de la cohérence territoriale ; les métropoles et regroupements de territoires permettent d'exercer les missions à l'échelle pertinente ; l'État garantit l'égalité, les souverainetés, la stratégie et la continuité.

L'État peut conserver une organisation administrative régionale ou supra-départementale et des pôles territoriaux d'expertise. Ceux-ci ne constituent ni une nouvelle collectivité politique ni une tutelle sur les collectivités. Leur mission est d'apporter l'ingénierie juridique, financière, technique, environnementale, numérique et économique nécessaire aux projets.

Les regroupements de territoires doivent permettre une identité de service et une responsabilité publique clairement identifiables. Ils ne doivent pas recréer un empilement de syndicats ou une région politique sous un autre nom.

Un territoire regroupé, une identité de service, une responsabilité identifiable.

Projets territoriaux, responsabilité financière et long terme

Les plans de développement territoriaux partent des besoins, des ressources et des projets d'un territoire. Ils peuvent faire évoluer l'exercice des responsabilités selon le principe de subsidiarité, après examen de la faisabilité, du financement et de la cohérence nationale. Tout projet majeur doit être évalué sur l'ensemble de son cycle de vie : investissement, fonctionnement, maintenance, renouvellement, personnels, effets sur les réseaux et obligations créées pour d'autres collectivités.

L'autorité qui devra entretenir ou financer demain doit être associée avant la décision d'aujourd'hui. La solidarité financière nationale demeure, mais une dotation antérieure n'est pas un droit acquis perpétuel. La péréquation corrige les inégalités objectives ; elle ne doit ni punir l'efficacité ni neutraliser la responsabilité des exécutifs.

Souverainetés essentielles, Europe et traités

La France peut coopérer, mutualiser et créer des capacités communes européennes ou internationales lorsqu'agir ensemble est plus efficace. Elle peut participer à une refondation institutionnelle ou constitutionnelle de l'Europe fondée sur la subsidiarité, la responsabilité démocratique, l'efficacité et une répartition plus lisible des missions.

Mais l'intégrité du territoire, l'exercice de la souveraineté populaire, l'organisation démocratique et les compétences nécessaires à l'exercice effectif des souverainetés essentielles de la Nation ne peuvent faire l'objet d'un transfert par une décision politique ou un traité ordinaire. La coopération ne doit pas être confondue avec l'abandon de capacité nationale.

Une capacité européenne de protection civile, de santé, de recherche ou de logistique peut compléter la capacité française sans la supprimer.

**Coopérer : oui. Mutualiser lorsque c'est plus efficace : oui.
Abandonner une souveraineté essentielle : non.**

Réviser la Constitution : le peuple pour les choix fondamentaux

Les révisions ordinaires et les révisions majeures sont distinguées. Lorsqu'une révision touche à l'exercice de la souveraineté, aux droits fondamentaux, à l'équilibre des pouvoirs, aux règles essentielles d'élection et de durée des institutions, à l'organisation démocratique ou à une souveraineté essentielle, la décision finale appartient obligatoirement au peuple par référendum.

Une décision constitutionnelle directement prise par le peuple ne peut être contournée ou substantiellement inversée par une simple majorité parlementaire. Le peuple peut changer sa décision ; ses représentants ne peuvent pas la changer à sa place.

Transition après l'élection présidentielle de 2027

Aucune modification des règles de l'élection présidentielle de 2027 n'intervient avant ce scrutin. Le Président élu en 2027 accomplit le mandat de cinq ans pour lequel il a été élu. Le septennat s'applique à partir de l'élection présidentielle de 2032. Si une nouvelle personne est élue en 2032, elle entre dans le régime normal du septennat.

Si le Président élu en 2027 est réélu en 2032, son second et dernier mandat est exceptionnellement limité à deux années, jusqu'en 2034. À partir de 2034, le régime normal du septennat s'applique intégralement. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ne met pas fin, par elle-même, aux autres mandats électifs régulièrement acquis.

Leur renouvellement et l'installation des nouvelles institutions sont organisés progressivement, dans le respect du suffrage exprimé et de la continuité des services publics. La disparition des régions politiques s'accompagne d'un transfert organisé des compétences, personnels, patrimoines, contrats, dettes et engagements : supprimer une institution ne signifie jamais interrompre les missions dont elle avait la charge.

Ce qui relève de la Constitution et ce qui relève de la loi

La Constitution doit rester une architecture et non devenir un code administratif. Elle fixe les principes, les pouvoirs, les droits, les responsabilités et les verrous. Les lois organiques organisent les mécanismes indispensables à son fonctionnement. Les lois ordinaires mettent en œuvre les politiques et les institutions.

Les règlements exécutent et les règlements des assemblées organisent leur fonctionnement interne dans le cadre constitutionnel.

La Constitution dit qui peut décider, dans quel cadre et avec quelles garanties. La loi organique organise. La loi met en œuvre. Le règlement exécute.

CONCLUSION

Conclusion - Une République qui gouverne le présent sans abandonner l'avenir

Cette refondation ne cherche pas à multiplier les institutions. Elle cherche à clarifier les responsabilités, renforcer la participation démocratique, protéger les souverainetés, assurer la continuité et obliger la décision publique à regarder au-delà du prochain scrutin. Elle repose sur une conviction : l'alternance est indispensable à la démocratie, mais elle ne peut suffire à organiser le temps d'une Nation.

Les citoyens doivent pouvoir changer les gouvernants sans que l'État perde sa mémoire, que ses engagements disparaissent ou que l'avenir soit continuellement recommencé. Le pouvoir politique gouverne pour un temps. Les institutions garantissent la continuité. Le citoyen ne renonce jamais à sa souveraineté. La Nation conserve la capacité de préparer son avenir au-delà des alternances.

Le pouvoir politique gouverne pour un temps. Les institutions garantissent la continuité. Le citoyen ne renonce jamais à sa souveraineté.

Note aux experts

Le présent document constitue une doctrine politique consolidée. La phase suivante doit porter sur sa traduction juridique : rédaction des articles constitutionnels, identification des renvois aux lois organiques et ordinaires, contrôle de compatibilité avec les droits fondamentaux et les engagements internationaux, rédaction des dispositions transitoires et simulation du fonctionnement institutionnel en période de majorité, coalition, cohabitation, censure, dissolution ou crise.

L'objectif de cette expertise n'est pas de réinventer les arbitrages politiques exposés ici, mais de vérifier leur faisabilité, d'en sécuriser la rédaction et de signaler toute conséquence juridique non anticipée.