



N° 1680

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 février 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne (n° 1558)

PAR M. BASTIEN LACHAUD
Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1558.

SOMMAIRE

	PAGES
AVANT-PROPOS	5
I. L'INITIATIVE CITOYENNE, NÉCESSAIRE EXPRESSION DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE	7
A. LE PEUPLE, TITULAIRE DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE.....	7
B. UN RECOURS QUASI INEXISTANT A L'EXPRESSION DIRECTE DU PEUPLE.....	8
1. Une méfiance irraisonnée envers le référendum.....	8
2. Des procédures référendaires actuellement inadaptées.....	9
a. Au niveau national.....	9
b. Au niveau local.....	10
II. LA DIVERSITÉ DES FORMES DE RÉFÉRENDUM À L'ÉTRANGER	11
III. LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE AU SERVICE DU PEUPLE ..	13
A. UNE RÉPONSE ATTENDUE À LA CRISE DÉMOCRATIQUE.....	13
B. L'INTRODUCTION DU RIC DANS LA CONSTITUTION	13
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	14
<i>Article 1^{er}</i> (titre XIII <i>bis</i> de la Constitution [nouveau]) : Référendum d'initiative citoyenne.....	14
<i>Article 2</i> (article 78 de la Constitution [nouveau]) : Référendum d'initiative citoyenne législatif.....	15
<i>Article 3</i> (article 79 de la Constitution [nouveau]) : Référendum d'abrogation législative ..	19
<i>Article 4</i> (article 80 de la Constitution [nouveau]) : Référendum révocatoire	20
<i>Article 5</i> (article 81 de la Constitution [nouveau]) : Référendum pour la convocation d'une Assemblée constituante.....	22
COMPTE RENDU DES DÉBATS	25
PERSONNES ENTENDUES	67

MESDAMES, MESSIEURS,

Chaque citoyen·ne doit pouvoir participer aux choix fondamentaux de la Nation, en tant que membre de la communauté politique et s'engager en faveur d'un projet de société commun. La Constitution et les textes fondamentaux sur lesquels se fonde la République reconnaissent à tou·te·s une dignité et une voix légitime pour prendre des décisions selon l'intérêt général et participer à la vie publique.

Ce droit des citoyen·ne·s est la condition du « gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », érigé comme principe de notre République par la Constitution. Celui-ci est, à ce titre, titulaire de la souveraineté nationale qu'il peut exercer par des représentant·e·s élu·e·s ou par la voie du référendum. L'héritage de la Révolution française est ainsi réaffirmé, l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 reconnaissant, en effet, que « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. »

Or, la crise de la représentation, caractérisée par une défiance croissante envers la classe politique et la montée de l'abstentionnisme, est accentuée par l'absence, consciemment organisée par ces mêmes représentant·e·s, d'outils permettant au peuple de contrôler démocratiquement leur action ou de s'exprimer directement.

Les nombreux mouvements sociaux qui se sont succédés depuis le début de la législature, et notamment depuis les ordonnances réformant le droit du travail ⁽¹⁾, ont été complètement ignorés par l'exécutif autant que par les élu·e·s de la majorité. Cette attitude a nourri les revendications en faveur de nouveaux droits démocratiques.

Face à un Parlement réduit à guère plus qu'une chambre d'enregistrement de l'exécutif et à des élu·e·s contraint·e·s par le fait majoritaire, le peuple doit reconquérir le droit qui lui a été longtemps confisqué, soit de décider souverainement pour lui-même.

Le Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC) constitue désormais le ciment de toutes les revendications portées par le mouvement populaire des Gilets Jaunes, et plus largement par la société française : l'instauration du RIC est ainsi soutenue par près de 75% des français·es.

(1) Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail, ratifiée par la loi n° 2018-217 du 29 mars 2018.

Si les propositions des citoyen-ne-s ne manquent pas et n'ont pas besoin d'être formulées pour eux par le Gouvernement au terme d'un « Grand débat » par ailleurs bien tardif, l'outil permettant de les concrétiser en un acte politique institutionnalisé est, lui, défaillant.

Les procédures référendaires existantes, au niveau national ou local, partagent en effet toutes le même écueil : l'initiative de la proposition soumise au vote relève des seuls représentant-e-s. Par ailleurs, il n'existe aucun moyen démocratique de contrôler le respect du résultat obtenu, qui peut être complètement dévoyé, comme cela fut le cas lors du référendum de 2005.

Que cette prérogative des représentant-e-s tienne au souhait d'assurer la stabilité des institutions, l'efficacité de la politique menée par la majorité ou, sans doute, de manière plus ou moins assumée, à la peur du peuple, jugé incapable de défendre l'intérêt général, elle a toutefois produit les effets inverses de ceux attendus par les opposant-e-s au RIC.

Ne pas donner les moyens d'une expression démocratique et républicaine renforce au mieux le désintérêt et le désengagement des citoyen-ne-s, leur défiance vis-à-vis d'un système politique jugé lointain, au pire leur colère devant le décalage entre la reconnaissance en droit de leur souveraineté et leur possibilité réelle d'intervention.

Cette colère peut toutefois être fructueuse. Elle suscite de la part de toujours plus de citoyen-ne-s des propositions politiques alternatives à celles qui leur sont proposées par les partis majoritaires. Nombreux·euses sont celles et ceux qui désormais expérimentent localement ce qu'on leur refuse au niveau national, au travers de consultations citoyennes par exemple, parfois organisées avec l'appui d'élue·s soucieux·euses de donner du sens à leur mandat.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi apporte une réponse à cette attente d'une citoyenneté renouvelée et davantage associée à la définition des politiques nationales. L'inscription dans la Constitution de référendums d'Initiative Citoyenne doit ainsi permettre aux citoyen-ne-s de proposer, adopter ou abroger des lois, de révoquer leurs représentant-e-s et, le cas échéant, de réviser ou de changer de Constitution.

Toutes ces dispositions s'appliquent dans des pays semblables au nôtre sans entraîner d'instabilité ou de remise en cause des valeurs républicaines. Elles constituent au contraire les respirations nécessaires dont a besoin notre démocratie pour rester fidèle à ses principes fondateurs et exprimer la volonté générale.

*

* *

I. L'INITIATIVE CITOYENNE, NÉCESSAIRE EXPRESSION DE LA SOUVERAINÉTÉ NATIONALE

A. LE PEUPLE, TITULAIRE DE LA SOUVERAINÉTÉ NATIONALE

La souveraineté nationale ⁽¹⁾ appartient au seul peuple français, comme le rappelle l'article 3 de la Constitution, qui ajoute cependant que celui-ci l'exerce « *par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Cet article, au fondement du fonctionnement démocratique de nos institutions, repose ainsi sur un équilibre entre démocratie représentative et démocratie directe, cette dernière permettant notamment de redonner l'initiative au peuple en dehors du seul processus électoral.

L'équilibre caractéristique de la V^e République, bien qu'il s'inscrive dans une tradition héritée de la Révolution ⁽²⁾, a toutefois été rapidement dévoyé par le confinement de la participation du peuple à la vie publique à la seule élection de ses représentant·e·s.

Or, si « *le suffrage universel dit à tous, et je ne connais pas de plus admirable formule de la paix publique : "soyez tranquilles, vous êtes souverains"* », comme le déclarait Victor Hugo, en ce qu'il permet l'expression de préférences politiques, il n'en demeure pas moins que l'exercice de la citoyenneté ne peut se réduire à cette seule manifestation.

« *Il faut plaindre un peuple quand, parvenu à l'âge de la maturité, il se voit, en raison des institutions politiques en place, privé de la possibilité de dire par lui-même son mot au sujet de ses propres affaires* » regrettait Carré de Malberg en 1931. Les nombreux slogans actuellement scandés dans toute la France ne disent pas autre chose lorsqu'ils défendent l'avènement d'une démocratie réellement participative permettant au peuple de prendre des décisions collectives par la voie de référendums citoyens à sa propre initiative, et non à celle d'élue·e·s.

(1) *La définition de la souveraineté nationale fait l'objet de débats. Elle peut toutefois être définie comme le pouvoir de prendre les actes qui déterminent tous les autres, et en l'occurrence d'exercer les pouvoirs législatif et constituant.*

(2) *Comme en témoignent les articles 3 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), qui établissent respectivement que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément » et que « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. »*

B. UN RECOURS QUASI INEXISTANT A L'EXPRESSION DIRECTE DU PEUPLE

1. Une méfiance irraisonnée envers le référendum

Le référendum n'est qu'un outil au service de l'exercice par le peuple de sa souveraineté. Encadré par des règles permettant l'expression de la volonté d'une majorité de citoyen·ne·s dans le respect des principes républicains, il permet de soumettre au vote une proposition de loi ou une décision donnée.

Et pourtant, le recours à cet outil suscite des oppositions arguant le plus souvent de l'incapacité des citoyen·ne·s, notamment du fait de leur nombre ou de leur manque de connaissances, à prendre des décisions poursuivant l'intérêt général.

En premier lieu, le référendum ne serait qu'un plébiscite en faveur de son instigateur. Votre rapporteur ne peut que partager ce reproche dès lors que le droit actuel n'en confie l'initiative qu'au pouvoir en place, et plus spécifiquement au Président de la République.

De Napoléon Bonaparte au Général de Gaulle, le recours au référendum pour s'assurer du soutien du peuple a pu justifier les réserves sur sa finalité même, bien que, tirant les conséquences de l'échec du référendum de 1969, la démission de ce dernier eût pour mérite de reconnaître le lien entre le rejet d'une question soumise au peuple et la légitimité du mandat confié. Cela ne fut pas toujours le cas puisqu'à la suite de la victoire du « NON » au référendum de 2005, Jacques Chirac non seulement poursuivit son mandat, mais son successeur réunit le Parlement en Congrès pour contourner la décision pourtant exprimée clairement par une majorité de citoyen·ne·s, et faire adopter quasiment le même traité que celui rejeté.

En deuxième lieu, les penseurs du système représentatif ont longtemps considéré que le peuple n'était pas en mesure de décider pour lui-même ⁽¹⁾ et que le système représentatif n'était pas seulement un « palliatif » rendu nécessaire par la taille de nos sociétés et la complexité des sujets à traiter, mais bien la meilleure façon d'exercer la souveraineté nationale. ⁽²⁾

Encore actuellement, les risques de dérives démagogiques sont sans cesse brandis. Or, s'ils doivent être pris en considération, ils peuvent être résolus par des garanties encadrant la procédure référendaire elle-même.

(1) *Dans son ouvrage De l'esprit des Lois, Montesquieu considérait ainsi que le peuple « ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à portée. »*

(2) *John Locke considère ainsi, dans Les deux traités du Gouvernement civil, que « parce que la désignation du pouvoir législatif est l'acte originaire et suprême de la société, précédant toute lois positives, et dépendant entièrement du peuple, aucun pouvoir inférieur ne saurait l'altérer. Ainsi le peuple, une fois que le pouvoir législatif est désigné, ne peut agir tant que le Gouvernement demeure. »*

Au final, l'argument selon lequel le peuple ne serait pas en capacité de prendre directement des décisions et pourrait attenter, de façon plus ou moins consciente, à la forme républicaine de notre régime est paradoxal, car « *si l'on dénie aux individus concrets le droit de vouloir au nom de la nation, pourquoi leur reconnaît-on celui de désigner les hommes qui jouiront de ce pouvoir ?* »⁽¹⁾

Par ailleurs, l'absence de moyens pour les citoyen·ne·s de proposer, voire d'imposer lorsque les représentant·e·s majoritaires n'y sont pas favorables, des sujets à soumettre au débat public conduit également à l'appauvrissement progressif de la vie politique et du sens donné au vote individuel, réduit à légitimer l'action des représentant·e·s, plutôt qu'à proposer des alternatives politiques en faveur desquelles s'exprimer.

Il semble donc, comme le soulignait Vincent Auriol, que contrairement aux arguments souvent avancés pour discréditer le recours au référendum, celui-ci « *maintient un lien entre la Nation et ses mandataires ; il fortifie l'éducation politique des citoyens ; il les habitue à voter sur des idées et sur des textes ; il les élève à la compréhension des problèmes dont dépendent la prospérité de leur pays et leur propre intérêt ; il maintient l'activité publique et l'esprit civique. Il donne aux lois toute leur force. Il aide à briser les résistances et à franchir les obstacles.* »⁽²⁾

La combinaison du système représentatif et du recours au référendum, prévue dès la Constitution de 1946 pour l'exercice de la souveraineté nationale, permet d'approfondir le rôle des citoyen·ne·s et de la démocratie, plutôt qu'elle ne constitue un risque de dérive de notre système institutionnel et politique.

2. Des procédures référendaires actuellement inadaptées

a. Au niveau national

La Constitution permet aux représentant·e·s de recourir à trois types de référendums au niveau national, dont les finalités sont très différentes.

En premier lieu, le recours au référendum peut intervenir pour approuver une révision constitutionnelle.

L'article 89 de la Constitution prévoit en ce sens qu'une proposition ou un projet de loi constitutionnelle adopté dans des termes identiques par les deux assemblées parlementaires devient définitif après avoir été approuvé par référendum. Toutefois, lorsque la révision a pour origine une initiative de l'exécutif, le Président de la République peut décider de ne pas la soumettre au référendum, mais au Parlement réuni en Congrès.

(1) Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale, J-M Denquin, LGDJ, 1976.

(2) Hier demain, Vincent Auriol, Charlot, 1945.

Dans la pratique, sur les 24 révisions constitutionnelles adoptées depuis 1958, aucune n'a été d'initiative parlementaire et une seule résulte d'un référendum organisé selon cette procédure, soit la révision du 2 octobre 2000 réduisant à cinq ans le mandat présidentiel. ⁽¹⁾

En deuxième lieu, le Président de la République peut, sur proposition des deux assemblées ou du Gouvernement, décider de soumettre à référendum « *tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou qui tendent à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* » (premier alinéa de l'article 11). Mais les cas d'application sont rares, *a fortiori* si l'on ne prend pas en compte les traités internationaux.

Enfin, en troisième lieu, une procédure dite « d'initiative partagée » a été introduite lors de la révision constitutionnelle de 2008 ⁽²⁾, suite aux recommandations du Comité Vedel ⁽³⁾, reprises par le Comité Balladur. ⁽⁴⁾

Assortie de contraintes rédhibitoires, précisées tardivement par la loi organique de 2013 ⁽⁵⁾, cette procédure s'apparente toutefois davantage à un droit de pétition des citoyen·ne·s sur une proposition parlementaire.

Les seuils retenus pour aboutir à la soumission d'une telle proposition au référendum, soit un cinquième des membres du Parlement (184) soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (4,5 millions), en font au mieux un outil à l'usage exclusif de la majorité, au pire un exemple supplémentaire de la méfiance des représentant·e·s envers le peuple. Cette procédure référendaire n'a d'ailleurs jamais été utilisée.

b. Au niveau local

L'article 72-1 de la Constitution prévoit que, « *dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibérations ou d'actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum à la décision des électeurs de cette collectivité* ». L'initiative appartient aux assemblées délibérantes ou à l'exécutif s'il s'agit d'un projet d'acte relevant de ses attributions. Le projet soumis à référendum est adopté si au moins la moitié des inscrit·e·s a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité

(1) Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

(2) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

(3) Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Propositions pour une révision de la Constitution, février 1993.

(4) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, Une V^e République plus démocratique, octobre 2007.

(5) Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

des suffrages exprimés. Si la participation est inférieure à 50 %, le référendum perd sa valeur décisionnelle et se transforme en consultation. ⁽¹⁾

À nouveau, l'initiative relève des élu·e·s et non des citoyen·ne·s, et le recours à cette procédure est resté très limité comme cela a été établi par nos collègues Emilie Chalas et Hervé Saulignac lors de la réunion de la commission des Lois du 6 février 2019 en conclusion d'une mission sur la démocratie locale et participation citoyenne. ⁽²⁾

II. LA DIVERSITÉ DES FORMES DE RÉFÉRENDUM À L'ÉTRANGER

De nombreux pays, dont les régimes politiques sont proches du nôtre, ont mis en œuvre, parfois depuis de longues années, différentes initiatives citoyennes sans qu'aucun d'entre eux ne se caractérise « *par son instabilité, son "ingouvernabilité", son inadéquation avec l'économie mondialisée ou quelques phénomènes antidémocratiques qu'on puisse imaginer.* » ⁽³⁾

Une quarantaine de pays permettent ainsi, sous différentes formes, l'organisation de référendums d'initiative citoyenne.

- *En Italie*

L'Italie permet l'abrogation, partielle ou totale, des lois en vigueur par un référendum d'initiative populaire. Presque toutes les normes de rang législatif (hors budget, traité et amnistie) peuvent, à la demande de 500 000 électeurs, être soumises à référendum en vue de leur abrogation. La Cour constitutionnelle, contrôle la recevabilité des demandes et rejette les dossiers qui risquent d'altérer l'équilibre institutionnel.

Pour que la norme soit abrogée, il faut que la majorité des votants approuve la proposition et que la participation électorale atteigne 50 %. 53 référendums abrogatifs ont ainsi été adoptés depuis 1948.

La Constitution permet également de recourir au RIC au niveau local.

(1) *Par ailleurs, des référendums statutaires peuvent être organisés lorsqu'il est envisagé de créer une nouvelle collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation (dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution), pour consultation des électeurs d'une collectivité d'outre-mer avant tout évolution du degré d'autonomie dont bénéficie cette collectivité (article 72-4 de la Constitution) ou pour créer une collectivité ultramarine unique (article 73 de la Constitution).*

(2) [*Communication de la mission flash "Démocratie locale et participation citoyenne", commission des Lois, 6 février 2019*](#)

(3) « L'adoption du référendum d'initiative citoyenne, un moyen de préserver la V^e République », *Quentin Girault, La semaine juridique, 14 janvier 2019.*

- *En Allemagne*

Un référendum local peut être organisé à l’initiative des électeurs-trices, qui peuvent également demander l’organisation d’assemblées citoyennes pour débattre avec les élu-e-s de l’assemblée délibérante sur un sujet donné.

À leur demande, les citoyen-ne-s peuvent participer à un échange de « questions-réponses » pour interpeller les élu-e-s. Six länder allemands sur seize connaissent également une procédure de « *recall* » permettant de dissoudre leur parlement.

- *Au Portugal*

Une fraction du corps électoral dispose de la possibilité d’organiser des référendums locaux contrôlés par la Cour constitutionnelle et qui ne peuvent porter sur les questions budgétaires. Si la décision est adoptée, elle doit être mise en œuvre dans un délai défini et aucune décision ne peut revenir dessus avant la fin du mandat.

- *En Suisse*

Une fraction du corps électoral peut, par référendum, demander l’adoption de textes législatifs. Au niveau fédéral, l’initiative doit être présentée par 100 000 électeurs ; elle ne peut être mise en œuvre qu’en matière constitutionnelle. Sauf dans le cas exceptionnel où elle porte sur une révision totale de la Constitution, l’initiative est d’abord examinée par le Parlement fédéral.

Il existe également, dans plusieurs cantons suisses, des référendums d’initiative populaire en matière de législation ordinaire.

Par ailleurs, six cantons ont introduit la possibilité de recourir au référendum révocatoire.

- *Aux États-Unis*

Près d’un tiers des États ont introduit des procédures de *recall*, la plus connue ayant conduit à la révocation du gouverneur de la Californie, Gray Davis, en 2003.

- *Au Royaume-Uni*

Une procédure de *recall* des *Members of Parliament* britanniques a été introduite en 2015 en cas d’infraction pénale, de violation des règles éthiques ou d’infraction à la législation en matière de remboursement des frais de mandat parlementaire.

Si 10 % des électeurs soutiennent une pétition en ce sens, le parlementaire ayant commis un tel manquement est révoqué et une élection partielle organisée.

III. LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE AU SERVICE DU PEUPLE

A. UNE RÉPONSE ATTENDUE À LA CRISE DÉMOCRATIQUE

La crise démocratique que nous connaissons actuellement tient à deux facteurs principaux :

– la défiance des citoyen·ne·s envers leurs représentant·e·s qui se traduit par des taux d'abstention sans cesse plus élevés, même pour l'élection présidentielle qui était jusque-là épargnée par ce phénomène. Le vote ne paraît plus avoir d'effet sur les décisions politiques du fait de l'absence de véritables propositions politiques alternatives ;

– l'écart manifeste entre les principes républicains et leur traduction dans la vie quotidienne de nombre de citoyen·ne·s qui au-delà de leur situation propre, qui peut être difficile d'un point de vue économique ou social, constatent le désengagement de l'État dans de nombreux territoires. L'éloignement progressif, voire la disparition, des services publics, la difficulté pour le système éducatif et le marché du travail à accorder les mêmes chances à tous et l'accroissement des inégalités qui en résultent nourrissent le sentiment d'exclusion des « laissez-pour-compte » de la République.

Pourtant, une attente forte demeure de pouvoir exprimer ces difficultés et de redonner du sens à la citoyenneté.

B. L'INTRODUCTION DU RIC DANS LA CONSTITUTION

Dans ce contexte, la présente proposition de loi constitutionnelle vise à introduire dans la Constitution un nouveau titre XIII *bis* relatif au référendum d'initiative citoyenne contenant quatre articles prévoyant respectivement le recours au référendum citoyen pour :

- proposer ou adopter les lois ;
- abroger des lois adoptées par les représentant·e·s ;
- révoquer les élu·e·s nationaux ou locaux ;
- réviser la Constitution.

Ces dispositions, loin de fragiliser notre démocratie, doivent participer au fonctionnement ordinaire de la vie politique pour en garantir la vitalité.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(titre XIII *bis* de la Constitution [nouveau])

Référendum d'initiative citoyenne

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article introduit un nouveau titre XIII *bis* dans la Constitution constitué de quatre articles, numérotés 78 à 81, prévoyant la possibilité de recourir à un référendum d'initiative citoyenne pour :

- proposer et approuver des lois ;
- abroger des lois et actes adoptés par les représentant·e·s du peuple, au niveau national ou local ;
- révoquer les représentant·e·s du peuple, qu'il s'agisse du Président de la République, des parlementaires ou des élu·e·s locaux ;
- réformer la Constitution.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article a été rejeté par la Commission.

Le présent article a pour objet de réunir sous un même titre les différentes circonstances permettant d'organiser la tenue d'un référendum d'initiative citoyenne.

L'introduction de ce titre dans la Constitution semble plus pertinente que ne l'a été l'inscription du référendum d'initiative partagée, lors de la révision de 2008, à l'article 11 du titre II relatif au Président de la République.

Alors que la présente proposition de loi constitutionnelle entend redonner au peuple la faculté d'exercer sa souveraineté, il convient désormais de lui reconnaître une initiative propre, concurrente de celle du Président de la République, pour l'organisation de référendums.

*

* *

Article 2

(article 78 de la Constitution [nouveau])

Référendum d'initiative citoyenne législatif

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet de recourir au référendum d'initiative citoyenne pour proposer des lois et les approuver.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

À l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008 ⁽¹⁾, un référendum d'initiative partagé a été introduit de manière à associer les citoyen·ne·s à une proposition portée par un certain nombre de parlementaires. Toutefois, les conditions de sa mise en œuvre, précisées par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, en rendent la mise en œuvre quasiment impossible dans les faits.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article a été rejeté par la Commission.

I. LE RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF, UN OUTIL AU SERVICE DE LA MAJORITÉ

A. LE RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF À L'INITIATIVE DU PRÉSIDENT : LE PLÉBISCITE D'UN HOMME

« Instrument d'arbitrage national » à la disposition du Président de la République, le référendum législatif est prévu par l'alinéa 1^{er} de l'article 11 de la Constitution.

Sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, le Président de la République peut soumettre au référendum un projet de loi portant sur les items suivants :

- l'organisation des pouvoirs publics ;

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

– la ratification d’un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ;

– depuis la révision du 4 août 1995, les réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation ;⁽¹⁾

– depuis la révision du 23 juillet 2008, la politique environnementale.⁽²⁾

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d’un débat.

Cette procédure n’a été que peu utilisée malgré l’extension progressive du champ des dispositions pouvant être soumises à votation : seuls huit référendums ont ainsi été organisés depuis 1958.

Date	Objet	Domaine	Résultat
8 janvier 1961	Principe d’autodétermination de l’Algérie	Législatif	75 % oui
8 avril 1962	Approbation des accords d’Évian sur la partition de l’Algérie	Ratification de traité	91 % oui
28 octobre 1962	Élection du Président de la République au suffrage universel direct	Constitutionnel	62 % oui
27 avril 1969	Régionalisation et la réforme du Sénat	Constitutionnel	52 % non
23 avril 1972	Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l’Irlande à la Communauté européenne	Ratification de traité	68 % oui
6 novembre 1988	Statut de la Nouvelle-Calédonie	Législatif	80 % oui
20 septembre 1992	Traité de Maastricht	Ratification de traité	51 % oui
29 mai 2005	Constitution européenne	Ratification de traité	55 % non

Cette procédure présente les écueils suivants :

– l’initiative d’organiser un référendum ne relève que du Président de la République ;

– le champ des sujets pouvant être abordés est restrictif sans que cela ne soit justifié au regard du principe de souveraineté du peuple.

Il en ressort que l’usage de cette procédure a le plus souvent été plébiscitaire, principalement sous Charles de Gaulle qui considéra qu’un rejet

(1) *Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d’application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l’inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.*

(2) *Loi du 23 juillet 2008 précitée.*

valait vote de défiance à son encontre. Il démissionna ainsi après le rejet du texte soumis au référendum de 1969. Si ses successeurs se sont distanciés de cette pratique, Jacques Chirac demeurant en fonction après le rejet de la Constitution européenne en 2005, il ne put toutefois éviter la perte de légitimité induite par ce résultat négatif, par ailleurs aggravée par la soumission au Parlement réuni en Congrès de la révision constitutionnelle permettant l'application du Traité de Lisbonne. ⁽¹⁾

B. LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE : UNE OCCASION MANQUÉE

Faisant suite à des propositions récurrentes en ce sens, présentées notamment par le « comité Vedel » ⁽²⁾ et reprises par le « comité Balladur » ⁽³⁾, une nouvelle procédure référendaire d'initiative partagée a été introduite aux alinéas 3 à 5 de l'article 11 de la Constitution.

Afin de « *ne pas déposséder la représentation nationale de son rôle légitime dans le vote de la loi* » ⁽⁴⁾, ces dispositions prévoient que :

– l'initiative relève d'un cinquième des parlementaires (soit 184), soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit 4,5 millions de personnes) ;

– elle prend la forme d'une proposition de loi qui ne peut abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ;

– le Conseil constitutionnel est chargé d'assurer le contrôle de sa conformité à la Constitution et d'organiser la collecte des pétitions des électeurs et la vérification de leur nombre et de leur validité ;

– si la proposition 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.

Toutefois, cet encadrement s'est révélé tellement contraignant que la possibilité même de recourir à ce type de référendum semble nulle.

Au-delà des restrictions tenant au champ du référendum et au nombre de parlementaires devant être à son initiative, les conditions fixées pour apprécier le soutien des citoyen·ne·s sont rédhibitoires.

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

(2) Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *Propositions pour une révision de la Constitution*, février 1993.

(3) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, octobre 2007.

(4) Rapport du comité Vedel précité.

Le seuil de 10 % retenu est, en effet, bien supérieur à tout ce que prévoient les autres pays ayant mis en œuvre des procédures semblables. Pour rappel, en Suisse, une pétition signée par 3,5 % des électeurs conduit à un référendum abrogatif, tandis qu'en Italie, ce seuil a été fixé à 1% du corps électoral.

Par ailleurs, les modalités de recueil de ces soutiens sont également restrictives puisque les auteurs disposent de neuf mois pour les obtenir (au lieu de 18 mois en Suisse et d'un an pour l'initiative citoyenne européenne). Aucun remboursement des frais consacrés à cette collecte n'est également prévu.

Enfin, il suffit que la proposition de loi soit examinée par les assemblées parlementaires pour empêcher la tenue d'un référendum.

Ce « *vrai-faux référendum d'initiative populaire* »⁽¹⁾ n'est en réalité qu'une pétition des citoyen·ne·s en faveur d'une initiative parlementaire qui ne peut aboutir que très difficilement.

Votre rapporteur considère, à ce titre, qu'à force de précaution, voire de défiance, vis-à-vis de l'initiative citoyenne, le législateur constituant a commis une double faute : la première est d'avoir nourri encore davantage la frustration des citoyen·ne·s en attente d'un outil d'initiative citoyenne directe ; la seconde est d'avoir encore accru la distance avec les parlementaires, dont l'initiative est discréditée par les contraintes prévues au moins autant que ne l'est l'engagement des citoyen·ne·s à les soutenir.

II. LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE AU SERVICE D'UNE EXPRESSION DÉMOCRATIQUE

Pour répondre aux carences des outils référendaires existants, le présent article inscrit, dans un nouvel article 78, le droit pour le peuple de proposer les lois et de les approuver par référendum (**alinéa 2**).

Par conséquent, il prévoit qu'un référendum national pourra être organisé sur toute initiative soutenue par un pourcentage d'électeurs inscrits sur les listes électorales (**alinéa 3**).

De même, il propose de renouveler la procédure du référendum local de manière à soumettre au vote tout projet de délibération ou d'acte ou toute proposition citoyenne relevant de la compétence des collectivités territoriales soutenue par un pourcentage défini d'électeurs inscrits sur les listes électorales de la circonscription concernée (**alinéa 4**).

Le pourcentage des électeurs soutenant ces initiatives ne pourra être fixé à plus de 2 % (soit environ 900 000 personnes à l'échelle nationale) selon la circonscription concernée (nationale ou locale). Les référendums en résultant

(1) « La nouvelle procédure de l'article 11 : un "vrai faux référendum d'initiative populaire" », Francis Hamon, *Petites affiches*, décembre 2008.

devront se tenir dans les six mois suivant l'obtention du nombre de soutiens requis.

Une loi organique précisera les conditions d'application de ces dispositions (**alinéa 5**).

*
* *

Article 3
(article 79 de la Constitution [nouveau])
Référendum d'abrogation législative

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet de recourir au référendum d'initiative citoyenne pour abroger les lois votées au nom du peuple par ses représentant·e·s.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article a été rejeté par la Commission.

L'efficacité du dispositif de référendum abrogatif, partiel ou total, d'un texte de loi adopté par une majorité parlementaire qui poursuivrait une politique dont la majorité des électeurs ne veulent plus, a fait ses preuves dans les pays l'ayant institué, au premier rang desquels se trouve l'Italie.

Elle tient principalement au fait que l'initiative en est confiée aux citoyen·ne·s et non à leurs représentant·e·s. L'article 75 de la Constitution italienne prévoit ainsi qu'«*un référendum populaire est fixé pour décider l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant valeur de loi, lorsque cinq cent mille électeurs ou cinq conseils régionaux le demandent. Le référendum n'est pas admis pour des lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation à ratifier des traités internationaux. Tous les citoyen·ne·s appelés à élire la chambre des députés ont le droit de participer au référendum. La proposition soumise au référendum est approuvée si la majorité des électeurs a participé au scrutin, et si la majorité des suffrages valablement exprimés a été atteinte. La loi établit les modalités d'application du référendum.*»

Cette procédure référendaire, utilisée notamment à l'encontre de modifications législatives défendues par Silvio Berlusconi, a ainsi permis

d'assurer aux citoyen·ne·s un certain contrôle de l'action de leurs représentant·e·s et une influence sur la politique nationale sans attendre les élections à venir.

Votre rapporteur souligne que ce type de référendum est d'autant plus intéressant qu'il peut porter sur un aspect précis d'une politique mise en œuvre, sans nécessairement remettre en question la légitimité des représentant·e·s eux-mêmes.

Pour cette raison, le présent article introduit un nouvel article 79 dans la Constitution.

Le droit du peuple à abroger les lois votées en son nom par ses représentant·e·s est reconnu (**alinéa 2**).

À cette fin, un référendum national peut être organisé à l'initiative d'un pourcentage d'électeurs ne pouvant être fixé à plus de 2 % (**alinéas 3 et 5**).

Une procédure similaire est prévue pour abroger une délibération ou un acte relevant d'une collectivité territoriale. Le pourcentage des électeur·trice·s de la circonscription concernée à retenir ne peut être supérieur au même seuil de 2 % (**alinéas 4 et 5**).

Une loi organique fixe les conditions d'application de ces dispositions (**alinéa 5**).

*

* *

Article 4

(article 80 de la Constitution [nouveau])

Référendum révocatoire

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet de recourir au référendum d'initiative citoyenne pour révoquer, le cas échéant, les représentant·e·s du peuple en cours de mandat.

Cette faculté s'appliquerait au Président de la République, aux parlementaires, comme aux élu·e·s locaux.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article a été rejeté par la Commission.

L'une des fragilités de la V^e République tient au paradoxe qu'alors que la Constitution fait référence au peuple davantage que les constitutions résultant des régimes parlementaires précédents, rappelant à son article 3 qu'il exerce la souveraineté nationale soit directement par la voie du référendum, soit indirectement par le biais de représentant·e·s élu·e·s, les citoyen·ne·s ne disposent pas de moyens d'engager la responsabilité de ces derniers en dehors des élections.

Dans ce contexte, le peuple n'est qu' « *un instrument de confirmation de la légitimité du chef de l'État puisque l'initiative référendaire par laquelle il est appelé à s'exprimer dépend majoritairement du président et d'aucune autre instance.* » Par ailleurs, peut être souligné « *le déclin progressif du peuple comme institution politique qui est passé d'un instrument de vérification régulière de la popularité/légitimité de l'élu le plus puissant de l'État (le Président de la République) à un instrument de validation formelle à date fixe d'une offre politique imposée.* »⁽¹⁾

Face à ce constat et de manière à renforcer la responsabilité des élu.e.s vis-à-vis des citoyen·ne·s, le présent article introduit un nouvel article 80 dans la Constitution.

Le droit du peuple à révoquer les représentant·e·s qu'il a élu·e·s est reconnu (**alinéa 2**).

À cette fin, un référendum national peut être organisé à l'initiative d'un pourcentage d'électeurs ne pouvant être fixé à plus de 5 % pour révoquer le mandat du Président de la République, à l'issue du premier tiers de son mandat. Cette révocation est d'effet immédiate et constitue l'un des cas d'empêchement prévus à l'article 7 de la Constitution (**alinéa 3 et 6**).

Une procédure similaire est prévue pour les parlementaires et les élu·e·s locaux·ales, sous les mêmes conditions de seuil (**alinéas 4 à 6**).

Les conditions d'application de ces dispositions sont renvoyées à une loi organique (**alinéa 6**).

Votre rapporteur considère que cette possibilité pour les citoyen·ne·s de révoquer leurs représentant·e·s, loin de constituer un risque d'instabilité qui ne se constate pas dans les pays ayant mis en œuvre ce type de référendum, permettra de renforcer la confiance dans les élu·e·s et leurs liens avec les électeur·trice·s.

*

* *

(1) Audition de Mme Charlotte Girard, maîtresse de conférence en droit public.

Article 5

(article 81 de la Constitution [nouveau])

Référendum pour la convocation d'une Assemblée constituante

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet de recourir au référendum d'initiative citoyenne pour convoquer une assemblée constituante.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Cet article a été rejeté par la Commission.

Malgré la procédure de révision de la Constitution prévue par l'article 89 et la faculté pour le législateur de recourir à l'article 11 pour convoquer une Assemblée constituante, la Constitution elle-même ne prévoit aucun dispositif permettant de proposer une nouvelle Constitution et ainsi changer de République.

Or, le verrouillage de toute modification de la Constitution par les partis majoritaires bénéficiant de règles de scrutin qui leur sont favorables et dénués, une fois élu·e·s, de toute responsabilité réelle devant les citoyen·ne·s, rend difficile la modification du régime de la V^e République. Cette dernière est pourtant fortement remise en question dans le contexte actuel de crise institutionnelle et politique que connaît notre pays.

Par conséquent, le présent article propose d'introduire un nouvel article 81 dans la Constitution permettant aux citoyen·ne·s d'initier un changement de Constitution.

Ce dernier inscrit, en premier lieu, le principe prévu par l'article 28 de la Constitution du 24 juin 1793 selon lequel « *un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures* » (**alinéa 2**).

À cette fin, un référendum national peut être organisé à l'initiative d'un pourcentage d'électeurs ne pouvant être fixé à plus de 5 % pour convoquer une Assemblée constituante. Celle-ci se tient dans les deux mois à compter de l'enregistrement du nombre de soutiens à atteindre (**alinéa 3**).

Cette Assemblée, composée de représentant·e·s du peuple qu'il désigne, est chargée de proposer une nouvelle constitution, dans un délai maximal fixé à deux années à compter de sa date d'installation (**alinéas 4 et 5**).

Un référendum sur le résultat de ses travaux est organisé dans les six mois suivant leur conclusion (**alinéa 6**).

Une loi organique fixera les conditions d'application de ces dispositions (**alinéa 7**).

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 13 février 2019, la commission des Lois examine la proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer la possibilité de référendums d’initiative citoyenne (n° 1558) (M. Bastien Lachaud, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous procédons à l’examen de la proposition de loi constitutionnelle proposée par les membres du groupe La France insoumise. Visant à instaurer la possibilité de référendums d’initiative citoyenne, elle a été inscrite par ce groupe à l’ordre du jour de la journée d’initiative qui lui est réservée, le jeudi 21 février prochain.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Les Gilets jaunes manifestent depuis quatorze semaines ; partout en France, des hommes et des femmes ont bravé le froid pour faire sur les ronds-points de véritables petits parlements. Poussés par la précarité de leurs existences, soucieux de l’avenir de leurs enfants, ils ont dédaigné le danger et la répression, qui a pourtant causé des blessures, traumatismes et mutilations innombrables. Motivés par le bien public, ils sont entrés en insurrection. Ce n’est pas un événement que l’on peut regarder avec indifférence, encore moins avec ironie.

Avec les Gilets jaunes, nous n’avons pas affaire à un caprice qui agiterait une masse confuse. Nous voyons comment un principe travaille et anime un peuple. Comme dans la plupart des grands moments de notre histoire nationale, la question sociale vient se heurter à l’indifférence d’une caste, d’un groupe social privilégié et entêté à se distinguer du grand nombre. Face à cette obstruction, c’est la loi fondamentale elle-même qui est désormais mise en question.

La protestation des Gilets jaunes est née du refus d’une taxe injuste de plus. Elle débouche aujourd’hui sur la revendication politique de l’intervention populaire. Permettez une brève énumération historique : 1789, la misère du peuple force la monarchie à reconnaître le tiers état ; 1792, c’est l’idée même du suffrage qui s’impose en même temps que la forme républicaine des institutions ; 1848, le suffrage universel, à peine effleuré en 1792, est réellement adopté – mais il n’est pas complet, il faut encore attendre 1944 pour qu’enfin les femmes aient le droit de vote et 1945 pour qu’elles l’exercent.

Voyez comme l’histoire va, approfondissant l’ancrage de la démocratie dans notre pays. Souvenez-vous aussi des obstacles qu’elle y a rencontrés. Certains ont d’abord voulu empêcher les pauvres de voter. On prétendait qu’ils n’avaient rien à défendre et qu’ils négligeraient le bien public. On a ensuite voulu réserver le vote aux plus instruits. Enfin, on a soutenu que les femmes ne pourraient pas s’émanciper d’une tutelle extérieure et que, pour ainsi dire, elles ne méritaient pas de voter.

Les détracteurs du référendum d'initiative citoyenne n'ont pas d'autre argument. Les citoyens méritent-ils – d'autres disent : sont-ils capables – d'être à l'initiative d'une loi ou d'une révision constitutionnelle ?

Mais c'est mal poser la question. Le peuple revendique son droit ; son droit à se gouverner. Lorsqu'il s'exprime, il ne proclame pas une vérité : il exprime sa volonté, il fait d'une opinion un acte. Ce droit, il l'exerce lors de l'élection : il l'a exercé lorsque nous avons été élus. Pourquoi ce droit d'agir et de choisir lui serait-il ôté en dehors des périodes électorales ? Il faut au contraire l'affermir et en étendre la portée.

C'est tout le sens de la proposition visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne que je présente aujourd'hui devant vous. Je veux dire sans ambages que cette proposition, si universellement défendue par les Gilets jaunes, n'est pas faite contre la démocratie représentative. Elle en est un complément. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'affirme-t-il pas : « *Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à [la] formation* » de la loi ? Certains y voient la banalisation d'une pratique plébiscitaire. J'y vois l'exact inverse. Ce qui caractérise le plébiscite, c'est précisément d'être à l'initiative du pouvoir. Or, ici, que voulons-nous ? L'initiative populaire !

Dans l'état actuel des choses, il n'est pas raisonnable de croire que la volonté et l'intelligence d'un homme seul pourraient faire la synthèse d'un « grand débat ». Quand bien même il en serait capable, la confiance dans le personnel politique, dans les médias, dans les institutions est aujourd'hui si ébranlée qu'il est illusoire d'imaginer reprendre, sans rien changer, « la vie d'avant ».

Une autre critique formulée contre le référendum d'initiative citoyenne me semble tout aussi fragile. Il induirait une instabilité préjudiciable. Les faits indiquent clairement le contraire ! Là où il est en vigueur, les institutions ne sont pas moins solides. Dans le cas présent, la proposition que nous faisons ouvre même la possibilité d'une révision ou d'une refonte complète de la Constitution. Nous offrons un moyen populaire, pacifique et républicain de réviser le pacte qui fait de nous un peuple.

Le peuple n'est pas une collection d'individus enfiévrés. Les partisans du référendum d'initiative citoyenne ne le considèrent pas plus que nous-mêmes comme la solution à tous les maux. Face à l'urgence sociale et à l'urgence écologique, des mesures doivent être prises rapidement. Les partisans du référendum d'initiative citoyenne en ont pleinement conscience ; ils le réclament. Mais face au blocage, nous considérons simplement que le peuple est la ressource. C'est à vrai dire la conviction que partagent *a priori* tous les républicains conséquents.

Nous aurons la possibilité de revenir sur les modalités précises de la mise en œuvre du référendum d'initiative citoyenne. Il soulève des questions techniques

que je n'ignore pas. Elles sont intéressantes, mais relativement aisées à surmonter. Se borner à les énumérer serait un prétexte ou un faux-fuyant.

À cet instant, je tiens à le dire clairement et avec solennité : il s'agit d'une affaire de principe. Vous êtes face à une alternative : ou bien vous choisissez la cohérence démocratique et reconnaissez que le peuple est maître en toute chose, ou bien vous optez pour le bonapartisme d'après lequel le peuple a besoin d'un guide et d'un maître. Vous avez la possibilité d'accomplir un acte fondateur et de faire entrer la démocratie dans une ère nouvelle.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La parole est aux représentants des groupes.

M. Sacha Houlié. Cette proposition de loi constitutionnelle tend à instaurer dans notre Constitution le référendum législatif d'initiative citoyenne, le référendum révocatoire, le référendum abrogatif et, enfin, le référendum constituant. Si ce texte pose une question d'actualité, il n'y apporte que des réponses factices.

De ce point de vue, je voudrais développer les arguments du groupe La République en Marche en soulignant le caractère opportuniste de ce débat, en exposant les désaccords idéologiques qui nous poussent à nous opposer à cette proposition et, enfin, en décrivant l'application « hérétique » des propositions que vous présentez.

Vous l'avez dit, monsieur le rapporteur : cette proposition s'appuie sur les revendications des Gilets jaunes. Au fur et à mesure, vous avez récupéré ce nouvel objet politique : le référendum d'initiative citoyenne, non sans faire vôtre la dialectique qui était celle d'une partie de l'extrême droite, en utilisant notamment le mot « fascination » à l'égard des personnes qui avaient revêtu le gilet jaune. Toute rationalité a donc été abandonnée dans ce débat. Vous avez également adopté les ressorts les plus profonds de la V^e République, avec le référendum, qui en est l'expression, visé à l'article 3 de la Constitution. C'est assez étrange, quand on sait ce que sont, historiquement, les positions de La France insoumise : vous avez, à de nombreuses reprises, condamné la V^e République.

S'agissant de nos désaccords idéologiques, vous opérez en premier lieu une savante confusion entre souveraineté nationale et souveraineté populaire. En effet vous avez visé l'article 3 de la Constitution qui dispose que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum et qu'aucune section du peuple ni aucun individu ne peuvent s'en attribuer l'exercice. Dès lors, en revenant à la souveraineté populaire, en fragmentant cette souveraineté par chaque partie de la population, vous l'utilisez comme un élément de dissolution du pacte national plutôt que de construction.

Et puis, je vous l'ai dit, il y a quelque chose qui démasque également l'attitude de La France insoumise. Que n'avez-vous pas dit, pendant la discussion des lois ordinaire et organique pour la confiance dans la vie politique, à propos de

l'antiparlementarisme et de la confiance faite aux représentants ! Pourtant, ce que vous nous proposez aujourd'hui, c'est de dire qu'il n'existe que le chef d'un exécutif – qu'il s'agit de l'État ou d'une collectivité locale – et le peuple et qu'entre eux plus rien n'a droit de cité. Qui d'entre nous est bonapartiste, sinon celui qui accepte ce postulat ? Qui d'entre nous est antiparlementaire ? Je souligne, de ce point de vue, la consécration d'une dérive autocratique que La France insoumise est souvent prompte à dénoncer.

J'observe également, du point de vue de vos militants, notamment des personnes qui ont rédigé votre programme, une opposition frontale à ce que la Constitution prévoit, comme objet vivant, sa propre mort.

J'observe encore, en matière de désaccords idéologiques qui nous opposent, que nous ne faisons pas table rase de tout ce que la Constitution prévoit comme mode de participation des citoyens : évidemment l'article 11 en dépit des difficultés que connaît le référendum d'initiative partagée, dont nous pourrions parler ; le droit de pétition ; les consultations. Mentionnons aussi la question de la participation locale, puisque le renouvellement des pratiques politiques ne peut être uniquement une préoccupation jacobine des élus nationaux et doit trouver son application au travers d'agoras de dimension locale.

Nous sommes également en vif désaccord avec les modalités techniques que vous envisagez : 2 % du corps électoral pour convoquer un référendum d'initiative citoyenne, un référendum abrogatoire ou révocatoire, ce sont 900 000 personnes. Dans une ville comme Poitiers, ce sont 900 personnes. Cela veut dire qu'avec quelques membres de la société, une si petite parcelle de la société, on peut remettre en cause beaucoup de choses. C'est insatisfaisant, tant du point de vue de la stabilité politique que de celui de la participation ou du contrat social.

Je m'interroge également sur le fait que vous envisagez qu'un référendum révocatoire puisse se tenir au tiers du mandat, ce qui est précisément – tiens donc... – le moment de nos mandats où nous nous trouvons. C'est là une manifestation de cet opportunisme qui traverse toute votre proposition de loi constitutionnelle.

Pour ces raisons, le groupe La République en Marche y est bien évidemment radicalement opposé.

M. Philippe Gosselin. Comment ne pas être interloqué par cette proposition qui, fort opportunément, tombe à point nommé, alors que doit s'ouvrir, d'ici à quelques semaines, un débat sur les institutions, lié au grand débat ? Ce n'est pas nous qui avons provoqué la situation actuelle mais je crois qu'il faut aussi savoir prendre du temps.

Je vous ferai d'abord remarquer, chers collègues, que vous n'avez pas le monopole du peuple ou de l'intérêt du peuple. Nous sommes dans une démocratie représentative et, à la fois sur le plan théorique, sur le plan juridique et sur le plan

constitutionnel, les élus que nous sommes, les élus locaux ou nationaux, représentent pleinement le peuple.

Il faut revenir aux sources du droit constitutionnel. Vous faites une « savante » interprétation, mêlée, de la souveraineté nationale et de la souveraineté populaire. Je trouve cela vraiment dommageable, car, en réalité, en confondant souveraineté nationale et populaire – en les confondant non pas au sens de la confusion intellectuelle mais en les confondant pour n'en faire plus qu'une sorte –, vous entretenez, d'une certaine façon, la confusion au sein de la démocratie. C'est une négation des élus, de la part représentative de nos institutions.

Il n'y aurait ainsi aucun intermédiaire entre le peuple et ce que vous considérez comme le souverain, en tout cas celui qui est comme tel au plan exécutif. C'est une méconnaissance du fonctionnement de nos institutions, c'est aussi une méconnaissance de la sociologie électorale.

Le groupe Les Républicains trouve donc votre proposition très opportuniste, tout en reconnaissant qu'un certain nombre de questions se posent vraiment, et pas simplement pour des raisons d'opportunité. Quelle est la place du peuple dans l'intervalle qui sépare deux élections ? Comment mieux faire participer effectivement le peuple et les citoyens ? Car, dans une démocratie, nous ne l'oublions pas, le peuple, le citoyen, est bien le souverain. Nous pouvons répondre par des droits de pétition, par des référendums d'initiative partagée. C'est ce qui avait amené l'antépénultième majorité, entre 2007 et 2008, à s'accorder sur une réforme de l'article 11, par lequel, dès 1958, le référendum était reconnu en France, même si vous en avez largement dénoncé l'utilisation parce que vous associiez le recours au peuple au plébiscite – d'autres tenaient les mêmes propos, et, aujourd'hui, nous sommes presque à front renversé ; cela ne manque pas de sel. Dès 2008, donc, le référendum d'initiative partagée a été instauré. On peut, certes, s'interroger sur ses conditions d'utilisation, sur ces seuils qui imposent l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, mais force est de constater que nous en sommes aujourd'hui très éloignés, avec des référendums législatifs, abrogatifs, révocatoires – cela rappelle sans doute un peu le *recall* des États-Unis ou d'autres formules – et constituants.

Le peuple est évidemment respectable et incontournable dans une démocratie, mais, ici, il n'est pas l'élément central, il est quasiment l'élément unique. Je m'étonne, comme mes collègues, qu'il soit envisagé de permettre une révocation au bout d'un tiers de mandat. Cela veut dire que le processus électoral normal peut ne pas être respecté. La politique, la vie locale, la vie nationale a pourtant besoin de temps long. On ne peut pas, toutes les semaines, remettre en cause ce qui a été décidé par une majorité des électeurs ; c'est le principe même de la démocratie. C'est aussi le principe majoritaire, que la formule que vous envisagez pourrait, avec 2 % des citoyens, 900 000 personnes, renverser. Une minorité agissante pourrait presque en permanence et quand elle le souhaite remettre en cause la stabilité des institutions !

Vous posez une vraie question : quelle est la place du peuple et des citoyens dans une démocratie comme la nôtre, qui a sans doute besoin de se régénérer et doit évidemment se rappeler ses fondements démocratiques ? Le peuple est bien le fondement de démocratie mais, en oubliant ou en mettant de côté une part trop large des institutions représentatives, votre proposition de loi constitutionnelle passe à côté de la réponse et, telle qu'elle est formulée, s'apparente à une approche démagogique plutôt que réellement constructive.

M. Erwan Balanant. Nous sommes effectivement au début d'un chemin, dans notre histoire démocratique. Nous avons devant nous de vraies questions, auxquelles il faut sans doute apporter des réponses. Celle que vous proposez par ce texte – j'ai le regret de vous le dire, amicalement – est une fausse solution d'opportunité politique à un vrai problème qui doit être traité sérieusement, et je suis sûr qu'au-delà de cette couche de politique politicienne, si j'ose m'exprimer ainsi, vous avez, vous aussi, envie de le traiter sérieusement.

J'évoquerai quelques éléments de contexte. Notre société évolue, et elle le fait rapidement. Nos pratiques civiques et citoyennes se transforment rapidement sous l'influence de ces nouveaux outils technologiques que sont les réseaux sociaux, par exemple. Au-delà de cette évolution en lien avec la technologie, c'est une véritable crise du modèle représentatif qu'il faut traiter. Je n'entrerai pas dans le détail, mais nos débats permettront peut-être précisément d'évoquer cette question importante de la crise démocratique et de faire le bon diagnostic. Alors, oui, il faut aujourd'hui profondément revoir notre pacte démocratique et sans doute inventer des nouveaux outils ; il nous faut revoir l'articulation entre cette démocratie représentative en crise et cette démocratie participative émergente pour aller vers ce que certains appellent la démocratie continue. Il nous faut articuler trois espaces : l'espace politique, l'espace civique et, à l'articulation de ces deux espaces, l'espace public, qui est l'espace du débat. De cette double articulation doit émerger le modèle de société que le peuple souhaite effectivement.

Le peuple, aujourd'hui, doit sans doute pouvoir être acteur de la co-construction d'un certain nombre de dispositifs législatifs. Alors, oui, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est favorable à cette démocratie délibérative et continue, favorable au référendum d'initiative citoyenne (RIC), mais à un RIC qui doit être encadré. Or, tel que vous le proposez aujourd'hui, il ne s'intègre pas dans notre Constitution – il y a même, dans votre texte, des incohérences sur le placement des articles.

Pour fonctionner, le RIC doit s'accompagner d'un certain nombre d'outils démocratiques et remplir certaines conditions. La première est évidemment la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité des questions qu'il s'agirait de soumettre au référendum. Ce contrôle de constitutionnalité doit pouvoir se faire par un dialogue entre les auteurs de la question et le Parlement. Quelle doit être cette articulation entre l'auteur de la question et le Parlement qui sera capable de rédiger la question finalement soumise au référendum ? L'outil du Conseil économique, social et environnemental (CESE) peut-il être utilisé ? Des forums

citoyens peuvent-ils être créés ? Nous devons en débattre et cela ne peut se régler en cinq minutes.

Il faut trouver le bon rythme et les bons seuils, et régler, aussi, la question de la possible influence des lobbies. Ceux qui réfléchissent à ces sujets depuis longtemps et observent les pays dotés de tels dispositifs savent que le problème des lobbies se pose en Suisse. Comme aux États-Unis, dans le financement des campagnes. Ce sont là autant de questions qui se posent et que vous ne vous posez pas, chers collègues.

Le sujet est crucial et fondamental pour notre pacte démocratique, lequel est bien plus complexe, en réalité, que l'unique question du vote. Nous postulons souvent une identité entre démocratie et suffrage universel. Eh bien, non ! La démocratie doit s'extraire de l'idée simple selon laquelle le suffrage universel serait suffisant et indépassable. Ce n'est pas le cas, et j'espère que nous pourrions en débattre tout au long de l'examen de ce texte, qui a au moins le mérite d'inscrire à l'agenda la question de notre démocratie.

Mme George Pau-Langevin. Je vous remercie, madame la présidente, chers collègues, de m'accueillir au sein de la commission des Lois.

Cette proposition du groupe La France insoumise nous invite à une réflexion sur l'exercice de la souveraineté par le peuple et sur la crise de notre démocratie représentative. Nous sommes tous évidemment attachés à l'idée de mieux entendre la voix des citoyens grâce à des consultations – il peut y avoir des pétitions, mais pas seulement. Ce qui compte, pour nous, c'est de réduire la fracture qui se creuse chaque jour un peu plus entre la puissance publique, les institutions et nos concitoyens, notamment les plus jeunes.

Nous avons indiscutablement besoin de plus de démocratie participative. Les citoyens y aspirent. Nous le voyons bien lorsque des débats sont organisés. À Paris, par exemple, les conseils de quartier sont très fréquentés, les conférences de consensus et les budgets participatifs intéressent les citoyens. Faut-il aller plus loin, avec l'initiative du groupe La France insoumise ? Évidemment, le dispositif des référendums d'initiative partagée prévu à l'article 11, nous nous en rendons compte, ne fonctionne pas très bien : en pratique, il n'y en a jamais eu. Si nous voulons que cela fonctionne, il faut le modifier et sans doute abaisser les seuils de déclenchement.

Nous ferons des propositions en séance publique pour renforcer le principe de la démocratie participative, qui doit être au cœur d'une nouvelle ambition pour la République. En revanche, nous ne souscrivons pas à l'idée d'un référendum révocatoire, de notre point de vue contre-productive. Il nous semble préférable de conforter un droit d'amendement citoyen. L'idée serait de permettre aux citoyens de présenter un amendement qui serait discuté en séance publique. Il faut consolider le droit inconditionnel de contribution : tout citoyen doit avoir la possibilité de déposer une contribution lorsque le Parlement examine une

proposition ou un projet de loi. Nous savons qu'aujourd'hui les citoyens le font, mais c'est la présidence de l'Assemblée nationale qui est destinataire de ces textes, et nous n'avons guère d'informations sur le nombre et le contenu de ces contributions.

La voix des Français sera mieux entendue si la dimension populaire de notre République est renforcée. Et, effectivement, il faut réfléchir à une extension du recours au référendum, mais les conditions du référendum d'initiative citoyenne proposées ici ne nous semblent pas totalement satisfaisantes. Nous préférierions assouplir les conditions du référendum d'initiative partagée. C'est la raison pour laquelle, même si nous saluons la volonté de nos collègues du groupe La France insoumise d'ouvrir le débat, nous préférons, pour notre part, avancer sur la voie de la démocratie participative, et nous ferons des propositions en ce sens lors de la séance publique.

M. Michel Zumkeller. Je crois que nous sommes tous d'accord : nous avons bien compris que le peuple demande à intervenir un peu plus directement.

Il faut quand même toujours se méfier des lois de circonstance. Je les ai toujours condamnées. La question est réelle, mais il faut toujours se méfier de ce que l'on fait sur le vif. Dans une société d'immédiateté, il faut être très vigilant. Le rôle de l'élu est de se projeter et de voir où nous allons, pas seulement de réagir de minute en minute ou de samedi en samedi.

Il est clair, chers collègues, que vous soulevez un véritable problème, et nous avons bien compris que nos concitoyens étaient favorables au référendum d'initiative citoyenne. Cela pose quand même de nombreuses questions. Vous avez évoqué les seuils : effectivement, s'il faut 10 % des 46 millions d'inscrits, il n'y aura jamais de référendum, mais 2 % de la population doivent-ils décider de ce que nous ferons ou non ? Quant au référendum révocatoire, je le trouve extrêmement dangereux. Les maires sont élus pour six ans, mais, franchement, à la fin de leur mandat, ils n'ont rien eu le temps de faire. Si un élu vous dit être parvenu, au bout du tiers d'un mandat de six ans, à faire tout ce qu'il devait faire, c'est inquiétant – son programme devait être bien mince ! Je comprends l'idée dont procède ce référendum révocatoire, mais si nous l'appliquons ce sera dramatique. Vous n'aurez plus que des élus qui seront le contraire de ce que vous voulez, mus par des visées purement électoralistes, qui voudront caresser le peuple « dans le sens du poil », et seront réélus. Quant à ceux qui auront une petite vision ou voudront avancer, ils seront révoqués. Au final, ce sera tout le contraire de ce que vous voulez, qu'il s'agisse des maires, des parlementaires ou du Président de la République. Que peut faire le Président de la République en cinq ans ? Et en un an et demi ? Vous aurez des personnes qui ne sont là que pour se faire réélire, et vous verrez que ce n'est pas ce que veulent les gens.

Nos concitoyens ne se reconnaissent plus dans notre classe politique. C'est très injuste, car les élus sont souvent très dévoués, il ne faut pas avoir peur de le

dire, mais il faut en trouver les raisons ; je ne crois pas que ce que vous proposez y change grand-chose.

Vous proposez d'organiser des référendums à l'initiative de 2 % de la population, mais les moyens modernes permettent des consultations. Des pays en organisent. Vaut-il mieux que 2 % de la population décide ou que 15 millions de personnes puissent, par exemple par internet ou un autre moyen informatique, dire qu'elles ne sont pas d'accord ? Même si cela n'a pas force de loi, l' élu qui a décidé de cette consultation – par exemple le Président de la République – devra en tenir compte, et c'est quand même un peu plus sérieux.

Et puis, la France, c'est aussi se projeter. Nous n'allons pas copier ce que font les autres depuis trente ans. Nous pouvons plutôt nous demander ce que permettent les moyens modernes, ce qui sera utile dans vingt ans.

Au fond, nous sommes d'accord sur l'idée de souveraineté du peuple. En revanche, une expression de votre exposé des motifs me semble très idéologique et très étonnante : « *le peuple politique composé de citoyen-ne-s décidant non de ce qui est utile pour soi, mais de ce qui est bon pour tou-te-s* ». Sincèrement, avec votre RIC, la « loi Veil » aurait-elle été adoptée ? L'abolition de la peine de mort aurait-elle été votée ? Le mariage pour tous aurait-il été instauré ? Non, certainement pas ! (*Applaudissements parmi les députés du groupe La République en Marche.*)

Le rôle de l' élu, c'est aussi, je le crois sincèrement, de bousculer un peu les choses. Le peuple est là pour s'exprimer – comme les parlementaires, en principe –, mais, pour moi, la vraie démocratie, c'est l'élection. En revanche, je suis d'accord : il faut forcément changer quelque chose pour que l'on soit un peu plus à l'écoute au cours du mandat, mais les élus le savent, aucun ne peut se permettre de ne pas tenir compte de ce qui s'est engagé. Nous aurons des mandats différents.

Nous souscrivons évidemment à l'idée dont procède votre proposition. Cependant, personnellement, je pense que si nous l'appliquions telle quelle ce serait bien pire, et alors, quelle serait la prochaine revendication ? Et puis si vous trouvez qu'il faut changer les élus à mi-mandat, réduisez donc de moitié la durée des mandats, nous gagnerons du temps.

M. Ugo Bernalicis. S'il est une chose pour laquelle j'éprouve une certaine fascination, c'est cette attitude de tous ceux de mes collègues qui nous expliquent que l'alpha et l'oméga de la démocratie c'est la souveraineté populaire, la souveraineté du peuple, mais... quand même pas trop ! Pas trop parce qu'il y a la représentation nationale, parce qu'il y a d'autres choses, parce qu'une légitimité s'exprime en d'autres endroits. Il faudrait donc éviter que cette souveraineté populaire s'exprime trop souvent, d'autant qu'elle serait soumise – nous venons de l'entendre – à une forme d'électoratisme et à des tentations néfastes comme celles du rétablissement de la peine de mort.

Une expérience intéressante a cependant été menée aux États-Unis, précisément sur la peine de mort. Des partisans de la peine capitale ont été réunis dans une même pièce pour débattre, rencontrer des experts, etc. À la fin, ils ont voté, et la majorité de ces citoyennes et citoyens américains avaient changé d'avis ! Je ne dis pas qu'il faudrait soumettre la peine de mort au vote. Les traités internationaux l'empêchent d'ailleurs, et c'est tant mieux, mais c'est bien le débat qui permet de forger une opinion collective et d'éviter un effet « cocotte-minute », d'éviter que l'on bafoue la volonté du peuple et l'intérêt général, pour finir par des crises politiques majeures. Finalement, la V^e République n'arrive plus à produire une représentation qui satisfasse les intérêts du peuple et le peuple lui-même.

J'entends que nous nous livrerions à une récupération politique et que ce serait une proposition d'opportunité. Sans vouloir faire comme les députés de La République en Marche... je pourrais vous dire que cela figurait dans le programme de Jean-Luc Mélenchon à l'élection présidentielle de 2017, et même à celle de 2012 ! Il reprenait d'ailleurs une idée ancienne – on parlait alors de « référendum d'initiative populaire ». Ne nous accusez donc pas de proposer un texte rédigé sur un coin de table. Comme si votre proposition de loi anticasseurs, elle, n'était évidemment pas un texte opportuniste ?

Vous dites que, puisque notre texte s'inscrit dans l'écosystème de la V^e République, il y a des incohérences. C'est vrai, vous avez raison. Et c'est pourquoi nous proposons de passer à une VI^e République. Oui, nous pensons que le référendum d'initiative citoyenne, qu'il vise à la proposition, à l'abrogation, à la révocation ou au changement de la Constitution, doit s'inscrire dans une nouvelle règle du jeu politique et démocratique afin de redonner beaucoup plus de pouvoir et de moyens d'intervenir au peuple, soit directement, soit par ses représentants. Cela passe aussi par un renforcement des pouvoirs du Parlement puisque notre objectif politique est aussi de sortir de cette monarchie présidentielle, de cette monarchie tout court.

Cher collègue Houlié, vous prétendez que nous voulons un dispositif plébiscitaire, comme s'il n'y avait que le référendum d'initiative citoyenne et le chef de l'État. Je vous arrête tout de suite : vous confondez – sans doute n'avez-vous pas suffisamment travaillé – avec le programme du Front national ! Voyez les amendements : nos collègues d'extrême droite ne sont pas favorables à la révocation des élus en cours de mandat, à une assemblée constituante, à un changement de la règle du jeu. Oui, eux veulent un chef de l'État surpuissant et un référendum plébiscitaire de temps en temps. Ce qui est fou, c'est que vous-même ne voulez qu'un chef de l'État surpuissant, et pas de référendum. Sur l'échelle du pire, vous n'avez donc de leçons à donner à personne !

Et, non, il n'y a pas de confusion entre souveraineté nationale et souveraineté populaire parce que précisément, dans notre pays, nous avons cette chance : c'est la même chose. La nation fonde le peuple et le peuple fonde la nation. C'est cela qui fait la force de ce beau pays qu'est la France, grâce à notre Révolution française de 1789. Tout cela est une excellente chose.

Nous pourrions évidemment discuter des seuils et du mode opératoire. Je remercie notre collègue Balanant d'avoir mis ces sujets sur la table. Faut-il un débat d'une certaine durée avant référendum ? Faut-il qu'un seul référendum se tienne à la fois ou peut-on poser plusieurs questions en même temps ? Faut-il n'envisager que des questions auxquelles il soit répondu par « oui » ou par « non » ou peut-on imaginer des votes préférentiels ? Si nous voulons être inventifs et ingénieux, inventer la démocratie de demain, comme le proposait notre collègue Zumkeller, ce sont là les questions fondamentales dont nous devrions pouvoir nous saisir. Malheureusement, cela ne figurera pas dans la réforme constitutionnelle soutenue par le groupe majoritaire, qui s'oppose d'ailleurs radicalement au référendum d'initiative citoyenne ; les Gilets jaunes l'auront entendu.

M. Stéphane Peu. Reconnaissons au moins deux mérites à La France insoumise : ceux de la cohérence et de la continuité sur le sujet. En effet, comme l'a rappelé à l'instant Ugo Bernalicis, Jean-Luc Mélenchon, en 2012 puis en 2017, en avait fait un point majeur de son programme à l'élection présidentielle. Je le dis d'autant plus volontiers qu'il était également mon candidat pour ces deux élections.

M. Bruno Questel. Il n'a pas été élu !

M. Stéphane Peu. Certes, mais l'élection n'est pas une dictature : entre deux élections, on peut discuter.

L'interruption de M. Questel me conduit à faire une petite parenthèse. Je suis élu dans une circonscription populaire, en Seine-Saint-Denis, où Emmanuel Macron, au premier tour de l'élection présidentielle, a recueilli, en pourcentage, moins de voix que sa moyenne nationale : 23 %. Or, au second tour, dans la ville de Saint-Denis, il a obtenu son meilleur score dans une ville de plus de 100 000 habitants : plus de 84 % des voix. Eh bien, que me disent les gens de ma circonscription, notamment les Gilets jaunes, lorsque je débats avec eux ? « Nous qui avons donné moins de voix que la moyenne nationale au premier tour à Emmanuel Macron, mais plus que tout le monde au second tour face à Marine Le Pen, nous n'avons pas voté pour un candidat qui abrogerait l'impôt de solidarité sur la fortune. Il ne peut pas, au nom des voix que nous lui avons données, faire le contraire de ce à quoi nous aspirons. » La question de la légitimité et celle du bien-fondé d'interpréter le vote du second tour comme l'adhésion à un programme,...

M. Rémy Rebeyrotte. « Tout mandat impératif est nul » ! C'est la Constitution !

M. Bruno Questel. Vous n'aviez pas lu le programme d'Emmanuel Macron !

M. Stéphane Peu. ... sont au cœur de la crise démocratique que nous connaissons actuellement dans le pays, parce que les gens considèrent que leur vote a été volé au regard des décisions qui sont mises en œuvre.

La question qui se pose est exactement la même qu'en 2002 : Jacques Chirac avait été élu dans les mêmes conditions, avait eu le même comportement au lendemain de son élection et nous avons été confrontés à la même crise démocratique. Cette crise, qui se traduit aujourd'hui par le mouvement des Gilets jaunes, s'était manifestée en 2005 lors du référendum. Si l'on ne voit pas cela, si l'on ne veut pas voir la nécessité, entre deux élections, de laisser au peuple la possibilité de s'exprimer, non seulement on ne répond pas à ce qui constitue une aspiration profonde du pays, mais en plus on ne s'attaque pas à la crise démocratique. Il s'agit non pas d'accuser Untel ou Untel, mais de constater honnêtement l'existence d'une grave crise démocratique et de répondre à l'aspiration populaire à intervenir dans le débat public et à opérer des choix, dès lors que le mandat résultant de l'élection ne saurait être interprété comme un blanc-seing donné à Emmanuel Macron pour mettre en place son programme.

En ce qui concerne la proposition de loi en elle-même, nous l'accueillons positivement, tout en ayant quelques observations à formuler. Comme d'autres ici, nous nous interrogeons sur la procédure de révocation. Certaines expériences à l'étranger n'ont pas été tout à fait probantes – je pense, notamment, aux États-Unis, au fait que des élus ont ainsi été révoqués à l'initiative de lobbies pro-armes.

Nous nous interrogeons également à propos des seuils et de la protection des droits fondamentaux – à cet égard, nous ferons des propositions pour qu'un avis *a priori* du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État ou des deux puisse être requis sur les questions soumises à référendum. De la même manière, vaccinés notamment par l'expérience du référendum de 2005 – qui est un grand traumatisme pour le peuple français : on nous en parle encore avec beaucoup de force treize ans après –, nous proposerons de compléter le texte de manière à ce que les assemblées parlementaires ne puissent pas voter à l'inverse du résultat d'un référendum.

M. Paul Molac. La proposition de loi de La France insoumise traite d'un sujet qui n'est pas tout à fait nouveau : un certain nombre de penseurs se sont déjà penchés sur le RIC. Cela dit, La France insoumise a le mérite de poser la question. On peut certes lui reprocher son opportunisme, mais la même critique pourrait être adressée à bien des groupes, et on pourrait songer à de nombreux moments de l'histoire.

M. Bruno Questel. Parole d'expert !

M. Paul Molac. Parlons-en, monsieur Questel !

Introduire une dose de démocratie directe dans notre démocratie représentative me semble être une nécessité. Force est de reconnaître que notre démocratie va mal. On laisse en quelque sorte au peuple le droit de choisir ses

élites par le vote, mais ensuite on considère qu'il ne devrait pas s'exprimer. Notre démocratie connaît des ratés. Le peuple nous reproche quelquefois d'être une aristocratie qui ne l'écoute pas, qui ne fait pas attention à lui. Il y a une exigence énorme de sa part. C'est pour cette raison que nous devrions élargir les possibilités d'organiser des référendums. Un certain nombre de pays le font : en Suisse, par exemple, la pratique est tout à fait courante, et même quand vous ne résidez pas dans le pays, vous recevez le matériel électoral vous permettant de voter. Cela fonctionne plutôt bien. C'est donc une chose à laquelle nous devrions réfléchir.

Le principe me paraît clair : nous devons aller vers plus de démocratie directe. Une fois qu'on a dit cela, encore faut-il trouver le moyen adéquat et définir la procédure. C'est là que les choses se gâtent quelque peu – je pense en particulier au seuil nécessaire pour provoquer le référendum : faut-il l'établir à 2 % ou à 5 % du corps électoral ? Un seuil à 2 % me paraîtrait trop bas. Par ailleurs – c'est un point dont on n'a pas encore parlé –, quel pourcentage de votants faut-il retenir pour valider le référendum ? En Italie, si moins de 50 % du corps électoral s'exprime, le référendum est purement et simplement annulé. La proposition de loi ne donne pas de précisions sur ce point.

Autre question : quels sont les sujets qui pourront être soumis à référendum ? La démocratie, c'est effectivement le vote, mais c'est aussi un ensemble de règles, comme le respect des droits de l'Homme et de la séparation des pouvoirs. Ne convient-il donc pas de poser des garde-fous ?

En ce qui concerne le référendum révocatoire, je suis relativement dubitatif. La proposition qui nous est faite consiste à rendre possible, à mi-mandat, l'organisation d'un référendum révocatoire. Si la procédure était étendue, nous serions en campagne électorale permanente, ce qui poserait problème – sans parler du fait que, en général, quand nous élisons quelqu'un, c'est pour une durée précise. La révocation devrait donc être limitée à des cas très particuliers et liée à des faits clairement établis ; elle ne saurait reposer sur des interprétations. Je pense en particulier à certaines pétitions réclamant la révocation d'Emmanuel Macron pour haute trahison : il ne faut quand même pas exagérer ! Il doit y avoir des limites.

Le référendum constituant pourrait être une bonne idée, car on voit bien que la Constitution de la V^e République est à bout de souffle. Elle n'a pas permis de rénover la vie politique, ayant été faite pour un homme dont l'histoire était très particulière – qui ne sera plus celle d'aucun président – et qui lui conférait sa légitimité.

Le référendum d'initiative citoyenne, enfin, doit pouvoir avoir lieu à différents échelons : au niveau de la commune, éventuellement de la communauté de communes, du département et de la région. En effet, c'est là quelque chose d'important : les citoyens doivent pouvoir s'exprimer sur tel ou tel point au niveau local.

Pour toutes ces raisons, nous souhaitons que cette proposition de loi puisse être examinée. Nous voulons avancer vers quelque chose qui me semble tout à fait légitime, à savoir que le peuple puisse, dans un certain nombre de cas, prendre lui-même les décisions. Il ne faut pas caricaturer le peuple ni penser qu'il est forcément rétrograde. J'avais l'impression, au sujet du mariage pour tous, que nous avions une majorité dans la population et que ceux qui s'y opposaient ne constituaient qu'une minorité. Le peuple peut avoir un sens politique. Lors de la Révolution française, les élites ont commis la même erreur que nous : elles pensaient avoir raison et se sont heurtées au peuple. En Bretagne, cela a conduit à la Chouannerie, alors que les paysans, au départ, étaient favorables à la Révolution. Attention : le peuple est intelligent, il est capable de voter et d'aller dans le bon sens.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. J'ai enregistré plusieurs demandes d'intervention, pour une durée maximum de deux minutes. Le rapporteur répondra ensuite, puis nous entamerons l'examen des articles et des amendements.

M. Arnaud Viala. Monsieur le rapporteur, la façon dont vous présentez les choses et les réactions que suscite inévitablement votre proposition pourraient laisser à penser que vous êtes les seuls tenants d'une démocratie directe, d'une démocratie beaucoup plus participative, et qu'en face de vous il n'y a que des forces politiques d'un autre temps, réactionnaires, qui ne veulent surtout pas que l'on entende l'avis du peuple sur les orientations qui sont prises. Tel n'est pas du tout le cas. Pour ma part, je considère que la question du référendum d'initiative citoyenne – ou d'initiative partagée – est sur la table et qu'il faut probablement lui apporter une réponse. Toutefois, je souhaite vous poser deux questions sur votre proposition, au regard des considérations que vous avez développées et du contexte.

Premièrement, il me semble qu'en tant que parlementaires en fonction, nous devons vraiment nous interroger sur la manière de restaurer la représentativité – pour nous comme pour les représentants de demain –, de rétablir le minimum de confiance qui est nécessaire pour que les citoyens se sentent représentés. C'est un sujet majeur pour la démocratie. Or la proposition de loi ne répond pas à cette nécessité. Je voudrais donc entendre votre avis sur ce point. Votre formation politique, autant que je sache, ne souhaite pas qu'il n'y ait plus du tout de représentants en France. Comment pouvons-nous donc rétablir un lien de confiance entre les personnes représentées et leurs représentants, autrement bien sûr qu'en faisant des propositions qui tendent à supprimer la représentation elle-même ?

Ma seconde question porte sur l'article 4, qui ouvre la possibilité de révoquer les élus. Comment, si un tel dispositif venait à être introduit, maintiendriez-vous un degré minimal de stabilité dans un pays comme le nôtre ? Je vous le dis très honnêtement : si cette disposition entrait en vigueur, la France serait promenée dans un sens différent tous les quatre matins.

M. Adrien Quatennens. Nous organisons en ce moment même les conditions pour que cette réunion de commission soit suivie plus largement, notamment sur les réseaux sociaux. Or je pense que celles et ceux qui nous écoutent sont aussi interloqués que moi de voir la légèreté avec laquelle la majorité appréhende le moment que nous vivons et la faiblesse des arguments qui sont opposés à cette proposition de loi instaurant des référendums d'initiative citoyenne. L'Assemblée nationale est la maison du peuple. Il est vrai que vous y êtes majoritaires mais, dans le pays, sur la question du référendum d'initiative citoyenne, vous êtes minoritaires : on voit bien, au-delà de celles et ceux qui portent le gilet jaune, que l'idée est largement soutenue.

Nous pensons que la souveraineté populaire doit être la seule boussole, que le peuple est seul souverain et qu'il faut créer les conditions pour que cette souveraineté soit effective.

Vous parlez d'opportunisme, mais les propositions contenues dans ce texte ne datent pas d'hier. J'ai été particulièrement choqué par les applaudissements de La République en Marche au moment où un intervenant a dit que le peuple aurait pour priorité d'abroger certains droits conquis comme le mariage pour tous, ou encore de rétablir la peine de mort.

M. Michel Zumkeller. Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Adrien Quatennens. Non, le peuple n'est pas d'essence réactionnaire et les Français, à cette heure, manifestent non pas pour rétablir la peine de mort, mais pour la justice sociale et la justice fiscale.

Je veux aussi rassurer, à propos du référendum révocatoire...

M. Rémy Rebeyrotte. Démagogie !

M. Adrien Quatennens. ... mon collègue Stéphane Peu qui, pour le reste, a déclaré soutenir notre proposition de loi. Le référendum révocatoire n'a pas pour ambition de dégager les élus tous les quatre matins. La première de ses vertus serait de responsabiliser les élus, en ce sens que le simple fait qu'un tel référendum puisse être organisé à mi-mandat ferait que les élus se sentiraient bien plus obligés envers leurs électeurs. D'ailleurs, si le référendum révocatoire avait existé, un grand nombre de ceux qui ont achevé leur mandat n'en auraient peut-être pas eu la possibilité après avoir trahi leurs promesses.

Vous avez un choix à faire : pensez-vous, oui ou non, que la souveraineté populaire est notre boussole politique ? Bien évidemment, le référendum d'initiative citoyenne ne soldera pas tous les problèmes. Nous pensons que, au-delà, il faudrait une assemblée constituante. Quoi qu'il en soit, songez que vous êtes regardés : n'applaudissez donc pas des bêtises comme celles qui ont été proférées.

Mme Emmanuelle Ménard. Il me semble qu'être opposé au référendum, c'est estimer que le peuple n'est pas capable de trancher certains sujets censés être trop compliqués pour lui. C'est un peu méprisant à son endroit. Le référendum est très peu utilisé par les responsables politiques et l'on dirait bien que, dans certains cas, ces derniers craignent de s'en remettre au peuple. De plus, quand le peuple s'exprime, que ce soit au sujet du mariage pour tous – je vous rappelle que la pétition déposée devant le CESE, quoique signée par 700 000 personnes, avait été balayée d'un revers de main – ou de l'Europe en 2005, il a le sentiment de ne pas être écouté – et, malheureusement, ce n'est pas seulement un sentiment.

Bien sûr, on ne peut pas faire des référendums sur tout, tout le temps, et un trop grand nombre de référendums entraînerait malheureusement leur banalisation. Sur le principe, je suis tout à fait favorable à la consultation du peuple français, mais je suis en désaccord avec certaines des propositions faites dans ce texte. Je m'en expliquerai en défendant les amendements que j'ai déposés.

M. Christophe Euzet. Je venais ce matin plein d'enthousiasme et, finalement, je suis plus inquiet qu'autre chose. En effet, si vous posez une bonne question – car un débat existe, effectivement, dans notre société –, vous y apportez une réponse désastreuse.

La question de l'exercice du pouvoir est posée depuis vingt-cinq siècles, et Jean-Luc Mélenchon n'a rien inventé en la matière. Depuis le « miracle grec » que décrivait Ernest Renan, on s'est demandé comment trancher, comment arbitrer entre le pouvoir du peuple tout entier et celui de la nation. Nous en sommes arrivés à une solution intermédiaire qui permet, tout en donnant le pouvoir à des représentants, de solliciter le peuple lorsque les événements le réclament.

Je n'accueille pas du tout avec dédain la réponse que vous apportez à travers le référendum d'initiative citoyenne. Je la prends en considération, justement parce que je considère qu'il existe un réel problème de société ; mais, précisément, quand le problème est réel et qu'on est sérieux, on avance des solutions qui le sont elles aussi. Or votre proposition est tout sauf sérieuse. Elle ne connaît aucune limite : on pourrait voter par le biais du référendum des lois relatives au budget, à la fiscalité, aux choix redistributifs, aux engagements internationaux du pays, ou encore aux droits acquis – ce qui conduirait immanquablement à revenir dessus. Il n'y aurait pas non plus la moindre exigence de quorum, c'est-à-dire que 2 % de la population pourraient décider pour tout le monde. Surtout, vous militez pour des intérêts qui sont complètement contraires à ceux que vous défendez. En effet, qui va rédiger les propositions de loi que vous évoquez ? Ce seront évidemment les lobbies et les partis minoritaires, autrement dit, tous ceux que vous combattez au quotidien.

Au lieu de créer une société de la confiance, dans laquelle les élus représentent leurs électeurs, vous construirez une société de la défiance et de la contestation permanente, dans laquelle on passera son temps à essayer de révoquer les élus dès le lendemain de leur élection – car, dans le système que vous

proposez, tout le monde aura la possibilité, au bout de six mois, de commencer à s'organiser pour atteindre le seuil permettant de destituer les représentants. Je signale au passage que, dans un village comptant 1 000 électeurs, une dizaine d'habitants pourront décider de provoquer un référendum pour contrer ce qui a été décidé par la mairie. Je trouve cela assez surprenant. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. S'il vous plaît, mes chers collègues !

Mme Cécile Untermaier. Arrêtez donc d'applaudir ! Je n'ai jamais vu ça en commission des Lois ! Cela ne contribue pas à la sérénité du débat. (*Exclamations.*)

Il est vrai que cette proposition de loi semble dictée par l'actualité et qu'elle peut, à ce titre, susciter la méfiance – de la même manière, d'ailleurs, que la loi dite anti-casseurs. Cela étant, force est de reconnaître que La France insoumise avait, dès le projet de révision constitutionnelle – et même bien avant –, mis en avant ses interrogations. Je considère donc que le procès qui est instruit à nos collègues sur ce point n'est pas équitable.

Le groupe Socialistes et apparentés avait lui aussi, en particulier dans le cadre d'amendements déposés lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle – donc avant même que les Gilets jaunes ne posent la question du RIC –, mis en avant la nécessité de faire en sorte que le Parlement reflète davantage l'expression citoyenne. Or, la majorité en avait fait très peu de cas, alors que nos propositions visaient à prendre en compte à la fois la représentativité de l'Assemblée nationale et l'expression des citoyens.

Si la proposition de loi mérite notre attention, dans la mesure où elle ouvre un débat justifié, nous devons également réfléchir sur l'équilibre de nos institutions, en particulier entre l'exécutif et le législatif. Il me semble en effet que nous devons à la fois rétablir l'Assemblée nationale dans sa véritable dimension et faire en sorte qu'elle soit réellement garante de l'expression citoyenne, ce qui n'est pas le cas actuellement. Or la révision constitutionnelle à venir, notamment en ce qui concerne le CESE, vise à déporter le citoyen vers une autre chambre, alors même que l'Assemblée nationale est le réceptacle légitime des revendications citoyennes.

Enfin, nous devons absolument lutter contre l'antiparlementarisme. À cet égard, le RIC ne saurait être utilisé pour renforcer la méfiance vis-à-vis des députés. Tout au contraire, nous devons nous enrichir de cette expression citoyenne.

Mme Marietta Karamanli. Je voudrais rappeler notre engagement de donner plus de place à l'initiative populaire. Les référendums organisés à l'initiative d'un cinquième des parlementaires, avec le soutien d'un dixième des inscrits sur les listes électorales, existent depuis 2008. Cet élargissement devait s'accompagner d'un contrôle de constitutionnalité préalable de la proposition de

loi soumise à référendum. Cela permet d'éviter qu'à travers des consultations référendaires provoquées dans des moments de trouble ou faisant suite à une émotion violente – et donc peu propices à la réflexion –, des données institutionnelles fondamentales ou des libertés et droits essentiels ne soient remis en cause.

Par ailleurs, l'étude du droit – y compris du droit comparé – permet de constater que le peuple peut, consciemment ou inconsciemment, faire des choix liberticides – je ne citerai pas tous les exemples qui s'offrent à nous à travers le monde. Le référendum d'initiative populaire peut aussi – il faut le dire – être un obstacle aux libertés et droits fondamentaux en raison du conservatisme. C'est ainsi que les femmes se sont vues à plusieurs reprises refuser le droit de voter.

Les libertés et droits fondamentaux constituent, au même titre que la souveraineté du peuple, un des fondements de la démocratie et de l'État de droit. C'est la raison pour laquelle il faut des garanties et des contre-pouvoirs, par exemple en prévoyant l'intervention du juge constitutionnel avant et après le scrutin, l'exclusion de certains thèmes ou sujets et la confirmation du résultat, à une certaine échéance, par une autre consultation. Il faut également étudier la question de la condition de majorité, en fixant un seuil de participation au regard du nombre d'électeurs inscrits ou un certain pourcentage des suffrages exprimés. Ces conditions permettront de garantir la participation du peuple, c'est-à-dire des citoyens.

M. Pierre Morel-À-l'Huissier. J'ai été très surpris à la lecture de cette proposition de loi. Je me mets à la place d'un citoyen de base qui lirait ce que vous écrivez. Vous faites une présentation apocalyptique de la situation institutionnelle de notre pays. Je trouve que vous abîmez ce qui existe. De fait, tout y passe : l'abstention, les possibles conflits d'intérêts entre le peuple et les représentants, l'article 11 de la Constitution, qui ne permet pas l'initiative populaire, les élus, qui, selon vous, ont carte blanche, ou encore les référendums locaux et nationaux, qui ne sont pas une bonne solution.

En réponse à cela, vous proposez un certain nombre de choses, notamment le référendum législatif. *Quid* des incidences budgétaires ? *Quid* des études d'impact ? Je suis curieux de savoir qui pourrait les réaliser. Vous proposez également des référendums abrogatoires – mais que fait-on après, c'est-à-dire une fois que la loi visée a été abrogée ? Vous proposez aussi le référendum révocatoire avec 5 % seulement du corps électoral. Vous proposez, enfin, un référendum constituant. On voit bien que votre texte n'a d'autre intention que d'aller vers une VI^e République, autrement dit de mettre un terme à la V^e République. Je trouve que cette orientation n'est pas souhaitable compte tenu de ce qui se passe dans notre pays.

M. Hervé Saulignac. Un sujet comme celui-ci suscite beaucoup de passions, mais aussi de postures pouvant aller jusqu'au rejet frontal, et par trop caricatural, de l'ensemble du contenu de la proposition de loi.

Est-ce que la démocratie va bien ? J'imagine que cette question nous taraude tous. À l'évidence, la réponse est non ; affirmer l'inverse, ce serait faire preuve d'une forme de cécité extrêmement préoccupante. Partant de là, nous avons la responsabilité d'essayer de faire en sorte que la démocratie aille mieux. Le pire serait que cette proposition de loi soit balayée d'un revers de main, que l'on considère qu'elle est bonne à jeter, que rien ne mérite que l'on en débattenne, qu'il n'y a rien à en tirer. Ce serait un très mauvais signal envoyé à celles et ceux qui attendent que nous nous penchions de manière un peu plus sérieuse sur cette question. En effet, on ne se demande plus vraiment comment revitaliser la démocratie. Or il y a urgence à le faire.

Cela dit, je ne suis pas absolument certain que cette proposition de loi soit le meilleur moyen de remédier au problème, car elle est quelque peu provocatrice : le balancier va si loin dans l'autre sens que la majorité se crispe, ce qui est dommage. La vérité se situe peut-être entre les deux. Pour notre part, nous regrettons qu'il soit proposé de pousser seulement un curseur, celui de l'implication citoyenne dans le jeu démocratique – laquelle, il est vrai, est insuffisante –, alors que la démocratie représentative, y compris la démocratie parlementaire, va mal elle aussi. Il faut agir dans ces deux directions : la démocratie représentative et la démocratie citoyenne.

M. Rémy Rebeyrotte. Oui, nous avons un problème : celui de notre capacité, dans notre démocratie, à associer les citoyens à la réflexion et à la décision. Nous devons réinventer les outils de la concertation. Cela passe-t-il forcément par le référendum ? À cet égard, la question n'est pas de savoir si l'on est pour ou contre le référendum : il figure dans la Constitution, aux articles 11 et 89. Peut-être faut-il en changer la pratique, mais ce que vous faites, cela s'appelle réinventer l'eau chaude car, je le répète, la possibilité du référendum existe. Il faut simplement s'interroger sur sa place et sur la manière dont il est utilisé.

M. Stéphane Peu. Et faire en sorte que les assemblées ne votent pas le contraire après !

M. Rémy Rebeyrotte. Vous voulez parler de Notre-Dame-des-Landes, mon cher collègue ?

M. Stéphane Peu. Et du référendum de 2005 !

M. Rémy Rebeyrotte. La question centrale est de savoir comment nous pouvons renforcer effectivement la concertation. Le fait que tout mandat impératif soit nul ne veut pas dire pour autant qu'il ne faille pas trouver des outils pour développer la concertation, débattre, associer nos concitoyens. Cela passe plutôt, selon moi, par un véritable changement des pratiques que par la loi. En outre, le numérique – notamment – nous permet d'associer encore plus, et plus facilement, nos concitoyens à un certain nombre de décisions, au niveau local, départemental, régional et national.

Que révèle le grand débat ? Que nos concitoyens ont envie d'exprimer leur point de vue, de donner leur opinion, d'être écoutés et de voir comment une majorité peut se dégager sur tel ou tel point. Voilà le véritable enjeu et je trouve que, une fois encore, vous apportez une mauvaise solution à une question importante – en l'occurrence, celle de la concertation.

M. Fabrice Brun. À mon tour, je voudrais citer l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation.* » Force est de reconnaître collectivement que ces principes ne sont pas suffisamment appliqués dans notre pays. On ne peut pas – ou on ne peut plus – se contenter de consulter les Français tous les cinq ans, lors des élections présidentielle et législatives. En effet, la situation économique évolue très rapidement. L'émergence de nouveaux sujets de débat, la survenance de mouvements sociaux ou sociétaux inédits tels que celui que nous connaissons, le développement du numérique, l'information en continu : tout cela a pour conséquence l'accélération du temps politique.

Je voudrais faire remarquer que le concepteur de la V^e République lui-même avait pour pratique d'éprouver de manière régulière la légitimité des responsables politiques, et plus particulièrement la sienne, en recourant soit à la dissolution soit au référendum ; mais n'est pas le général de Gaulle qui veut. Il entendait, en recourant au référendum, et tout en engageant par ce moyen sa responsabilité, faire des citoyens les « députés d'un jour ». Cette idée doit, selon moi, inspirer notre action. Il est vrai que les successeurs du général de Gaulle n'ont pas partagé cette conception de nos institutions et qu'ils se sont souvent refusés à faire du référendum une question de confiance posée au peuple – question que nous pourrions d'ailleurs inviter le Président de la République à poser car, à l'heure où tous les regards sont tournés vers lui, il serait tout de même surprenant que, si un référendum était organisé, il concerne tous les sujets sauf lui.

Le débat qui nous est proposé aujourd'hui est d'un grand intérêt. Il faut donner plus souvent la parole à nos concitoyens. Encore faut-il trouver un équilibre entre démocratie directe et démocratie représentative et assurer la stabilité de nos institutions – laquelle, il faut le rappeler sans cesse, est aussi la garante de la stabilité de notre pays.

M. Alain Tourret. À qui appartient la souveraineté populaire ? À l'exécutif, au législatif et au peuple. À partir de là, plusieurs possibilités existent pour adopter un texte. Le référendum en fait-il partie ? Si l'on étudie un peu l'histoire de France, on s'aperçoit que le référendum a toujours été conçu comme un moyen de renforcer un régime autoritaire ou de consolider un régime vacillant – toutes les consultations le démontrent à l'évidence, aussi bien celles de Bonaparte que celles de Napoléon III ou de Charles de Gaulle.

M. Olivier Marleix. Oh !

M. Alain Tourret. Il y a toujours eu une attirance pour les régimes autoritaires de la part de ceux qui ont utilisé – et faussé – le référendum.

Je renvoie ceux qui connaissent un peu l'histoire à ce qui s'est passé pendant la Révolution française. Je note en effet avec beaucoup d'intérêt – et M. Mélenchon ne me contredira pas – que Robespierre n'a jamais saisi le peuple de France d'un projet valant référendum. Le Comité de salut public et le Comité de sûreté générale étaient l'exécutif et renvoyaient les textes à l'Assemblée législative puis à la Convention. Les révolutionnaires ont donc éliminé le système de consultation.

Faut-il, pour autant, rejeter tout moyen de consultation ? À mon avis, il importe de distinguer les choses, comme nous l'avions vu, Mme Untermaier et moi, lors du précédent quinquennat, dans le cadre de la grande consultation organisée par M. Bartolone et M. Winock. Il faut, à mon avis, éliminer la possibilité d'un référendum décisionnel : en dehors des cas prévus par la Constitution, la procédure est trop dangereuse. En revanche, on doit accepter le référendum de proposition : un certain nombre de citoyens et de parlementaires proposeraient un texte et, une fois que celui-ci serait approuvé, il suivrait la procédure législative habituelle. On aurait là la possibilité d'introduire la consultation du peuple.

Actuellement, deux problèmes se posent. Premièrement, du fait de l'inversion du calendrier électoral, il n'y a plus, en réalité, qu'une seule consultation nationale : la consultation législative suit de quelques jours la consultation présidentielle. C'est un véritable problème, que nous n'avons pas anticipé lorsque l'inversion du calendrier a été votée. Deuxièmement, il est nécessaire que la consultation soit plus large dans le cas des grands projets portant sur la transformation de l'espace ou de nature industrielle. À cet égard, les propositions qui ont été faites doivent être retenues, car il est indispensable d'informer le peuple de manière plus large du fait qu'il dispose de la souveraineté.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Je vous remercie, mes chers collègues, pour toutes vos remarques.

S'agissant de lois de circonstance – il a même été question de l'opportunité supposée de ce texte –, je pense que cette assemblée en connaît plus que de raison. En l'occurrence, les propositions contenues dans ce texte sont inscrites dans notre programme depuis de très nombreuses années. Nous les avons également défendues sous forme d'amendements au projet de loi constitutionnelle qui nous a été soumis en juillet de l'année dernière. Nous ne faisons donc que maintenir notre cap et réaffirmer nos propositions.

Ce texte n'est en aucun cas antiparlementaire – bien au contraire : il s'agit d'un complément à la démocratie représentative et au rôle du Parlement. Il est assez savoureux d'entendre cette accusation venant de personnes qui soutiennent un grand débat organisé par le Président de la République, dans lequel le

Parlement n'a aucun rôle à jouer et dont la conclusion sera elle aussi donnée par le Président. Le référendum d'initiative citoyenne est justement un outil permettant de conclure le grand débat : à partir du moment où le peuple s'exprime, débat, met au clair ses idées, il faut lui donner un moyen de trancher sur ces questions. Un référendum d'initiative citoyenne...

M. Rémy Rebeyrotte. Il existe d'ores et déjà dans la Constitution !

M. Bastien Lachaud, rapporteur. ... permettant au peuple lui-même – et non plus au Président de la République – de décider des questions auxquelles il répondra, change beaucoup de choses en termes de participation.

Monsieur Rebeyrotte, vous dites que demander l'instauration du référendum d'initiative citoyenne, c'est réinventer l'eau chaude, parce que cela existe dans la Constitution. Je vous répondrai simplement que c'est assez méprisant vis-à-vis de tous ceux qui défendent cette revendication, notamment les Gilets jaunes, qui se sont mobilisés et continuent à le faire. Il est difficile, avec un tel comportement, de rétablir la confiance entre les parlementaires et le peuple.

Concernant les seuils, j'aimerais préciser les choses. Prévoir que 2 % de la population peut déclencher le référendum n'implique pas que ces seules personnes vont se prononcer lors du référendum, et donc décider pour tout le monde : l'initiative de ces 2 % permettra à tout le monde de se prononcer, ce qui est totalement différent. Par ailleurs, s'agissant du quorum, je tiens à rappeler que les articles 11 et 89 n'en prévoient aucun. Ainsi, le quinquennat, qui a modifié très profondément nos institutions, a pu être adopté par référendum alors que le taux de participation était de 30 % : les 70 % de votes en faveur de la mesure ne représentaient que 22 % des inscrits. Autrement dit, seuls 22 % des inscrits ont décidé de modifier de fond en comble nos institutions, sans que cela dérange personne. Pourquoi, dans le cas d'un référendum d'initiative citoyenne, faudrait-il un quorum ? Je vous invite à méditer sur le sujet.

La discussion autour de la souveraineté nationale et de la souveraineté populaire est un faux débat : le peuple français est un peuple politique, qui a été fondé par les constitutions successives et par le contrat politique qui l'unit. La Constitution de la V^e République a tranché ce débat dans l'article 3 : les deux notions sont tout à fait similaires.

Monsieur Balanant, je me réjouis de votre réponse, même si – vous me pardonneriez de le dire – on peut la trouver un peu opportuniste : s'il est aussi important que vous le dites de mettre en place de telles initiatives, où sont vos amendements pour nous permettre de débattre, d'avancer et de déboucher sur un texte encore meilleur à l'issue de ces travaux ?

Je trouve aussi, madame Pau-Langevin, que l'idée des amendements citoyens est très intéressante. Il me paraît malheureusement illusoire de penser que les citoyens pourraient se saisir de nos débats alors même qu'il est compliqué pour les parlementaires de suivre le rythme imposé par le Gouvernement.

M. Zumkeller a évoqué une question importante. Le peuple serait intrinsèquement réactionnaire et porterait en lui les pires travers de notre société. Il ne faut pas avoir peur du peuple.

Plusieurs députés. Ce n'est pas ce qu'il a dit !

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Si !

M. Rémy Rebeyrotte. C'est scandaleux ! Quelle démagogie !

M. Bastien Lachaud, rapporteur. C'est ce qui a été dit, et c'est ce que vous avez applaudi : l'idée était qu'avec le peuple au pouvoir, l'abolition de la peine de mort n'aurait pas eu lieu. (*Exclamations sur plusieurs bancs.*)

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, il faut vraiment que l'on s'écoute et que l'on s'exprime de manière respectueuse, dans la tonalité, sur la forme comme sur le fond. Je vous remercie de tous le faire.

M. Rémy Rebeyrotte. À commencer par le rapporteur !

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Si l'on regarde ce qui s'est passé récemment en Irlande, on voit que c'est le peuple qui a décidé, par référendum et dans sa grande majorité, d'autoriser l'interruption volontaire de grossesse. Il ne faut donc pas avoir peur du peuple. Voilà ce que je vous réponds, monsieur Zumkeller, du moins si votre intervention était une question. Lorsqu'on donne au peuple les moyens et le temps de débattre et de se forger une opinion, bien souvent il tranche sagement.

En ce qui concerne le quorum, je pense avoir déjà répondu.

Pour ce qui est du référendum révocatoire, monsieur Viala, vous avez demandé comment rétablir le lien de confiance et lutter contre l'instabilité qui serait celle de ce mécanisme. Je pense que ces deux aspects vont ensemble : c'est parce qu'il y a un référendum révocatoire que les élus se trouvent sous le contrôle populaire et que la confiance se réinstalle. On ne se dit plus qu'on a élu quelqu'un pour cinq ans, que l'on ne peut plus rien y changer et que l'on est obligé d'attendre. On sait qu'on a un outil. Cela pousse surtout à la vertu, et ce sont des élus vertueux qui rétabliront la confiance.

Il y a évidemment eu un miracle grec, mais ce n'est pas un modèle immuable, monolithique, auquel il faudrait encore se conformer aujourd'hui. Où est le tirage au sort dans notre société alors que c'était un élément essentiel dans la démocratie athénienne ? On ne doit pas penser qu'il existe un modèle monolithique qui fonctionnerait et que toute modification de ce modèle serait une perversion. Je pense au contraire qu'il est nécessaire de réinterroger constamment notre modèle démocratique pour lui donner encore plus de vitalité. Tel est l'objet de cette proposition de loi constitutionnelle et du référendum d'initiative citoyenne.

La commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi constitutionnelle.

Article 1^{er} (titre XIII *bis* de la Constitution [nouveau]) : *Référendum d'initiative citoyenne*

M. Erwan Balanant. Le rapporteur a demandé pourquoi notre groupe n'a pas déposé d'amendements sur ce texte. Il y a deux raisons. La première est qu'un grand débat national est en cours et que nous entendons sur le terrain, toutes et tous, beaucoup de propositions et de revendications en la matière. Le temps viendra de réviser la Constitution, et ce sera extrêmement important pour notre démocratie, mais ce n'est pas le moment. L'autre raison est tout simplement que j'ai mis le nez dans le « moteur » de votre texte, avec mon équipe, et que, je suis désolé de vous le dire, en toute amitié, mais ce que vous proposez n'est ni fait ni à faire, si je puis m'exprimer ainsi : il faudrait procéder à une réécriture complète. Vous n'avez pas pris en compte un certain nombre d'éléments, qui concernent en particulier la hiérarchie des normes, et vous n'avez pas proposé les lois organiques qui devraient accompagner votre texte, contrairement à ce que d'autres ont fait, comme M. Marleix. C'est pourquoi j'ai dit tout à l'heure que votre proposition est d'opportunité : cela figurait dans votre programme, mais vous avez agi d'une manière bâclée, ce qui est dommage car ce sujet est crucial pour notre démocratie.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous n'allons pas refaire la discussion générale à l'occasion de cet article 1^{er}. Je vais donner la parole à ceux qui l'ont demandée, mais brièvement.

M. Christophe Euzet. Je voudrais faire une petite mise au point, très brièvement. Nous aimons nos enfants, nos familles et nos compatriotes. Nous aimons le peuple de la même façon que le rapporteur semble le faire – je voudrais le rassurer sur ce point. Par ailleurs, le grand débat qui est en cours a pour vocation de dresser un état des lieux afin de voir ce qui pourra être fait dans les meilleures conditions, c'est-à-dire de façon sérieuse et raisonnable, pour faire aller nos institutions dans le meilleur sens possible, d'une manière admise par l'ensemble de nos concitoyens.

M. Adrien Quatennens. Je voudrais préciser que le référendum d'initiative citoyenne correspond à une véritable volonté, qui est soutenue majoritairement, et qu'il est un mécanisme permettant de garantir et de conjuguer la stabilité institutionnelle et l'intervention populaire – c'est bien le point d'équilibre qu'il faut trouver. Il ne s'agit pas de mettre en place une assemblée générale permanente mais d'assurer, en parallèle de la représentation nationale, une capacité permanente d'intervention populaire.

Une fois qu'un référendum d'initiative citoyenne a été décidé, c'est-à-dire si le nombre de signatures nécessaires est atteint – et on peut discuter du nombre, c'est amendable... –, il y a alors une campagne électorale qui démarre, pour plusieurs mois.

En ce qui concerne le référendum révocatoire, je tiens à préciser que dans beaucoup de pays où il existe, il permet aussi, quand il a lieu, de relégitimer un élu jusqu'à la fin de son mandat : ne pensez pas que ce mécanisme vise uniquement à « dégager » les élus. Sa première vertu est d'obliger ces derniers, parce qu'ils savent que ce mécanisme existe et qu'ils peuvent y être soumis. C'est aussi l'occasion de réaliser, en quelque sorte, un bilan de mi-mandat, si le nombre de signatures requis est atteint, et de vérifier qu'il y a toujours une corrélation entre la volonté populaire et l'action menée. Nous pensons que c'est profondément vertueux.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Je voudrais préciser, en réponse à M. Balanant, que nous avons auditionné quatre constitutionnalistes dans le cadre de la préparation du rapport.

M. Erwan Balanant. Oui, et on les connaît bien...

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Aucun d'entre eux n'a relevé de problème de forme rédhitoire. Vous auriez d'ailleurs pu participer aux auditions, mais peu importe. Aux yeux de ces constitutionnalistes, il n'y a pas de problème de rédaction dans le texte qui ne puisse faire l'objet de précision.

En ce qui concerne les lois organiques, j'aurais bien aimé que le Gouvernement en présente en complément du projet de révision constitutionnelle que nous avons examiné en juillet dernier – sans les connaître, donc.

Je suis ravi de l'amour que M. Euzet a pour le peuple, mais je regrette qu'il n'y ait aucune mention dans les interventions des membres de son groupe de la nécessité de lui permettre de participer davantage à la prise de décision.

M. Sacha Houlié. On pourrait discuter de l'objectivité des personnes auditionnées – vous avez choisi, en tant que rapporteur, qui l'était. On aurait pu faire intervenir beaucoup plus de professeurs de droit comme le sont d'ailleurs Christophe Euzet et d'autres collègues : on aurait probablement eu des points de vue tout autres.

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2 (article 78 de la Constitution [nouveau]) : Référendum d'initiative citoyenne législatif

La Commission examine l'amendement CL15 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Il me semble très important de débattre de ce texte et de l'amender si certaines dispositions ne nous paraissent pas convaincantes. S'il y a une proposition qui revient systématiquement sur les ronds-points, dans les assemblées générales des Gilets jaunes ou dans la rue – ou plutôt deux propositions, puisqu'il y a aussi la démission de M. Macron –, c'est

bien celle du référendum d’initiative citoyenne. Je trouve dommage de balayer cette question d’un revers de la main, de ne pas vouloir engager la discussion, au motif qu’il faudrait attendre la fin du grand débat. À ce moment-là, arrêtons les travaux parlementaires et reprenons l’examen des textes législatifs mi-mars ! Le grand débat ne nous empêche pas d’examiner, et d’adopter, des textes, notamment sur la justice, alors que cela fait partie des thèmes dont il faut débattre, selon la lettre adressée aux Français par M. Macron – c’est écrit noir sur blanc, je l’ai vérifié –, ou sur l’école : nous le faisons alors que le grand débat se poursuit. L’argument qui a été évoqué ne me semble donc pas recevable.

Par l’amendement CL15, je propose une rédaction plus opérationnelle de l’alinéa 2 de l’article 2. Il s’agit de préciser le champ du référendum d’initiative citoyenne. Je pense qu’il pourrait être organisé pour adopter, modifier ou abroger totalement ou partiellement une loi, à l’exception de la Constitution et des lois de finances, dans un souci de stabilité. Il me semble aussi que les propositions de loi qui feraient l’objet d’un tel référendum devraient avoir un objet unique, afin que l’on ne parte pas dans tous les sens, et qu’elles ne puissent pas être à nouveau soumises au vote pendant un certain temps après un référendum – je propose cinq ans, mais on peut envisager un délai plus court – pour éviter de s’éparpiller et ne pas manquer de stabilité juridique et institutionnelle.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Cet amendement vise à substituer au référendum législatif prévu par l’article 2 et au référendum abrogatif prévu par l’article 3 un référendum unique qui permettrait de proposer ou d’abroger une loi. J’y suis défavorable.

Tout d’abord, ces deux procédures n’ont pas le même sens : l’une vise à introduire une procédure législative à l’initiative des citoyens, en parallèle de la procédure parlementaire existante, ce qui peut s’inscrire en complémentarité avec cette dernière ; l’autre procédure part, au contraire, de la volonté des citoyens de réorienter la politique menée par leurs représentants. À titre d’exemple, le référendum abrogatoire a permis, en Italie, de revenir sur des dispositions, souhaitées par Silvio Berlusconi, qui tendaient à organiser son irresponsabilité pénale. Politiquement, les deux procédures ne peuvent pas être totalement rapprochées, comme vous le proposez.

Par ailleurs, vous souhaitez exclure les lois de finances et la Constitution du champ du référendum d’initiative citoyenne (RIC). Alors que les choix budgétaires de la présente majorité expliquent en grande partie la mobilisation actuelle des Gilets jaunes et, plus largement, le sentiment d’un accroissement des inégalités, je ne pense pas qu’il soit opportun d’exclure les mesures fiscales ou budgétaires des sujets pouvant être soumis à référendum. Quant au respect de la Constitution, il s’impose en effet, mais cette précision n’est pas nécessaire. Nous n’avons pas souhaité trancher la question du filtrage des propositions, afin de ne pas préempter le débat parlementaire sur ce point et parce que de nombreuses options sont possibles. À titre personnel, je considère que ce filtrage ne peut pas reposer entièrement sur le Conseil constitutionnel. Celui-ci pourrait donner un

avis, et une instance citoyenne déciderait de la validité des propositions qui lui seraient soumises.

M. Erwan Balanant. La question de la constitutionnalité est un élément essentiel pour l'éventuel succès du RIC – je ne parle pas du référendum révocatoire ou abrogatoire dont nous aurons l'occasion de débattre tout à l'heure. Le RIC est un élément important dans notre nouveau modèle démocratique. La constitutionnalité et la co-construction sont des impératifs pour la réussite de ce dispositif. Les constitutionnalistes sérieux qui travaillent sur ce sujet – je pense en particulier à Yves Sintomer – disent qu'on ne peut pas imaginer un RIC sans filtre, celui-ci restant à inventer. C'est sur ce point qu'il faut travailler d'une manière extrêmement poussée.

Quelles sont les solutions possibles ? Il pourrait y avoir une co-construction entre les initiateurs du texte et le Parlement. L'initiative resterait aux citoyens, et c'est ce qui est important dans ce dispositif : il faut qu'il y ait une initiative citoyenne, mais elle doit aboutir à un texte co-construit, avec une mise à l'agenda de la question dans le débat public. C'est la réalité de la démocratie : elle ne consiste pas seulement à voter. C'est aussi une co-construction. Or c'est ce qui manque extraordinairement dans votre texte. Je continue personnellement à travailler sur ce sujet. Je pense que le Conseil économique, social et environnemental (CESE), que nous avons appelé, pour l'instant, le Forum de la République, pourrait être le filtre de la co-construction citoyenne de la question, qui serait ensuite soumise à un référendum. Je vois que M. Di Filippo rigole, mais il devrait s'intéresser un peu plus à ces sujets...

M. Fabien Di Filippo. C'est incompréhensible ! (*Exclamations sur plusieurs bancs*).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous en prie, pas d'interpellations personnelles. Soit nous arrivons à avancer calmement, en se respectant et en s'écoulant mutuellement, soit je suspends la réunion.

M. Erwan Balanant. Je viens d'être interpellé par M. Di Filippo.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Vous l'aviez aussi interpellé juste avant.

M. Erwan Balanant. Mais pas de la même manière !

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL16 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Je propose que le référendum d'initiative citoyenne puisse être organisé à la demande d'au moins 500 000 électeurs.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Nous avons fait le choix de renvoyer cette question à une loi organique, tout en prévoyant que le seuil retenu ne pourra

être supérieur à 2 %, ce qui correspond à 900 000 signatures. Il nous semble nécessaire que le nombre de soutiens assure une légitimité suffisante au texte proposé pour justifier l'organisation d'un référendum, mais je préfère un pourcentage plutôt qu'un nombre – un tel seuil pourrait en effet évoluer si la population varie.

M. Sacha Houlié. Nous avons dit notre opposition au RIC de manière générale. L'argument du césarisme n'a pas été renversé, et nous considérons qu'il serait prématuré de débattre de ce sujet à l'Assemblée nationale avant que le grand débat national ait lieu dans nos villes et nos villages. Nous nous opposerons donc à tous les amendements portant sur l'article 2, puis à cet article. J'observe par ailleurs, avec un certain amusement, que Mmes Ménard et Lorho veulent supprimer le RIC législatif au niveau local : ce qui vaudrait au niveau parlementaire ne s'appliquerait donc pas aux collectivités territoriales et à leurs amis qui les dirigent.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle aborde l'amendement CL24 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Je souhaite insérer un alinéa précisant que la demande d'organisation d'un référendum d'initiative citoyenne et la proposition de loi qui l'accompagne sont présentées au Conseil constitutionnel et soumises pour avis au Conseil d'État afin de s'assurer de leur compatibilité avec notre corpus législatif.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Je comprends votre démarche, mais il serait préférable de proposer des amendements de coordination aux articles 60 et 61 de la Constitution, en ce qui concerne le Conseil constitutionnel, et à l'article 39 s'agissant du Conseil d'État. Si d'aventure le texte était adopté, je déposerais en vue de la séance les coordinations nécessaires et un amendement relatif au mécanisme de filtrage que j'ai évoqué précédemment.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CLI de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. J'ai une inquiétude sur les interactions et la coexistence entre un potentiel référendum d'initiative citoyenne et les institutions législatives en place. Le nouveau dispositif ne supplanterait pas le pouvoir législatif du Parlement mais le compléterait. Il me paraît donc nécessaire de préciser les règles de cohabitation entre ces deux systèmes d'élaboration de la loi. Quel sera le rapport de force entre les textes issus d'un référendum d'initiative citoyenne et ceux adoptés par la représentation nationale ? Celle-ci devra-t-elle donner son aval pour que les autres textes puissent entrer en vigueur ? Par ailleurs, quelle sera la place du pouvoir réglementaire ? On ne peut envisager un mécanisme d'initiative législative citoyenne sans préciser le rôle du Parlement.

Les enjeux de ce dispositif sont importants, et il ne doit pas subsister de zones d'ombre.

Enfin, le seuil de 2 % de signatures nécessaires est faible, ce qui risque d'entraîner des abus, de favoriser l'inflation législative et de nuire à la qualité des textes. Je ne suis pas contre le référendum d'initiative citoyenne, bien évidemment, mais il est important d'être prudent et de ne pas se laisser commander par l'urgence qu'imposent les circonstances. Il s'agit de trouver un juste compromis afin de ne pas systématiser la pratique dont nous parlons, au risque de fragiliser les institutions. Il y va aussi de l'efficacité du dispositif.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Cet amendement maintiendrait le principe selon lequel le peuple a le droit de proposer des lois, mais sans lui en laisser la possibilité. Je ne comprends pas bien la logique suivie, et j'émet donc un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL9 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. J'aimerais dire à nos collègues de la majorité qu'amender, c'est débattre. Cette discussion sur les référendums d'initiative citoyenne est passionnante, et je voudrais remercier le rapporteur de l'avoir invitée dans notre Assemblée. Il est indispensable de permettre à nos concitoyens de participer davantage à la décision publique, et c'est dans cet esprit que j'ai déposé plusieurs amendements.

Le texte qui nous est soumis prévoit que le pourcentage de signatures nécessaires pour convoquer un référendum de cette nature est renvoyé à une loi organique. Mon amendement vise à définir le seuil dans cette proposition de loi constitutionnelle, en le fixant à 1 % du corps électoral. C'est ce qui est prévu en Suisse, où le corps électoral s'élève à 5 millions de personnes : 50 000 pétitionnaires peuvent donc lancer une consultation référendaire. On a beaucoup parlé de la Suisse sur ce sujet, et on l'a souvent citée en exemple pour son recours régulier à la consultation citoyenne. Je propose donc que nous nous inspirions de ce qui fonctionne dans ce pays voisin du nôtre.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Le seuil est également compris entre 1 % et 2 % en Italie pour le référendum abrogatoire. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Christophe Euzet. Je veux réitérer mon inquiétude à l'égard de ce qui nous est proposé. On peut toujours réfléchir aux conditions d'implication du peuple dans les processus décisionnels. Cela fait d'ailleurs partie des discussions qui existent actuellement en dehors de notre commission. Je reviens sur ce que j'ai dit tout à l'heure : dans un village comptant 1 000 électeurs, un seuil de 1 % signifierait que dix personnes auraient la faculté de proposer un acte délibérant ou

un acte concernant la collectivité. C'est quand même un seuil qui conduit à s'interroger.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL18 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Je vais retirer l'amendement que j'ai déposé car les propositions de M. Fabrice Brun me semblent plus pertinentes.

L'amendement CL18 est retiré.

Puis la Commission en vient aux amendements identiques CL2 de Mme Marie-France Lorho et CL19 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Marie-France Lorho. Ce qui s'applique au niveau national vaut aussi à l'échelle locale. La qualité d'un pays se mesure à l'aune de son arsenal législatif. Si l'on doit partager le pouvoir législatif avec une initiative citoyenne, on ne peut pas le faire dans des conditions aussi peu restrictives. L'initiative citoyenne ne doit pas devenir la norme : elle ne doit pouvoir être mise en œuvre que dans des conditions d'une particulière gravité, dans le cadre de relations bien définies avec le pouvoir législatif. Un seuil de 2 % des électeurs me semble particulièrement bas s'agissant d'une mesure aussi importante. La France a certes connu trop peu de référendums et ils n'ont pas toujours été respectés lorsqu'ils ont eu lieu. Pour autant, systématiser une telle pratique risque d'accroître le phénomène de l'abstentionnisme et du désintérêt des citoyens, à moins que le dispositif ne soit appliqué sur des sujets particulièrement mobilisateurs. Le texte qui nous est soumis bouleverserait nos institutions : il faut davantage de précision.

Mme Emmanuelle Ménard. Je propose également de supprimer l'alinéa 4 de l'article 2, ce qui va me donner l'occasion de répondre à ce que M. Houlié a dit tout à l'heure. Si l'idée d'un référendum d'initiative locale est séduisante, elle risque à terme de créer des inégalités entre les territoires. Que les choses soient claires : je suis absolument favorable au référendum local – c'est tellement vrai que nous en avons proposés, à Béziers, qui ont été refusés par le préfet. Je suis absolument favorable à l'initiative locale, mais pas dans la formulation qui nous est proposée. Je présenterai en séance un amendement plus constructif qu'une simple suppression de cet alinéa. Cela dit, je ne pense pas que l'on puisse soumettre au vote tout projet de délibération municipale : ce serait un excellent moyen pour les oppositions de faire de l'obstruction pure et simple.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Mme Lorho demande la suppression du RIC au niveau local au motif que la procédure ne serait pas suffisamment détaillée. Permettez-moi de faire trois observations. La Constitution ne peut pas tout prévoir mais, si ce dispositif devait être adopté, nous proposerions en séance les coordinations nécessaires pour garantir le respect des valeurs républicaines. Par ailleurs, et comme l'usage le veut, nous renvoyons à une loi organique les conditions de la mise en œuvre : nous aurons donc à nous prononcer sur ce point

dans un second temps. Enfin, il existe déjà une possibilité de référendum local qui est trop rarement utilisée, car l'initiative en est réservée aux élus. Nous savons bien que les citoyens demandent une politique de proximité, à l'écoute de leurs besoins. Prendre en considération cette demande par l'instauration d'un RIC local me paraît une avancée nécessaire.

Mme Ménard invoque le risque d'inégalités entre les territoires. Or celles-ci existent déjà, et elles se sont aggravées suite aux dix années de politique d'austérité que nous avons connues. Les initiatives locales peuvent créer de l'émulation et je considère qu'il faut encourager les citoyens à exprimer directement leurs préférences afin de résoudre des difficultés constatées localement.

Pour ces différentes raisons, j'émet un avis défavorable à ces deux amendements.

M. Adrien Quatennens. J'aimerais rappeler ce que le rapporteur a déjà dit en ce qui concerne les inquiétudes relatives aux seuils – celui de 2 % pour le déclenchement d'un référendum qui permettrait d'abroger ou de proposer une loi, et celui de 5 % pour le référendum permettant d'exercer le pouvoir constituant ou pour déclencher un référendum révocatoire. Qu'on s'entende bien : il ne s'agit pas des seuils conduisant à prendre directement une décision mais à déclencher un référendum. C'est sur la base de ces seuils que le processus serait lancé, qu'une campagne aurait lieu et que l'ensemble du corps électoral serait ensuite appelé à prendre une décision. Je ne voudrais pas laisser penser qu'il suffirait de 2 % du corps électoral pour adopter ou abroger une loi.

M. Sacha Houlié. Je voudrais apporter une précision qui pourrait être éclairante sur ce qui est susceptible d'arriver si nous consacrons cette mesure dans la Constitution. Quel était l'objet du référendum réclamé par le maire de Béziers ? La question était de savoir si les électeurs approuvaient l'installation de nouveaux migrants imposés par l'État, sans consultation du conseil municipal.

Mme Emmanuelle Ménard. Exactement.

M. Sacha Houlié. On voit très bien l'usage qui pourrait être fait de ce genre de dispositions, qui sont naturellement populistes. Un tel référendum a été refusé, à bon droit, par le préfet car il s'agit d'une compétence de l'État sur laquelle la commune n'a aucune autorité.

M. Erwan Balanant. Le référendum local existe déjà, en effet, et il est très peu utilisé. Pourquoi ? Car il est laissé à l'initiative de l'exécutif de la collectivité territoriale et souvent, par crainte du référendum en France et de ses conséquences, les élus hésitent à l'utiliser.

On avait bien compris, monsieur Quatennens, qu'il est question du seuil de déclenchement.

Je pense que le RIC est extrêmement important au niveau local. On doit arriver à le mettre en place au sein de nos collectivités. L'initiative du citoyen, pour proposer localement des sujets, est essentielle.

Il faudra aussi encadrer ce dispositif en ce qui concerne les conditions du débat, notamment la campagne électorale – comment elle se passe, et quel peut être ou non son financement. Ce sont des questions extrêmement importantes. Ceux qui travaillent un peu sur ce sujet, et qui regardent ce que font les pays étrangers, savent qu'il existe un RIC local aux États-Unis. Une des raisons de son dysfonctionnement est la capacité de financer les campagnes électorales avec des flots d'argent. C'est un vrai sujet sur lequel nous devons aussi réfléchir : comment encadre-t-on les campagnes se déroulant à l'occasion d'un RIC ?

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Le référendum évoqué par M. Houlié était le fait d'élus et non un référendum d'initiative citoyenne ou populaire : c'est plutôt un contre-exemple, une situation dans laquelle des élus sont en mesure d'utiliser l'outil référendaire dans une perspective plébiscitaire et césariste. Ce n'est absolument pas un argument valable pour rejeter le RIC.

Pour ce qui est du financement, monsieur Balanant, il existe déjà des règles pour les campagnes référendaires, et il n'y a pas de raisons qu'elles ne puissent pas s'appliquer aussi à des référendums d'initiative citoyenne.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle examine l'amendement CL14 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Cet amendement concerne le contrôle de constitutionnalité du référendum d'initiative citoyenne. Je propose de compléter l'article 2 par l'alinéa suivant : « la loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle la régularité du recueil des signatures d'électeurs nécessaires au soutien de l'initiative, ainsi que la conformité de l'initiative à la Constitution ».

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Si cet article était adopté, je m'engage à prévoir une coordination à propos du contrôle des opérations par le Conseil Constitutionnel et à déposer un amendement relatif au filtrage des propositions, qui reposerait sur un avis de ce dernier, le dernier mot étant toutefois laissé à une instance citoyenne. J'émet donc un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 2.

Article 3 (article 79 de la Constitution [nouveau]) : Référendum d'abrogation législative

La Commission est saisie de l'amendement CL20 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Mon amendement tend à supprimer l'article 3, par cohérence avec ce que j'ai proposé à l'article précédent : la nouvelle rédaction que j'ai défendue permettait déjà de répondre à la question que vous soulevez. Mon amendement n'ayant pas été adopté, cela n'a toutefois plus beaucoup plus d'intérêt.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Vous venez de présenter la réponse que je m'apprêtais à faire. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL3 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. La visibilité et la stabilité que doivent garantir les lois suppose que le pouvoir de les faire et de les défaire soit utilisé avec discernement.

À l'échelle locale, une prérogative citoyenne peut se justifier par le fait qu'elle touche un nombre restreint de personnes. Sa portée limitée diminue son impact. À l'échelle nationale, cela provoquerait une insécurité juridique trop importante. On ne peut pas prendre le risque que le pouvoir législatif soit noyauté par 2 % des électeurs, quand bien même les revendications soutenues par eux seraient par la suite soumises à un référendum.

Octroyer à 2 % des électeurs inscrits sur les listes électorales le pouvoir d'organiser un référendum pour demander l'abrogation d'une loi, c'est vouloir institutionnaliser l'insécurité juridique. Le justiciable naviguera à l'aveugle, sans avoir de garantie que les textes dont il bénéficie seront encore en vigueur le lendemain

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Vous proposez de supprimer le RIC abrogatoire au motif qu'il créerait de l'instabilité. Sur quels faits vous appuyez-vous pour défendre cette position ? Le recours à ce type de référendum est possible dans de nombreux pays sans que cela pose de difficultés particulières. Je pense notamment à l'Italie, qui a connu plusieurs dizaines de référendums abrogatoires depuis 1948. J'émet donc un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle aborde ensuite l'amendement CL10 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. L'article 3 créerait un référendum d'initiative citoyenne abrogatif. Dans le prolongement de ce que j'ai proposé à l'article 2, l'amendement CL10 vise à fixer à 1 % du corps électoral le seuil permettant de déclencher un tel référendum, sur le modèle d'autres pays, déjà évoqués.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Comme précédemment, je m'en remets à la sagesse de la commission.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL25 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Je souhaite appeler votre attention sur le risque d'un *shutdown* à la française que pourrait entraîner l'abrogation par référendum des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, et aimerais recueillir votre avis éclairé sur cette question, monsieur le rapporteur.

En effet, une abrogation en cours d'année pourrait ôter tout fondement juridique aux dépenses de l'État ou des organismes de sécurité sociale et porter atteinte au fonctionnement des services publics. Concrètement, le versement des retraites, des prestations sociales, ou des traitements des fonctionnaires deviendrait impossible, ce qui serait pour le moins gênant. D'ailleurs, certaines législations qui admettent le référendum d'initiative citoyenne abrogatif excluent de son champ d'application les textes budgétaires, à l'image de l'article 75 de la Constitution italienne.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Je ne considère pas que cette exclusion soit opportune, mais vous avez raison de soulever cette question. Nous pourrions apporter des garanties d'ici la séance si le dispositif était adopté. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL26 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Je propose d'exclure également les budgets des collectivités territoriales du champ du référendum abrogatif afin qu'il ne soit pas porté atteinte au bon fonctionnement des services publics locaux.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle rejette ensuite l'article 3.

Article 4 (article 80 de la Constitution [nouveau]) : *Référendum révocatoire*

La Commission examine l'amendement CL21 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Le droit de révocation des personnes élues est dangereux en ce qu'il risque d'entraîner une instabilité institutionnelle, donc une difficulté supplémentaire pour gouverner. Diminuer la durée des mandats, Comme l'a proposé M. Michel Zumkeller tout à l'heure, pourrait être une solution, mais elle présenterait d'autres inconvénients difficiles à surmonter. Il serait sans doute plus pertinent de permettre aux électeurs de demander la dissolution de l'Assemblée nationale, sans que cela remette en question l'article 12 de la Constitution.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Le référendum révocatoire existe dans d'autres pays. Loin d'induire une instabilité particulière, il permet de garantir la responsabilité des élus vis-à-vis des citoyens et le caractère vertueux de la vie politique. Je suis assez sensible à votre proposition concernant la dissolution de l'Assemblée nationale, qu'aucun autre pays ne prévoit, mais ce n'est pas le sujet de cet amendement, auquel je reste défavorable à ce stade.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie, en discussion commune, des amendements CL12 de M. Fabrice Brun et CL22 de Mme Emmanuelle Ménard.

M. Fabrice Brun. Je souhaite rappeler qu'il existe une différence entre le seuil de déclenchement pour organiser un référendum et le seuil de décision, qui est le fruit du vote auquel tous les électeurs sont conviés. Il n'aura échappé à personne que cet amendement n'est pas tout à fait dans la ligne politique du groupe Les Républicains. Pourquoi proposer de réserver le référendum révocatoire au seul président de la République ? Les échanges que j'ai eus ces derniers mois sur le terrain avec des milliers d'Ardéchois, portant ou non un gilet jaune, ont souvent porté sur l'applicabilité de l'article 68 de la Constitution. Cet amendement permet d'amorcer le débat. La révocation du Président de la République étant un acte grave, puisqu'elle remet en cause l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct, il est proposé de porter à 10 % du corps électoral le pourcentage permettant de déclencher le référendum, soit 4,5 millions d'électeurs en 2018. Il reviendra ensuite à l'ensemble des Français de se prononcer.

Mme Emmanuelle Ménard. Plutôt qu'un droit de révocation, il serait préférable de confier aux Français le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale, de façon suffisamment encadrée pour que cette mesure ne soit pas mise en œuvre de façon abusive.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Monsieur Brun, votre amendement vise à limiter le RIC révocatoire au Président de la République et à porter le seuil de soutien à 10 % des électeurs. Je comprends votre argumentation, mais cette proposition revient à aggraver encore le déséquilibre de nos institutions qui font du Président de la République la personne autour de laquelle se polarise toute la vie politique. Or il est un élu comme un autre, et devrait être soumis au même principe de responsabilité devant les citoyens.

Madame Ménard, la procédure de dissolution de l'Assemblée nationale devrait être complémentaire du référendum révocatoire et non s'y substituer. Avis défavorable sur les deux amendements.

La Commission rejette successivement les amendements.

Puis elle examine l'amendement CL4 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. Si l'idée de révoquer les parlementaires ou les élus à l'échelle locale est concevable – bien que l'on comprenne mal pourquoi le pourcentage d'électeurs requis serait de 5 % au lieu de 2 % pour le référendum législatif –, la possibilité de révoquer le Président de la République en cours de mandat – dont je comprends qu'elle soit demandée par les Gilets jaunes – pourrait porter atteinte à la stabilité des institutions.

De plus, cet article ne prévoit pas ce qui doit suivre la révocation. La lecture de l'exposé des motifs laisse deviner que de nouvelles élections seront organisées, mais la rédaction de l'article demeure imprécise sur ce point, et par conséquent dangereuse. Ces élections intempestives porteront à la fonction la plus haute de l'État des personnes plus soucieuses de faire campagne que de gérer la France.

Si l'on veut modifier l'institution présidentielle, il faut commencer par légiférer sur ce que réclament les Français depuis longtemps, la prise en compte des votes blancs et de l'abstention, de plus en plus importants. La possibilité de destituer le Président de la République autrement que dans les modalités déjà prévues par la Constitution entraîne une instabilité trop grande.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Madame Lorho, l'article 7 de la Constitution prévoit ce qu'il se passe en cas de vacance ou d'empêchement du Président. Par votre amendement, vous proposez de maintenir le principe de la révocation des élus par les citoyens, sans en permettre l'application. Avis défavorable.

M. Christophe Euzet. Ce qui mérite un débat, c'est de savoir qui tient la plume pour déterminer le contenu de ce qui sera soumis au peuple. Soit la révocation a un fondement pénal, et dans ce cas les procédures existent déjà, soit elle est de nature politique, et il convient alors de savoir à quel niveau le candidat est engagé dans son mandat. Si le mandat est impératif, comment prévoir ce qui n'est pas prévisible, comment être précis dans sa campagne sans être lié par ce que l'on a dit, comment s'adapter à ce que l'on n'aura pas pu dire ? Par ailleurs, le référendum révocatoire concernerait les parlementaires et les conseillers aux niveaux municipal, départemental, régional. Or on voit mal comment les organes délibératifs pourraient être engagés dans des mandats impératifs.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL11 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Cet amendement vise à fixer à 10 % la part d'électeurs permettant de déclencher le référendum révocatoire du Président de la République, soit 4,5 millions de signataires aujourd'hui pour engager la consultation de 45 millions de Français.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Le Président de la République est un élu comme les autres : il doit être soumis aux mêmes règles. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 4.

Article 5 (article 81 de la Constitution [nouveau]) : *Référendum pour la convocation d'une Assemblée constituante*

La Commission est saisie des amendements identiques CL13 de M. Fabrice Brun et CL23 de Mme Emmanuelle Ménard.

M. Fabrice Brun. L'article 5 vise à instituer un référendum d'initiative citoyenne pour la convocation d'une assemblée constituante. Si elle était adoptée, cette proposition risquerait de nous replonger dans le concours Lépine institutionnel, une passion à laquelle notre pays se livre depuis la révolution ! C'est l'occasion de rappeler que, depuis 1789, la France a connu quatorze constitutions différentes et testé toutes les formes de régimes. Avec la V^e République, notre pays connaît enfin une stabilité institutionnelle, les gouvernements s'inscrivent dans la durée. Les défauts originels, ce que Georges Pompidou appelait le « châtiment institutionnel » infligé au Parlement par le général de Gaulle, ont été gommés au fur et à mesure des diverses révisions – à cet égard, la plus grande vigilance s'impose sur le projet de loi de réforme constitutionnelle de la majorité qui, on le sait, affaiblirait gravement les prérogatives des parlementaires. Les institutions sont ce que les hommes en font. Pour le doyen Vedel, la Constitution est, « *par son histoire, comme un vêtement qui a été longtemps porté. Il y a beaucoup de plis d'aisance, c'est parfois froissé, mais il n'est pas nécessaire de retailer le costume* ».

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Le référendum pour la convocation d'une assemblée constituante est une invention française, puisqu'une proposition en ce sens avait été formulée lors du débat sur la Constitution de 1791. La Constitution suisse prévoit, en son article 140, que sont soumises au vote du peuple, d'une part, les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution et, d'autre part, le principe d'une révision totale de cette dernière. Chaque pays applique des règles différentes dans un contexte qui lui est propre, mais je ne vois pas d'arguments tangibles permettant de considérer que les Français feraient un moins bon usage de ces dispositions que les Suisses.

M. Sacha Houlié. Je me garderai de faire des commentaires sur le concours Lépine des propositions constitutionnelles – c'est une chose que nous avons vécue lors des débats sur la révision constitutionnelle. Permettez-moi de faire deux observations : si la disposition qui prévoit la négation de la Constitution n'a pas été reprise depuis 1791, c'est précisément parce qu'un degré de maturité du constituant a été atteint depuis et que la seule façon de mettre un terme à une Constitution est de convoquer une assemblée générale constituante – dans ce domaine, vous êtes les experts et je n'ai rien à vous apprendre. Même si c'est le cas dans d'autres pays, il est pour le moins contradictoire d'introduire cette

possibilité dans le texte même de la Constitution. Nous voterons contre cet article mais également, par cohérence, contre tous les amendements à cet article.

M. Vincent Bru. C'est au titre de l'article 90 de la Constitution de 1946 que l'on a entrepris la révision et que l'on est passé à la V^e République. Rien n'empêcherait, aujourd'hui, de passer par l'article 89. Je ne vois donc pas l'intérêt de cet article.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Les Suisses seront ravis d'apprendre qu'ils sont immatures sur le plan constitutionnel, monsieur Houlié. Je rappelle, monsieur Bru, que les parlementaires de la IV^e République ont dû modifier l'article 90 pour permettre la révision. Il y a aujourd'hui un débat chez les constitutionnalistes sur la présence, dans les constitutions, des conditions de leur dépassement. Plutôt que d'en arriver à la crise pour changer de constitution, ce qui n'est pas le signe d'une démocratie mature, trouvons des voies pacifiques et républicaines.

La Commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL5 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. Il est proposé de supprimer l'alinéa 2, qui revient à remettre en question la forme républicaine prévue à l'article 89 de la Constitution. Considérer que rien n'est intangible, qu'aucune loi n'est immuable et que dès lors que le peuple le décide, il peut changer la Constitution, est une idée séduisante au premier abord : quoi de plus absolu que la légitimité du peuple ? Mais l'enfer est pavé de bonnes intentions. Cette disposition, encore une fois, est source d'instabilité et présente un danger. Que la Constitution puisse être modifiée jusqu'à supprimer la forme républicaine du gouvernement est la porte ouverte aux totalitarismes de toute sorte. C'est mettre en danger la démocratie que de lui laisser la possibilité de s'autodétruire.

En s'opposant directement à l'article 89 de la Constitution, cet article créé un conflit de texte qui n'est pas résolu dans le reste de la proposition de loi.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Nous venons d'avoir ce débat. Avis défavorable.

M. Erwan Balanant. Je ne suis pas hostile à ce que la Constitution prévoie l'initiative citoyenne, mais celle-ci doit être encadrée, de la même manière que les parlementaires travaillent sur des textes dont l'élaboration est soumise à des règles, à une procédure, à l'avis du Conseil d'État parfois, et en débattent après avoir mené des auditions, construit une solution. Le fait que le RIC constituant ne soit pas encadré, qu'il n'y ait pas de processus de discussion et de construction pose un problème. Pourquoi les citoyens pourraient-ils proposer un texte sans cette construction, alors que les parlementaires doivent s'y soumettre ? Pour moi, grand défenseur de la démocratie participative, il y a là quelque chose

qui ne fonctionne pas. Et si nous ne sommes pas opposés au principe du RIC, nous rejetons la rédaction que vous proposez.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL6 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. L'alinéa 3, qu'il est proposé de supprimer, prévoit que la demande d'un référendum constituant doit être faite par 5 % au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales, alors que le seuil est de 2 % pour les référendums législatif et abrogatif. On comprend mal ce qui justifie une telle différence : faites-vous moins confiance au peuple lorsqu'il s'agit de choisir la constitution ?

Quand bien même le ratio de 5 % est plus élevé, c'est encourager l'instabilité institutionnelle que de soumettre à des conditions si peu restrictives la possibilité de réviser la Constitution. Vouloir utiliser le référendum à n'importe quelle occasion, c'est en diminuer la portée et en supprimer le sens, c'est risquer de subir la lassitude et le désintéressement du votant et de créer un effet pervers en faisant augmenter l'abstentionnisme.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis la Commission est saisie de l'amendement CL7 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. Les conditions de formation de l'assemblée constituante manquent de clarté et bon nombre d'informations n'y figurent pas. On y apprend que tout citoyen majeur et détenteur de ses droits civiques et politiques peut y siéger. Une personne déjà élue peut-elle cumuler son mandat avec un mandat de constituant ? Une personne ayant un casier judiciaire mais ayant récupéré ses droits civiques peut-elle y siéger ? Cela repose la question de l'exemplarité en politique : *quid* d'une personne ayant perdu une partie, et non l'intégralité de ses droits civiques ?

Les informations manquent également quant à la composition de cette assemblée et au nombre de ses membres. Que celui-ci soit trop faible emporte un risque de noyautage ; qu'il soit trop grand rendra impossible l'élaboration d'une Constitution dans un délai satisfaisant. Les enjeux d'une assemblée constituante sont trop importants pour qu'autant de variables demeurent dans l'ombre. Il y va de la stabilité du pays : la nature constitutionnelle de cette loi ne doit pas être une excuse à son imprécision. La Constitution n'est pas seulement une déclaration de grands principes, elle commande et dirige l'organisation du pays.

Notre Constitution prévoit le nombre maximum de députés en son article 24. Il conviendrait de fixer le nombre maximum de membres pouvant siéger à cette assemblée constituante afin de prévenir les dérives.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Avis défavorable.

M. Adrien Quatennens. Pour filer la métaphore, l'assemblée constituante sera un grand débat constituant...

Afin d'éviter tout conflit d'intérêts, ses membres n'auront pas été élus dans le cadre des institutions précédentes, et ne le seront pas davantage dans celui des institutions de la VI^e République. Une partie d'entre eux pourraient être tirés au sort.

Vous avez parlé, madame Lorho, d'un délai imparti. Nous pensons au contraire qu'il faut prendre le temps nécessaire pour écrire cette nouvelle page. Les travaux de l'assemblée constituante seraient parallèles à ceux de notre assemblée, qui continuerait de fonctionner pendant cette période. Le projet de Constitution issu de l'assemblée constituante serait soumis à référendum pour adoption et c'est seulement alors que l'on passerait à la VI^e République.

Comprenez bien que nous sommes à un moment de refondation du peuple politique : les gens ne demandent pas simplement à être écoutés dans le cadre d'un grand débat, ils veulent que celui-ci soit conséquent. Or le Président de la République a dit que ce grand débat ne pouvait pas contraindre le cap présidentiel, ce qui le resserre considérablement. L'assemblée constituante permettra de redéfinir collectivement la règle du jeu, de refaire « peuple » tous ensemble, de repartir sur de nouvelles bases et de refonder le consentement à nos institutions.

M. Erwan Balanant. Monsieur Quatennens, vous venez de démontrer combien il est important de prendre son temps et de travailler sur cette future Constitution. Si notre groupe est opposé à ce texte, ce n'est pas par principe – nous ne sommes pas contre des changements, des évolutions, des pas de côté – mais bien parce que nous estimons que ces choses-là doivent se faire dans une concertation, dans une co-construction entre citoyens. Chacun doit pouvoir s'exprimer sereinement. C'est l'une des conditions de la survie de notre système démocratique.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL8 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. Prévoir que les travaux de l'assemblée constituante pourront durer deux ans, c'est accepter que la France se trouve sans Constitution pendant cette période, donc en proie à de nombreux troubles. Il a fallu quatre mois en 1958 pour élaborer une Constitution, qui fut adoptée par référendum à 79 % des voix, avec une abstention de 15 % seulement. Il a fallu un an et six jours pour que la Constitution de 1946 entre en vigueur, à l'issue d'une période où l'instabilité commençait à se faire sentir. En sus du délai de deux ans, il faut prévoir le temps nécessaire pour la validation par référendum, pour la promulgation et pour l'entrée en vigueur. Le pays pourra être ainsi privé de Constitution pendant deux à trois ans. Une telle période de transition risque

d'entraîner des troubles institutionnels. Le propre d'une période de transition est de permettre la fluidité, non de créer un flou juridique.

M. Bastien Lachaud, rapporteur. La Constitution serait maintenue jusqu'à l'adoption de la suivante ; il n'y aurait donc pas de trouble institutionnel. Je vous demande de retirer votre amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission rejette l'article 5.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Tous les articles de la proposition de loi ayant été rejetés, il n'y a pas lieu de procéder à un vote sur l'ensemble du texte, qui est donc rejeté. Celui-ci sera examiné en séance le jeudi 21 février, dans sa version initiale.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne (n° 1558).

PERSONNES ENTENDUES

- **M. Thomas Branthôme**, maître de conférences en histoire du droit à l'Université Paris Descartes
- **Mme Charlotte Girard**, maîtresse de conférences en droit public à l'Université Paris-Nanterre
- **M. Arnaud Le Pillouer**, maître de conférences en droit public à l'Université de Cergy-Pontoise
- **M. Bastien François**, professeur de sciences politiques à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Délégation de citoyens représentant la marche nationale du RIC :**
 - Mme Angélique Vozza
 - M. Raymond Garin
 - M. José Manrubia Perez
 - M. Emmanuel Rinieri
- **Mme Marie-Anne Cohendet**, maîtresse de conférences en droit public à l'Université Paris-Nanterre ⁽¹⁾
- **M. Dominique Rousseau**, professeur de droit constitutionnel à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ⁽²⁾

(1) Cette audition s'est tenue postérieurement à l'examen par la Commission de la présente proposition de loi constitutionnelle.

(2) *Idem.*