

ASSEMBLÉE NATIONALE

17^e LÉGISLATURE

Compte rendu

Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République

– Examen de la proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un référendum d'initiative citoyenne délibératif (n° 2081) (Mme Marie Pochon, rapporteure)	2
– Examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi constitutionnelle, modifiée par le Sénat, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France (n° 149) (Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure)	24
– Examen, selon la procédure de législation en commission, de la proposition de loi améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée (n° 2310) (Mme Sandra Regol, rapporteure)	46
– Informations relatives à la Commission	56

Mercredi
4 Février 2026

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 34

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence
de M. Florent Boudié,
président



La séance est ouverte à 9 heures.

Présidence de M. Florent Boudié, président.

La commission examine la proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un référendum d'initiative citoyenne délibératif (n° 2081) (Mme Marie Pochon, rapporteure).

M. le président Florent Boudié. Nous examinons aujourd’hui trois propositions de loi inscrites par le groupe Écologiste et social à l’ordre du jour de sa journée réservée du 4 février.

Mme Marie Pochon, rapporteure. « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Vous connaissez tous cette affirmation, inscrite à l’article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle se présente comme un écho à l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, qui précisait déjà que la loi est l’expression de la volonté générale et que tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation.

Qu’est-il advenu de ces affirmations ? Une promesse non tenue !

Le choix, formulé par le pouvoir constituant de 1958, d’un équilibre entre démocratie représentative et démocratie directe a été mis à mal, au profit d’un système représentatif qui n’offre au peuple, en guise de respiration démocratique, que les élections.

Dans la pratique institutionnelle, la démocratie directe a été marginalisée, contenue, redoutée. Le recours au référendum est demeuré exceptionnel et toujours subordonné à la volonté des gouvernants – quand les résultats leur convenaient. Les grands choix collectifs n’ont été que très rarement ceux du peuple souverain. C’était bien souvent ceux de leurs élus, sans lui ou contre lui.

Les rares initiatives de concertation n’ont malheureusement pas été de nature à retisser la confiance entre citoyens et élus, que ce soit lors de mobilisations massives contre des textes de loi passés en force, lors de conventions citoyennes qui devaient être « sans filtre » ou lors de la convocation d’un grand débat national qui devint, avec la collecte des cahiers de doléances dans les mairies, la plus grande consultation en expression libre de notre histoire depuis la Révolution française. Mais on n’en fit absolument rien !

Notre démocratie s’abîme de ces consultations qui ne débouchent sur rien et de ces pages de doléances que personne ne lit. Ceux qui les ont écrites s’en doutaient, mais ont tout de même voulu exprimer leurs préoccupations et leurs espoirs. Le fait que tout ce travail ait été archivé sans être exploité leur donne raison et confirme notre dysfonctionnement démocratique, comme ces élections où l’on vote plus souvent contre que pour – lorsque l’on vote encore !

La trentaine de « 49.3 » utilisée depuis 2022, les 300 ordonnances signées depuis 2017, la trahison qui a suivi le référendum de 2005 – le dernier organisé dans notre pays –, la réforme des retraites passée en force malgré les mobilisations ou les résultats des législatives de 2024 ignorés au plus haut sommet de l’État sont autant de décisions que beaucoup considèrent comme imposées par des gens qui ne leur ressemblent pas et qui les méprisent.

Vous pouvez considérer que j’exagère, que nous sommes représentatifs et légitimes pour décider au nom du peuple et défendre ses aspirations. Néanmoins, dans toutes les

mobilisations citoyennes récentes, la première revendication concernait l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC). Comment pouvons-nous rester indifférents face à cette demande de démocratie ?

La défiance des citoyens envers la politique et les institutions est documentée. En 2025, selon le Cevipof (Centre de recherches politiques de Sciences Po), seuls 26 % des Français déclaraient avoir encore confiance dans la politique. La confiance dans l'Assemblée nationale atteignait, quant à elle, le niveau historiquement bas de 24 %, comparable à celui observé au plus fort de la crise des gilets jaunes.

La proposition de loi constitutionnelle qui vous est soumise s'inscrit dans ce contexte. Elle part d'un constat simple – l'envie des citoyens de participer au débat national – et y apporte une réponse simple – permettre aux citoyens d'initier et d'approuver des réformes à tous les échelons : constituant, législatif et local.

L'initiative populaire existe dans dix-sept des vingt-sept pays membres de l'Union européenne. Par le passé, la Constitution de 1793 consacrait le fait que la loi n'entrait en vigueur que sous réserve que les citoyens ne la rejettent pas. Un tel système repose sur l'idée que la démocratie ne se renforce pas en tenant le peuple à distance, mais en lui faisant confiance.

En tant que représentants du peuple, nous ne devons pas craindre sa participation au travail législatif que nous menons en son nom. Nous pouvons concevoir un système vertueux dans lequel les citoyens défendront des initiatives de grand intérêt, qui parfois aboutiront, parfois seront rejetées – comme c'est le cas des nôtres, même si j'espère qu'il n'en sera pas ainsi aujourd'hui.

Les élus continueront d'exercer leurs missions de contrôle de l'exécutif et de vote des lois. Toutefois, entre deux élections, les citoyens retrouveront un droit d'initiative réelle et une capacité d'agir sur les décisions importantes. Cela modifiera notre façon de travailler, car nous devrons en permanence avoir leur opinion à l'esprit. Aucun gouvernement et aucune assemblée n'agiront de la même manière en sachant que le peuple souverain pourra avoir le dernier mot sur l'entrée en vigueur de telle ou telle disposition.

Les débats sur la réforme des retraites, sur la loi Duplomb, sur la loi « immigration » ou sur tout autre texte adopté au nom du peuple français se seraient-ils déroulés de la même manière si cette possibilité d'initiative populaire avait existé ? J'en doute.

En laissant les citoyens être parallèlement à l'initiative de la loi, le législateur ne perdrait pas du terrain. Au contraire, les élus seraient invités à renforcer la concertation et à améliorer la qualité des textes en amont, ainsi qu'à créer du consensus et de la confiance non seulement avec les différents camps politiques représentés au sein de cet hémicycle mais avec l'ensemble des citoyens que nous représentons. Je vous laisse imaginer les horizons que cela ouvrirait pour les oppositions, responsabilisées par le fait que leurs propositions pourraient être soumises à référendum et prises en compte même lorsqu'elles ne gouvernent pas.

Le référendum d'initiative populaire en matière législative ou constitutionnelle complète les autres modalités d'initiative, présidentielle et parlementaire. Il ne les remplace pas mais vient les renforcer, en totale adéquation avec l'esprit de la Constitution de la V^e République et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Concrètement, cette proposition de loi instaure le référendum d'initiative citoyenne à trois niveaux.

D'abord, l'article 1^{er} crée un référendum constituant d'initiative citoyenne, permettant aux citoyens de proposer une révision de la Constitution, sous le contrôle du Conseil constitutionnel et dans le respect des droits fondamentaux.

Ensuite, l'article 2 crée au niveau national, un référendum législatif d'initiative citoyenne, permettant de proposer ou d'abroger une loi. Il institue en outre un référendum suspensif permettant d'empêcher la promulgation d'une loi définitivement adoptée qui serait massivement contestée par les citoyens.

Enfin, l'article 3 crée un référendum d'initiative citoyenne au niveau local.

Il ne s'agit pas d'un simple droit de pétition exercé dans l'espoir vague que les élus mettent un sujet à l'agenda. Il ne s'agit pas de permettre au peuple de participer, mais de décider par la délibération et le vote.

Nous avons choisi de ne pas instaurer de seuils dans cette proposition de loi, pour éviter que le débat ne se concentre là-dessus et que nous nous écharpions sur les modalités d'application avant l'acceptation du principe. Les seuils pourront de toute façon figurer dans la loi organique qui viendra compléter ce texte et permettra une plus grande flexibilité.

Certains d'entre vous ont déposé des amendements à propos des seuils. Je me réjouis que nous puissions ainsi en débattre et enrichir la proposition de loi organique que je vous transmettrai avant l'examen en séance. J'espère que nous aurons l'occasion de l'étudier, peut-être de manière transpartisane, si cette proposition de loi constitutionnelle est adoptée.

Je connais les réserves que peut susciter le référendum d'initiative citoyenne. Je veux donc vous rassurer sur plusieurs points.

D'abord, la procédure ne déstabilisera pas l'État de droit, car elle est assortie de garanties. Les propositions de loi ou de délibération seront soumises à un contrôle de constitutionnalité. S'agissant spécifiquement des propositions de révision constitutionnelle, elles ne pourront porter atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Ensuite, la procédure retenue permet de contrer l'argument du danger que représenterait le référendum face à des sujets d'une trop grande complexité. En effet, les propositions devront porter sur un objet unique. Cette proposition de loi fait par ailleurs le choix audacieux – mais réaliste – d'assortir le référendum d'une phase informative menée au sein d'une convention citoyenne.

Ces conventions seront composées de citoyens tirés au sort, dont le rôle sera d'examiner la proposition, d'entendre les experts du sujet et de produire, à destination de l'ensemble des électeurs, une information objective, claire, complète et accessible.

Ce choix s'appuie sur des expériences éprouvées – en France, dans des villes comme Grenoble ou Poitiers, ou à l'étranger –, qui ont permis de constater que les citoyens étaient mieux informés sur les enjeux du scrutin lorsqu'un tel processus était organisé en amont. Au niveau national, les conventions citoyennes ont également fait leurs preuves, avec des conclusions étayées et particulièrement éclairantes, même si elles ont été peu suivies d'effet.

Dans un pays polarisé comme le nôtre, une telle proposition est un moyen de dépersonnaliser le débat et d'instaurer des lignes de clivage moins partisanes. Elle associe les citoyens à chaque étape de l'adoption de la réforme : au stade de l'initiative, au stade de la production d'une information claire sur le sujet, puis au stade de l'approbation par l'organisation du référendum.

Le dispositif ainsi proposé est original, mais raisonnable. Oui, il est raisonnable de penser que ce référendum d'initiative citoyenne n'affaiblira pas la démocratie représentative. Au contraire, il l'enrichira, la complètera et pacifiera le rapport de nos concitoyens à nos institutions. Loin de s'opposer aux représentants, il donne un pouvoir de codécision au peuple et permet de nouer et de préserver le dialogue au-delà des élections.

Je vous propose que dans certains cas, le peuple puisse avoir le dernier mot. Cette proposition ne résoudra pas à elle seule la crise démocratique que traverse notre pays, mais elle constitue une première étape pour restaurer la confiance et transformer une colère démocratique persistante en capacité collective d'agir. Je souhaite donc que vous l'adoptiez.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Sophie Blanc (RN). Le Rassemblement national a toujours défendu le recours au référendum comme instrument essentiel de souveraineté populaire. Nous considérons que la démocratie repose à la fois sur la représentation nationale et sur la possibilité, dans certains cas, d'une expression directe du peuple sur les choix fondamentaux qui engagent la nation.

Toutefois, défendre le référendum ne signifie pas accepter n'importe quel dispositif ni confondre participation citoyenne et affaiblissement institutionnel. Le texte qui nous est soumis ne renforce pas la démocratie directe. Il met en place un système à la fois complexe et profondément déséquilibré.

L'article 1^{er} organise un mécanisme de révision constitutionnelle par voie pétitionnaire, en dehors de toute initiative parlementaire. Il repose sur l'intervention d'une autorité indépendante, sur un organe consultatif composé de 150 citoyens tirés au sort, et sur un contrôle limité du Conseil constitutionnel. Ce dispositif substitue à la responsabilité politique une succession d'intermédiaires administratifs et éloigne durablement la décision constitutionnelle du débat parlementaire.

Nous ne sommes pas favorables à un mécanisme d'initiative citoyenne en matière constitutionnelle. En revanche, nous considérons que la Constitution, en tant que texte fondateur de notre pacte national, ne peut être modifiée en dehors d'un consentement direct du peuple. Toute révision constitutionnelle doit par principe être soumise à l'approbation explicite du corps électoral. Il convient donc de supprimer l'alternative du recours au Congrès dont dispose actuellement le président de la République. C'est le sens de notre amendement visant à faire du référendum la voie exclusive de toute modification du texte fondamental.

L'article 2 introduit un référendum d'initiative citoyenne en matière législative, ainsi qu'un mécanisme d'abrogation. Dans ce domaine, notre position se veut équilibrée. Nous sommes favorables à l'initiative populaire lorsqu'elle permet aux citoyens de proposer des textes dans un cadre institutionnel stable, lisible et responsable. C'est dans cet esprit que nous défendons un dispositif alternatif de référendum d'initiative populaire fondée sur des règles claires, un contrôle constitutionnel rigoureux et une responsabilité politique assumée. En

revanche, nous refusons le mécanisme de suspension et d'abrogation tel qu'il est prévu dans ce texte. Reposant sur une dynamique pétitionnaire et dépourvu de garanties institutionnelles, il fragilise la sécurité juridique, affaiblit le travail parlementaire et installe durablement une instabilité normative.

L'article 3 institue un référendum local d'initiative citoyenne, qui s'inscrit dans une logique de démocratie de proximité que nous soutenons. Il permet aux citoyens de se prononcer sur des décisions concrètes à l'échelle locale, selon une procédure encadrée. Par conséquent, nous l'approuvons.

Cette proposition de loi transforme un outil de souveraineté en un dispositif procédural complexe et difficilement lisible pour les citoyens. À certains égards, il pourrait fragiliser nos institutions. Or nous voulons des procédures simples, compréhensibles, et qui s'inscrivent dans l'équilibre institutionnel nécessaire à la nation. Pour toutes ces raisons, malgré notre attachement constant à la souveraineté populaire, nous ne pouvons soutenir ce texte. Nous voterons donc contre cette proposition de loi constitutionnelle.

M. Guillaume Gouffier Valente (EPR). Cette proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un référendum d'initiative citoyenne délibérative est examinée dans le cadre de la journée législative dédiée au groupe Écologiste et social. Ce sujet est important, car il pose la question de la confiance, de la participation et du lien que nous entretenons avec nos concitoyens.

Malgré les amendements et les réécritures qui pourraient intervenir, la maturité du texte nous semble insuffisante, surtout s'agissant de son volet constitutionnel. Au sein du groupe EPR, nous considérons que la Constitution ne doit être modifiée que la main tremblante.

Nous avons plusieurs points de désaccord, à la fois sur le fond et sur la méthode.

Concernant le fond, notre groupe est opposé à la mise en place du RIC, que nous percevons comme un outil, non pas complémentaire entre la démocratie représentative et la démocratie directe, mais plutôt s'opposant à la démocratie représentative.

L'article 2 de votre proposition de loi propose en outre de créer un référendum suspensif, permettant d'éviter l'application de lois définitivement adoptées. Or le rétablissement de la confiance de nos concitoyens envers les élus ne passe probablement pas par un tel dispositif, qui court-circuite notre Parlement et peut ouvrir la voie à de nombreuses manœuvres démagogiques, ainsi qu'à de la désinformation massive par l'intermédiaire des réseaux sociaux, notamment dans des contextes d'ingérence étrangère.

À titre personnel, l'introduction à l'article 1^{er} d'un cadre délibératif sous la forme d'une instance participative me semble toutefois pertinente et novatrice. Nous pourrons peut-être approfondir les discussions à ce sujet dans les prochaines années.

Par ailleurs, nous sommes conscients que le débat actuel sur le RIC est lié au fait que le référendum d'initiative partagée (RIP) présente un cadre beaucoup trop rigide, qui doit être revu.

S'agissant de la méthode, le renforcement de la confiance et de la participation de nos concitoyens doit passer par une réforme de la Constitution, mais celle-ci doit être globale et aborder des sujets de représentation, notamment les modes de scrutin, de rééquilibrage entre les différents pouvoirs, dont le renforcement du pouvoir législatif, et de modernisation des

pratiques, comme le non-cumul des mandats dans le temps, disposition que nous avions défendue dans le cadre du projet de réforme constitutionnelle de 2018.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous nous opposerons à ce texte.

M. Thomas Portes (LFI-NFP). En 2005, 55 % des Français ont rejeté le traité constitutionnel européen par référendum – le dernier organisé dans notre pays. Deux ans plus tard, le président Sarkozy balayait cette volonté du peuple d'un revers de main et signait, dans leur dos, le traité de Lisbonne.

Vingt ans plus tard, seul un quart de nos citoyens a encore confiance dans la politique. En Europe, un tel degré de défiance envers les institutions est une exception. En réalité, il s'agit d'une création macroniste.

Dès 2018, la répression du mouvement populaire des gilets jaunes, qui demandait notamment plus de démocratie directe, est brutale et massive : 350 blessés, 30 éborgnés et 6 mains arrachées. Pour pallier l'impopularité de cette violence, Macron et ses amis inventent le grand débat. Des milliers de comités citoyens jouent le jeu et formulent des vœux, des demandes et des protestations. Le roi Macron n'y donnera jamais suite.

En 2019, nouvelle arnaque, Macron fait travailler 150 citoyens représentatifs de la population pendant des mois dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat. Des propositions sont formulées, mais 90 % d'entre elles seront finalement écartées par la Macronie. Encore une fois, un homme décide seul contre tous.

Le mouvement massif de 2023, qui a vu défiler plus de 3 millions de personnes dans les rues contre la retraite à 64 ans, achève d'illustrer la vision macroniste de la démocratie. Contre la colère sociale, les réponses sont la répression policière et la dérive autoritaire. Malgré une absence de vote à l'Assemblée nationale et une opposition de 90 % de la population et de l'ensemble des syndicats, le gouvernement passe en force sa réforme. Dans la foulée, il autorise la surveillance de masse, les drones, les caméras-piétons et la privatisation de la sécurité. Les violences policières sont cautionnées et protégées.

À défaut de légitimité, l'Élysée décide de s'armer. Syndicalistes, lanceurs d'alerte ou opposants politiques, en Macronie tout ce qui ressemble à une contestation est muselé, criminalisé, voire tabassé. Les outils constitutionnels et législatifs supposés garantir les droits des citoyens sont détournés à des fins égotiques et autoritaires. La liberté d'expression est sans cesse réprimée. L'apologie du terrorisme est détournée de son objet et le secret des affaires utilisé pour protéger les entreprises. Dans l'hémicycle, un tiers des « 49.3 » de la V^e République ont été utilisés par les gouvernements d'Emmanuel Macron.

Macron au pouvoir, c'est un coup d'État permanent contre le peuple. Battu trois fois dans les urnes, il décide de tout, alors qu'il est plus seul que jamais.

Pourtant, le peuple s'exprime, propose et veut décider. Lors du grand débat de 2019, les citoyens avaient formulé 20 000 propositions. Lors des dernières élections, ils se sont mobilisés à 67 %, une participation inédite depuis 2017. Même sous la politique de la matraque, des milliers de manifestants ont protesté contre les mégabassines à Sainte-Soline et contre l'engloutissement des arbres sous le bitume de l'A69.

À l'occasion des législatives de 2024, les Français ont refusé la dérive austéritaire et autoritaire. En donnant la gauche de rupture en tête, ils demandaient la bifurcation écologique et sociale, mais, là encore, le peuple a été ignoré.

La V^e République est à bout de souffle. Aujourd'hui, 63 % des Français veulent une nouvelle constitution. La République, c'est le peuple qui décide. Trahi sans arrêt par la Macronie, il doit pouvoir s'exprimer. C'est ce que propose le référendum d'initiative citoyenne, que La France insoumise défend depuis 2019.

Dans un système parlementaire agonisant, qui reposait sur un fait majoritaire désormais aboli, nous devons rétablir des outils puissants de démocratie directe. En attendant la VI^e République, nous sommes favorables à un référendum d'initiative citoyenne.

Le référendum d'initiative citoyenne, c'est tenir à distance les intérêts privés qui n'ont de cesse, dans cet hémicycle, de promouvoir les polluants éternels et les pesticides cancérogènes. C'est séparer les pouvoirs exécutifs et législatifs. C'est donner le pouvoir de faire la loi au peuple et non au roi.

Nous soutiendrons ce texte, sous réserve qu'il ne modifie pas le rôle du Conseil constitutionnel pour lui donner une compétence en matière d'exercice du pouvoir constituant par le peuple. Nous avons également des motifs d'inquiétude, notamment sur le pourcentage de soutien, les délais de promulgation ou la notion d'objet unique.

« Les tyrans ne sont grands que parce que nous sommes à genoux » disait La Boétie. Or le peuple est debout. Le RIC est l'outil démocratique qui lui rend sa voix et rassoit Emmanuel Macron à sa place !

M. Marc Pena (SOC). « La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une case [...] elle est action continue du citoyen. » Pierre Mendès France nous rappelait ainsi une évidence, que notre époque, avec la V^e République, a longtemps ignorée.

La proposition de loi constitutionnelle que nous examinons aujourd'hui part d'un constat simple mais grave : le lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants s'est fragilisé. Beaucoup ont le sentiment de parler sans jamais être écoutés, de voter sans jamais peser, de s'exprimer et de manifester sans jamais être associés.

Face à cette crise démocratique, deux écueils existent. Le premier serait l'immobilisme, en considérant que nos institutions, parce qu'elles ont une histoire et une stabilité, ne devraient jamais évoluer. Selon moi, ce serait une grave faute, que tout juriste – au-delà de tout politique – comprend aisément. Le second serait la tentation d'une démocratie purement plébiscitaire, mettant en concurrence permanente représentants et représentés et faisant primer l'émotion du moment sur la délibération collective et la protection des droits fondamentaux.

La proposition qui nous est soumise cherche précisément une voie entre ces deux impasses et je salue une telle initiative. Ce référendum d'initiative citoyenne est délibératif. Il s'agit donc, non pas d'un mécanisme de contournement du Parlement, mais d'un dispositif organisant en amont la confrontation d'arguments, grâce à une assemblée citoyenne tirée au sort. La démocratie directe ne vient pas se substituer à la démocratie représentative. Elle vient l'éclairer, la compléter et parfois peut-être la bousculer, mais toujours dans un cadre constitutionnel garanti.

Notre groupe souhaite cependant appeler l'attention sur un point. Le déclenchement du RIC repose sur des seuils de soutien citoyen qui seront fixés par une loi organique ultérieure. Par conséquent, une majorité parlementaire future pourra, selon son bon vouloir, rendre l'outil inopérant ou excessivement facile à mobiliser. Nous aurions préféré que ces équilibres essentiels soient davantage sécurisés.

Toutefois, cette réserve ne doit pas masquer l'essentiel. Ce texte reconnaît que la participation citoyenne ne peut plus être cantonnée aux seules échéances électorales. Il affirme que la souveraineté populaire peut aussi s'exprimer à l'initiative des citoyens, à condition d'être encadrée, informée et surtout respectueuse de l'État de droit. Nous voyons dans ce mécanisme non pas une défiance envers le Parlement, mais une manière de retisser le lien entre la société et ses représentants et de redonner un souffle à notre démocratie représentative.

Pour toutes ces raisons, le groupe Socialistes et apparentés votera en faveur de cette proposition de loi constitutionnelle, qu'il soutient sans ambiguïté. Faire confiance aux citoyens, ce n'est pas affaiblir la République : c'est au contraire, la faire vivre.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). La proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui traduit une aspiration légitime : renforcer la participation des citoyens à la vie démocratique. Personne ne peut nier la crise de confiance qui traverse nos institutions. Elle se reflète dans les chiffres, puisque 74 % des Français estiment ne pas être écoutés. L'abstention record aux dernières législatives en apporte une preuve supplémentaire.

Certes, la participation citoyenne doit être renforcée, encouragée et approfondie, mais reconnaître ce diagnostic ne signifie pas accepter n'importe quel remède. L'outil qui nous est proposé n'est pas le bon. Si ce texte part d'une idée séduisante – redonner directement la parole au peuple –, il rompt en réalité de manière profonde et dangereuse l'équilibre de nos institutions. Il ne complète pas la démocratie représentative : il la contourne, l'affaiblit et la marginalise.

Le Parlement n'est pas un obstacle à la démocratie, dont il est au contraire un pilier. C'est en son sein que se confrontent les points de vue, que s'évaluent les conséquences juridiques, financières et sociales des décisions ou que s'amendent et se corrigent les textes. Remplacer ce travail de délibération par une mécanique référendaire permanente, c'est transformer la loi en produit d'arbitrages binaires, effectués souvent sous l'empire de l'émotion et parfois sous la pression de minorités très mobilisées.

Ne nous y trompons pas, l'initiative citoyenne n'est pas toujours l'expression sereine et majoritaire de l'intérêt général. Ainsi, en Suisse ou en Californie, ces dispositifs ont permis à des minorités organisées d'imposer des normes à l'ensemble de la population, parfois avec de lourdes conséquences économiques ou juridiques. Plutôt qu'éclairer le débat public, ils font courir le risque de le simplifier à l'extrême, voire de le radicaliser.

Par ailleurs, dans une démocratie, décider n'est pas seulement trancher, mais également assumer les conséquences de ses actes. Les élus rendent des comptes. Ils portent la responsabilité budgétaire, juridique et politique de leurs choix. Or le dispositif proposé permet d'adopter ou d'abroger des lois, sans que ceux qui en sont à l'initiative aient à en assumer les effets. Décider sans responsabilité n'est pas un progrès démocratique.

Enfin, cette réforme remet en cause l'équilibre de la Ve république, en faisant du référendum, non plus un outil exceptionnel d'arbitrage, mais un mode ordinaire de production

de la norme. C'est une transformation profonde de notre régime, qui affaiblit le Parlement sans garantir une meilleure qualité démocratique.

Oui, nous devons aller vers plus de participation citoyenne. Oui, nous devons mieux associer les Français aux décisions publiques, mais cela passe par plus de transparence, plus de débat, plus d'évaluation, plus de proximité, et non par la mise à l'écart de la représentation nationale.

Pour toutes ces raisons, le groupe Droite républicaine, fidèle à une conception exigeante, responsable et équilibrée de la démocratie et de notre V^e République, votera contre ce texte.

M. Hendrik Davi (EcoS). Entre novembre 2018 et janvier 2019, le mouvement des gilets jaunes, né d'une protestation contre les taxes sur le carburant, a abouti à une profonde remise en question de la V^e République. Le référendum d'initiative citoyenne était de loin la revendication la plus emblématique. Les citoyens exigeaient une plus grande participation à la vie démocratique.

Quand la souveraineté populaire se réduit au seul moment électoral, la démocratie se vide progressivement de sa substance. La crise démocratique actuelle est d'autant plus forte que les expressions de la majorité ne sont pas respectées.

Lors du référendum de 2005, le non – pour lequel j'avais fait activement campagne – l'a largement emporté. L'expression populaire était nette. Pourtant, notre vote a été bafoué par Nicolas Sarkozy, qui a fait entériner le traité de Lisbonne par le Congrès. Plus récemment, alors que tous les syndicats étaient opposés à la réforme des retraites, que des millions de personnes ont défilé dans les rues semaine après semaine et que près de 80 % des actifs rejetaient les évolutions proposées, le gouvernement a imposé son texte sans en modifier une seule virgule. Le peuple n'a pas été écouté, mais devrait maintenant se satisfaire d'un décalage du calendrier.

La dissolution a montré que même quand le peuple est invité à voter, le résultat des élections n'est pas respecté. De même, la pétition signée par plus de 2 millions de nos concitoyens contre la loi Duplomb et l'empoisonnement collectif par l'usage massif des pesticides n'a pas été suivie d'effet. Le texte n'a été ni abrogé ni suspendu. Pourtant, notre Constitution affirme, dans son article 3, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Cette promesse n'est pas tenue et le gouffre se creuse entre gouvernants et gouvernés.

Nous devons mettre fin à la défiance qui s'installe et redonner du pouvoir politique à nos concitoyens, ce qui est l'objet de cette proposition de loi constitutionnelle défendue par Marie Pochon et le groupe Écologiste et social. Elle vise à rendre effectif le droit des citoyens à intervenir directement dans la décision publique, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale, grâce à l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne.

Le texte est très complet, puisqu'il propose un RIC délibératif, mais aussi un RIC suspensif et un RIC constitutionnel, et qu'il encadre la possibilité d'organiser des RIC locaux. Il ne s'agit ni de contester la légitimité du Parlement ni d'opposer démocratie directe et démocratie représentative. Au contraire, il s'agit de les articuler pour retisser la confiance. En 2008, le référendum d'initiative partagée avait été créé avec cet objectif, mais il ne répond pas aux attentes et ses conditions, notamment en matière de déclenchement, sont telles qu'il est inopérant.

Si les expériences de démocratie participative se sont multipliées, elles n'ont jamais réussi à restaurer la confiance. Contrairement à ce qui avait été promis, les conclusions du grand débat n'ont pas été restituées. Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat n'ont pas non plus été mises en œuvre. À chaque fois, le débat démocratique a été instrumentalisé, comme si la participation citoyenne n'était qu'un outil de communication. Pour cette raison, j'ai déposé une proposition de loi constitutionnelle relative à l'organisation des conventions citoyennes et je défends aujourd'hui le texte déposé par Marie Pochon.

Dans de nombreux pays comme la Suisse, l'Uruguay et bien d'autres, le RIC a démontré son efficacité. En France, des initiatives locales, notamment à Poitiers ou à Grenoble, permettent la médiation entre élus, administrations et habitants ou la mise en œuvre de projets qui étaient absents des programmes des partis mais qui répondent aux besoins de la population. Ces expériences montrent d'ailleurs qu'un outil législatif ne suffit pas. Pour être efficace, le RIC doit être pensé comme un processus global, s'accompagnant de seuils de pétitionnaires adaptés pour le déclencher et d'une organisation du débat public permettant de rendre intelligibles les enjeux et de faciliter la délibération.

Cette proposition de loi ouvre un nouvel espace de souveraineté populaire et rappelle que la démocratie ne peut se réduire aux élections. Elle n'est pas un aboutissement, mais une première étape vers une VI^e République, dans laquelle la démocratie serait partout dans la cité, y compris au travail.

M. Éric Martineau (Dem). Nous ne pouvons pas contester le diagnostic selon lequel notre démocratie traverse une profonde crise de confiance. Nos concitoyens expriment à la fois une envie croissante de participer à la décision publique et une désaffection inquiétante pour les formes traditionnelles de participation, à commencer par le vote. Ce paradoxe nous oblige, collectivement, à nous questionner.

Le référendum d'initiative partagée, pensé comme une avancée pour notre démocratie, a montré ses limites. Le Conseil constitutionnel a lui-même reconnu que la procédure était dissuasive, peu lisible et trop complexe pour que les citoyens puissent se l'approprier.

Le groupe Les Démocrates ne remet pas en cause la nécessité de faire évoluer nos outils de démocratie participative. Le président de la République avait d'ailleurs exprimé sa volonté de s'engager dans cette voie, notamment par la simplification du RIP. Toutefois, le texte qui nous est proposé dépasse largement cette réflexion. Il s'agit non plus d'améliorer un dispositif existant mais d'opérer un basculement profond de notre architecture institutionnelle, sans l'entourer de garanties suffisantes.

Cette proposition introduit une logique de remise en cause permanente de la décision publique. En permettant de suspendre une loi immédiatement après son adoption, sans délai de carence, elle fragilise le travail parlementaire et installe une instabilité juridique permanente. Le référendum devient, non plus un outil exceptionnel de consultation du peuple, mais une procédure de contestation quasi systématique, qui concurrence l'action du Parlement. Ce glissement est problématique, car il détourne l'esprit de la V^e République, qui repose sur une articulation claire entre démocratie représentative et participation citoyenne. Ramener des choix complexes à des questions binaires revient à prendre le risque de décisions mal éclairées et d'un affaiblissement durable de l'action publique.

Ce texte soulève également de sérieuses inquiétudes budgétaires et institutionnelles. La notion d'objet unique, censée exclure les lois financières du champ référendaire, est

juridiquement floue. Elle ouvre la voie à des référendums sur la fiscalité ou les ressources de l'État, alors que le consentement à l'impôt constitue l'une des prérogatives fondamentales du Parlement. Par ailleurs, le dispositif apparaît largement inapplicable sur le plan administratif. Alors que les infrastructures prévues pour le RIP sont déjà inadaptées pour un usage ponctuel, elles ne pourraient en aucun cas supporter un flux continu d'initiatives citoyennes. En outre, la nécessité de garantir l'égalité d'accès par des procédures papier représenterait une charge insoutenable pour les services de l'État et les collectivités territoriales.

Enfin, sur le plan juridique, cette réforme est profondément insécurisante. Les seuils de déclenchement ne sont pas inscrits dans la Constitution mais renvoyés à une future loi organique, ce qui introduit une fragilité démocratique majeure. Selon la majorité en place, ils pourraient en effet devenir inatteignables ou, au contraire, excessivement bas. Une révision constitutionnelle de cette ampleur ne peut reposer sur un tel degré d'incertitude.

Oui, la participation citoyenne doit être renforcée, mais elle ne peut l'être au détriment de la lisibilité démocratique, de la responsabilité politique et de l'efficacité de l'action publique. Pour toutes ces raisons, le groupe Les Démocrates ne soutiendra pas cette proposition de loi constitutionnelle.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Depuis qu'il est titulaire de la souveraineté nationale, le peuple français l'a toujours exercée sous la forme représentative. Dès 1789, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre la démocratie représentative comme modèle, en affirmant que tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à la formation de la loi. Si les intitulés de nos chambres parlementaires ont varié au fil des régimes, l'organisation est demeurée inchangée : le peuple élit ses représentants.

Trois siècles plus tard, notre démocratie représentative est en crise. Un regard lucide sur la situation actuelle nous pousse à reconnaître que sa pratique a contribué à son essoufflement. De nombreuses études témoignent aussi de la baisse continue de la confiance accordée par les Français à leurs institutions. Dans son baromètre de 2025, le Cevipof (le centre de recherches politiques de Sciences Po) révélait un taux historiquement bas – seulement 24 % – de confiance dans l'Assemblée nationale.

Si le constat est clair, les solutions le sont moins. La présente proposition de loi constitutionnelle vise à remédier aux difficultés actuelles en créant plusieurs référendums d'initiative citoyenne, aux niveaux constitutionnel, législatif et local. Le groupe Horizons & indépendants ne soutient pas ce texte pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'équilibre singulier qui confère à la Constitution du 4 octobre 1958 sa capacité à durer repose sur les prérogatives importantes reconnues au président de la République. Le référendum n'échappe pas à cette logique, qu'il s'agisse de sa mise en œuvre au titre de l'article 11 ou de l'article 89, il relève de la compétence du chef de l'État. En instituant de nouveaux mécanismes référendaires, la présente proposition de loi constitutionnelle risquerait de fragiliser l'équilibre de la V^e République.

Ensuite, notre groupe n'adhère pas à l'idée selon laquelle un élargissement du droit d'initiative en matière de référendum résoudrait la crise actuelle. Nous estimons, au contraire, que notre modèle représentatif doit se revitaliser grâce à ces représentants. Eux seuls pourront donner un nouvel élan au système. C'est notre conviction profonde et l'ambition des députés Horizons & indépendants, qui veulent être des élus proches de nos concitoyens, à l'écoute de leurs attentes et capables d'apporter des réponses concrètes à leurs préoccupations quotidiennes.

Enfin, ce texte propose des remèdes qui risquent d'être pires que les maux. Nous sommes convaincus que le référendum législatif que vous proposez est, dans sa version suspensive, un outil extrêmement corrosif pour la démocratie représentative. En effet, l'organisation d'un référendum visant à suspendre une loi définitivement adoptée par le Parlement constituerait une remise en cause directe de la légitimité des parlementaires et fragiliserait durablement les fondements mêmes de notre système.

Pour conclure, permettez-nous de rappeler que la Constitution du 4 octobre 1958 constitue la colonne vertébrale de nos institutions. Rédigée sous l'autorité du général de Gaulle, elle organise la vie politique et institutionnelle de notre pays depuis plus de soixante-cinq ans. Elle fonde notre capacité à faire société et à durer collectivement. On ne saurait y toucher qu'avec une main tremblante. Le groupe Horizons & indépendants votera donc contre cette proposition de loi constitutionnelle.

M. Paul Molac (LIOT). Dans un pays qui reste aussi marqué par le monarchisme d'une part – la manière dont le président envisage le rôle de l'exécutif en témoigne – et par la structure nobiliaire d'autre part – le concours a certes remplacé la naissance, mais parfois au prix de la compétence –, il peut paraître osé de vouloir donner la parole au peuple.

Dans la V^e République, les référendums ont été conçus comme une arme dans les mains du président pour forcer le Parlement ou les corps intermédiaires à faire ce qu'il voulait.

S'agissant du référendum de 2005, je ne partage pas le point de vue exprimé par certains. En 2007, en effet, ceux qui votaient pour Nicolas Sarkozy savaient qu'ils votaient aussi pour le fameux traité européen. Il l'avait clairement expliqué pendant sa campagne. Il est difficile de prétendre ensuite que ce n'était pas démocratique. Pour ma part, je n'ai pas voté pour lui.

Sans contester le bien-fondé du dispositif qui est proposé, notre groupe exprime des réserves quant à sa complexité. Mélant pétition, nouvelle autorité indépendante, organe consultatif ou délais étendus, il donne l'impression d'être une machine administrative difficile à mettre en place.

L'article 1^{er} est sans doute le plus sensible, car il touche au pacte constitutionnel. Permettre une révision de la Constitution par référendum, même sous le contrôle du Conseil constitutionnel, soulève une question sensible : comment concilier l'initiative et l'expression directe du peuple avec la stabilité et la cohérence de la norme suprême ?

Certes, quelques garde-fous sont prévus, notamment le pourcentage de signataires permettant de demander un référendum. Le RIP fixe ce seuil à 10 % de la population, ce qui est élevé. À ma connaissance, il n'a été dépassé qu'une seule fois, au niveau local, à propos du rattachement du département de Loire-Atlantique à la Bretagne. Une consultation avait été organisée par des associations. Elle n'a pas été suivie d'effet, mais elle avait rassemblé suffisamment de soutiens, ce qui prouve qu'il s'agit d'un sujet de préoccupation, même s'il est rarement évoqué dans cette assemblée.

Une autre question porte sur la participation. Quelle proportion de l'électorat faudrait-il mobiliser pour que le référendum soit valide ? Généralement, les opposants sont plus mobilisés que ceux qui sont favorables à un projet, ce qui constitue une difficulté.

Vous proposez également un référendum d'initiative citoyenne législatif à effet suspensif, permettant de remettre en cause une loi avant sa promulgation. Ce dispositif me paraît relativement intéressant, même s'il pourrait augmenter l'acrimonie et l'aigreur.

Enfin, vous envisagez un RIC au niveau local. Encore une fois, l'intention est intéressante. Toutefois, les collectivités locales évoluent dans un cadre très contraint. Elles n'ont quasiment aucune autonomie fiscale et sont tenues par des règlements de plus en plus tatillons écrits dans les ministères parisiens.

Pour conclure, si je suis personnellement assez favorable à votre proposition, celle-ci est cependant loin de faire l'unanimité dans mon groupe. Il sera donc compliqué d'avoir notre soutien.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Les interventions qui s'opposent catégoriquement au dispositif que vous proposez expriment avant tout un refus de donner la parole au peuple, ce qui ne m'étonne pas.

En 2008, le référendum d'initiative partagée a été présenté comme une avancée démocratique majeure, qui devait rapprocher les citoyens des décisions politiques et leur redonner prise sur la loi. Dix-sept ans plus tard, nous pouvons tous constater à quel point cette promesse n'a non seulement pas été tenue mais a été bafouée.

Si le RIP n'a jamais abouti, ce n'est pas parce que les citoyens n'ont pas voulu s'en saisir, mais parce que son architecture a été conçue pour ne pas fonctionner. Pour lancer la procédure, il faut d'abord réunir un cinquième des parlementaires, puis rassembler 5 millions de signatures. Toutefois, même lorsque ces obstacles sont franchis, le référendum n'est toujours pas garanti. Autrement dit, le recours au peuple n'est jamais automatique. Le peuple est toléré, à condition de ne pas déranger. Le RIP est devenu un droit fictif et une vitrine démocratique sans effet réel, à l'image du théâtre d'ombres actuel.

Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle s'inscrit dans un moment de crise démocratique profonde. Le mépris du vote des électeurs – avec des perdants qui gouvernent – renforce l'abstention, la défiance envers les institutions et le sentiment d'impuissance politique. Nous pouvons tous le mesurer à la fois sur le terrain et dans notre expérience actuelle de parlementaire.

En 2025, le chef de l'État avait promis de consulter les Français potentiellement par voie référendaire, mais, là encore, les annonces n'ont pas été suivies d'effet. Pourtant, les citoyennes et les citoyens ne se détournent pas de la démocratie. Ils ne demandent pas seulement à être consultés. Ils demandent à pouvoir décider. Et ils en sont largement capables. Cette aspiration s'est exprimée avec force lors du mouvement des gilets jaunes, notamment par les cahiers de doléances – dont la publication a longtemps été retardée, comme si la parole populaire faisait peur. Elle s'est aussi exprimée très clairement dans les récentes enquêtes d'opinion, qui montrent qu'une large majorité de Français est favorable à des formes de référendum d'initiative citoyenne.

Notre démocratie souffre moins d'un excès de participation que d'un déficit de pouvoir citoyen et d'un excès de pouvoir présidentiel. La proposition de loi que vous défendez avec le groupe Écologiste et social est donc importante du point de vue politique. Elle part d'un constat lucide, selon lequel l'inapplicabilité du RIP traduit une méfiance persistante à l'égard de l'expression directe du peuple. Votre texte fait clairement le choix de la confiance, en instituant

un référendum d'initiative citoyenne à l'échelle nationale et à l'échelle locale, encadré par un temps de délibération, par des débats éclairés et par l'intervention d'un organe consultatif composé de citoyens et de citoyennes tirés au sort. Il prévoit également un référendum suspensif et abrogatoire permettant d'empêcher l'entrée en vigueur d'une loi récemment adoptée. Enfin – et c'est essentiel –, le référendum devient automatique et son résultat s'impose aux institutions.

Certes, nous pouvons discuter des modalités – nous allons d'ailleurs le faire. En 2019, notre groupe avait quant à lui, par exemple, proposé un référendum à l'initiative de 1 million de citoyens. Ce débat est sain et nécessaire. Ce qui ne l'est plus, en revanche, c'est de faire semblant d'ouvrir des voies démocratiques pour mieux les neutraliser ensuite.

Cette proposition de loi apporte une réponse politique à une forte demande citoyenne, celle d'une participation pleine et entière à la décision publique au niveau national comme local. À lui seul, le RIC ne réglera pas la crise démocratique, mais il contribuera à franchir une étape en ce sens.

Mme Marie Pochon, rapporteure. Vos prises de parole liminaires donnent l'impression que nous partageons les mêmes constats : nos concitoyens expriment de la défiance vis-à-vis du pouvoir politique et de leurs représentants et demandent plus de démocratie. Toutefois, cette parole du peuple, qui s'exprime dans l'ensemble des mobilisations et que vous entendez probablement dans vos circonscriptions, ne nous conduit pas aux mêmes conclusions. Le référendum d'initiative citoyenne figure en effet dans très peu de programmes politiques et beaucoup de groupes le rejettent, en faisant valoir des arguments très divers.

Certains ont évoqué le temps qui serait nécessaire pour discuter de cette mesure, qui est pourtant très présente dans le débat public et portée par nos concitoyens. Mais elle est balayée à chaque fois qu'elle est envisagée et toujours reportée. Nous profitons de cette journée d'initiative parlementaire pour la proposer à nouveau. Que le gouvernement se saisisse du sujet et que nous puissions enfin débattre d'une réforme globale de nos institutions, permettant de renforcer notre démocratie !

D'autres ont souligné l'instabilité que cette mesure pourrait engendrer. Or nous connaissons déjà cette situation, y compris au sein de cette assemblée, puisque trois gouvernements se sont succédé en un an, après une dissolution en 2024.

Enfin, ma collègue du groupe DR a insisté sur les risques liés à l'émotion et à la radicalité, ce qui constitue un *a priori* sur cette parole citoyenne dont nous sommes toutes et tous dépositaires. Cela revient à considérer que seule une élite informée pourrait décider au nom du peuple. Or l'esprit de la V^e République est très différent. Je vous rappelle l'article 3 de la Constitution, selon lequel « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Quant à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il précise que « la loi est l'expression de la volonté générale » et que « tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ». Par conséquent, le fait que la parole citoyenne puisse s'exprimer directement et décider, parallèlement aux outils de la démocratie représentative, correspond pleinement à l'esprit de nos institutions.

S'agissant de la concurrence avec la démocratie représentative et particulièrement des craintes qui ont été exprimées à propos du RIC suspensif – c'est-à-dire la possibilité donnée au peuple de remettre en cause un texte qui a été adopté par les deux chambres –, nous avons

encadré son usage, en fixant un seuil de 1 % des électeurs. Il ne pourra en outre intervenir que dans un délai d'un mois, avant la promulgation du texte. Si cette disposition était supprimée, le RIC législatif permettrait également de revenir en arrière, grâce à une proposition de loi d'abrogation.

L'existence d'un RIC suspensif aurait des conséquences sur la fabrique de la loi. Elle changerait la nature de nos débats. Puisque l'initiative populaire pourrait remettre en cause nos décisions, les textes proposés par le gouvernement et les parlementaires seraient mieux préparés, plus qualitatifs, davantage concertés avec nos concitoyennes et nos concitoyens. Dans ce contexte, la réforme des retraites, la loi Duplomb ou la loi « immigration » n'auraient pas eu le même destin. L'objectif est d'ouvrir la discussion à l'ensemble de la société, d'associer les principaux concernés et de ne pas rester entre nous, en vase clos, pour voter des dispositions qui affecteront toute la population.

Concernant le RIC constituant, qui a suscité quelques remarques, nous avons prévu des garde-fous. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel veillera au respect des droits et libertés garantis par notre Constitution. Les révisions constitutionnelles proposées par nos concitoyens ne pourront pas remettre en cause ce socle fondamental. Toutes les initiatives pourront être mises à l'agenda et notamment celles cherchant à étendre – plutôt que restreindre – les droits humains. Par ailleurs, le mécanisme délibératif, reposant sur la mise en place d'une convention composée de citoyens tirés au sort, permettra, en confrontant les avis, d'éclairer les débats et de les apaiser. Il constituera également une protection vis-à-vis de certaines idées qui pourraient émerger.

Enfin, certains d'entre vous ont regretté l'absence de seuils dans ce texte et leur interrogation est légitime. Nous avons fait ce choix pour que nos débats – en commission ce matin et peut-être en séance jeudi – se concentrent sur le principe du RIC, qui a été contesté dans beaucoup d'interventions, plutôt que sur ses modalités de mise en œuvre. Nous préférions que ces dernières soient évoquées dans le cadre d'une loi organique, qui permettra par ailleurs plus de flexibilité dans la définition des seuils. Néanmoins, j'ai entendu les alertes exprimées par plusieurs de mes collègues. La France insoumise a notamment déposé des amendements sur lesquels j'émettrai un avis de sagesse. Pour ma part, je suis favorable à ce que nous abordions cette question dès aujourd'hui, afin de finaliser la proposition de loi organique que nous vous soumettrons, en espérant qu'elle puisse être défendue de manière transpartisane, puisque vous semblez tous intéressés par la démocratie directe.

Pour terminer, je tiens à vous remercier, notamment pour vos remarques à propos du RIC local, qui ne semble pas soulever beaucoup de difficultés. Nous pourrons peut-être avancer au moins à ce sujet. Le débat est en tout cas très attendu par nos concitoyens.

Article 1^{er} (art. 89 de la Constitution) : *Référendum constituant d'initiative citoyenne*

Amendements CL5 de Mme Sophie Blanc et CL10 de Mme Marie Pochon (discussion commune)

Mme Sophie Blanc (RN). Nous entendons rappeler que la Constitution ne peut être modifiée que dans un cadre institutionnel clair. Le texte qui nous est soumis fragilise l'article 89 de la Constitution en introduisant une voie de révision constitutionnelle d'initiative citoyenne, fondée sur des pétitions et des processus consultatifs, tout en maintenant la possibilité d'un recours au Congrès qui prive les citoyens d'un choix direct sur les évolutions fondamentales de nos institutions. Si le Rassemblement national n'est pas favorable à l'instauration d'une

initiative citoyenne en matière constitutionnelle, il considère que toute révision de la Constitution doit, par principe, être soumise à l'approbation directe du peuple, sans passer par une majorité parlementaire réunie en Congrès. C'est pourquoi notre amendement vise à supprimer cette voie dérogatoire.

Mme Marie Pochon, rapporteure. L'amendement CL10 propose une nouvelle rédaction de l'article 1^{er}, afin de le clarifier et de le faire évoluer sur plusieurs points. Il est incompréhensible que, dans la pratique, la participation directe des citoyens aux choix politiques ait été à ce point réduite à néant, ce qui va à l'encontre de nos textes fondateurs. Si l'article 89 de la Constitution prévoit, certes, que l'approbation d'une révision constitutionnelle passe, en principe, par la voie référendaire, une seule sur les vingt-cinq engagées dans le passé a effectivement été soumise à l'approbation du peuple français par référendum. C'est d'ailleurs pourquoi mon amendement vise à supprimer le troisième alinéa de l'article 89, afin de faire du référendum l'unique voie d'approbation des révisions constitutionnelles. Quant au référendum prévu à l'article 11 de la Constitution, il n'a été utilisé qu'à neuf reprises, souvent pour en faire un instrument plébiscitaire ou pour le décrédibiliser – je pense en particulier à celui portant sur l'établissement d'une Constitution européenne, il y a vingt ans, dont le résultat a été méprisé.

Cependant, l'approbation populaire ne suffit pas. Parce que la Constitution est au fondement de notre pacte social, les citoyens doivent pouvoir se l'approprier. L'article 1^{er} assume donc de redonner sa place à l'initiative populaire en matière de modification constitutionnelle, parallèlement aux initiatives présidentielles et parlementaires, conformément à l'esprit de la V^e République.

Mais parce que la Constitution est un texte primordial pour la protection des droits, j'ai aussi jugé préférable d'encadrer cette initiative par divers dispositifs, afin de tenir compte des auditions préparatoires menées sur ce texte.

Tout d'abord, je propose de réduire à 50 – au lieu de 150 – le nombre de citoyens appelés à siéger au sein des conventions citoyennes qui permettront de délivrer une information claire et fiable sur les enjeux et les conséquences du scrutin, comme cela se fait dans les pays où le dispositif d'initiative populaire existe déjà.

Mon amendement précise également que la loi organique pourra prévoir le dépôt d'une proposition par un collectif de citoyens, plutôt que par un individu isolé, comme c'est le cas en Suisse, ce qui permettra d'examiner des textes plus réfléchis en amont. Les dispositions soumises par la voie populaire feront l'objet d'un contrôle par le Conseil constitutionnel, pour s'assurer du respect des droits et des libertés garantis par la Constitution. Ainsi, la proposition de révision d'initiative citoyenne pourra porter sur des aspects institutionnels – par exemple la suppression de l'article 49, alinéa 3 –, viser à introduire de nouveaux droits ou aller plus loin dans leur consécration – par exemple le droit à l'eau –, mais elle ne pourra pas remettre en cause des droits reconnus par la Constitution. Ce n'est qu'une fois déclarée conforme aux principes que je viens d'évoquer que la proposition entrera dans la phase de recueil des soutiens.

Enfin, si le seuil de signatures à atteindre sera fixé par une loi organique, j'ai prévu de fixer un quorum afin d'apporter une garantie supplémentaire : pour aboutir à l'entrée en vigueur d'une révision, les votes favorables devront représenter 35 % du corps électoral.

Mon amendement de réécriture globale permet également de préciser le cheminement de l'initiative.

Le référendum constituant d'initiative citoyenne ne réglera pas la crise de confiance dans notre système démocratique. Néanmoins, je suis persuadée que nous avons tout à gagner à inscrire ce principe dans la Constitution, car il aura un effet vertueux tant sur le lien de confiance entre le peuple et ses représentants que sur la qualité du travail normatif des parlementaires.

Compte tenu de ce que je viens de préciser, je ne peux donner un avis favorable à l'amendement de Mme Blanc, qui remet en cause toutes les avancées de mon dispositif et l'initiative citoyenne en matière constitutionnelle, pour le remplacer par la simple approbation directe d'une révision constitutionnelle par le peuple. Si je peux partager l'idée de supprimer le recours au Congrès, je ne comprends pas pourquoi vous vous opposez autant à l'initiative populaire en matière constitutionnelle.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Ceux qui s'autoproclament républicains ou démocrates le sont bien peu, en réalité, en déniant au peuple sa souveraineté et en voulant encadrer le dispositif proposé. Certains ont même parlé de garde-fous ; et pourquoi pas garde-peuple ou garde-chiourmes, pour les plus nationalistes d'entre vous ?

Notre groupe n'est pas favorable à laisser le dernier mot à la représentation nationale lorsqu'il s'agit d'un référendum d'initiative citoyenne. Rappelons que pour déclencher un référendum d'initiative partagée, il faut recueillir le soutien d'environ 4,8 millions d'électeurs. Lorsqu'il a été question de privatiser le groupe ADP, il y a quelques années, La France insoumise s'était massivement mobilisée sur les marchés, pendant plusieurs week-ends, et était difficilement parvenue à recueillir un million de signatures. C'est pourquoi il nous semble indispensable d'inclure dans la modification de l'article 89 la fixation d'un seuil, afin de le graver dès à présent dans le marbre et qu'il ne dépende pas de gens aussi peu démocrates et républicains que vous l'êtes. Les mobilisations populaires sauront précisément le nombre de soutiens dont elles ont besoin pour déclencher un RIC.

M. Éric Martineau (Dem). Nous sommes très fiers d'être démocrates, mais nous sommes aussi en droit de nous interroger : pensez-vous que si, par le passé, nous avions recouru au référendum, la peine de mort aurait été abolie ou le droit à l'IVG reconnu ? Je n'en suis pas convaincu. Si nous devions soumettre au référendum le texte sur la fin de vie, nous pourrions aboutir à des situations de blocage. Par conséquent, qui doit avoir le dernier mot ?

M. Marc Pena (SOC). Je suis surpris d'entendre des gens, de l'extrême droite à la droite modérée, expliquer que le lien de confiance entre les citoyens et les élus est rompu et, dans le même temps, affirmer qu'il ne faut surtout rien changer ! La caricature revenant au Rassemblement national, comme d'habitude, qui fait semblant d'être novateur en quelque matière que ce soit mais qui défend, plus que le conservatisme, la réaction la plus absolue. Pourquoi ne faudrait-il réviser la Constitution que d'une main tremblante ? C'est une plaisanterie ! Elle a déjà été réformée à maintes reprises – et pas toujours pour le mieux. S'il s'agit d'un texte sacré aux États-Unis – encore qu'on puisse s'interroger depuis l'élection de M. Trump –, ce n'est pas le cas en France : la Constitution évolue et s'articule avec la démocratie elle-même.

De plus, du fait de l'absence de majorité au Parlement, nous avons du mal à faire émerger une parole politique claire sur le plan national et nos concitoyens découvrent une procédure parlementaire et démocratique qui lui est étrangère. C'est un argument supplémentaire pour travailler en amont sur certains textes par voie délibérative, afin que le corps social s'approprie les sujets en débat.

M. Paul Molac (LIOT). Lorsqu'il n'est pas encadré et qu'il ne respecte pas les institutions, le référendum n'est pas forcément une arme de démocratie. Du temps d'un grand démocrate qui s'appelait Napoléon, le plébiscite – donc le référendum – existait. Souvenez-vous de la caricature représentant un maire – lequel était nommé par le pouvoir, à l'époque – et deux de ses administrés ; l'un d'eux demande : « M'sieu l'maire quoi donc que c'est qu'un bibiscite ? » Et le maire de répondre : « C'est un mot latin qui veut dire oui ». Donc, ne nous y trompons pas : un référendum mal fagoté, ce n'est pas un instrument de démocratie.

M. Hendrik Davi (EcoS). Le RIC n'affaiblit aucunement la démocratie représentative, comme l'ont démontré les sociologues et les juristes que nous avons auditionnés et qui s'appuient sur l'exemple de la Suisse, où existe notamment un RIC suspensif. Au contraire, les citoyens ont davantage confiance dans leurs parlementaires qu'en France et ces derniers légifèrent avec plus de prudence et une culture du compromis bien plus forte, parce qu'ils savent qu'une loi votée peut être suspendue par la suite.

Ce qui fait la différence entre le référendum plébiscitaire et le référendum d'initiative citoyenne c'est que, pour ce dernier, un espace délibératif permet le débat, sur le modèle des conventions citoyennes. Les expériences passées, que ce soit pour le climat ou pour la fin de vie, ont montré que lorsque les citoyens sont éclairés, ils prennent des décisions justes. Dire que la peine de mort n'aurait pas été abolie si la parole avait été laissée au peuple, c'est penser que ce dernier n'est pas capable de comprendre ni d'aboutir à une position juste, après une délibération citoyenne. Vous ne faites pas confiance au peuple et c'est préoccupant.

Enfin, notre groupe votera en faveur de la proposition du groupe La France insoumise de fixer un seuil dès à présent, en l'inscrivant dans la proposition de loi constitutionnelle – même si cette question centrale aurait pu être reportée à une loi organique. Cela permettra de rendre opérant le dispositif de déclenchement d'un RIC.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CL1 de M. Pierre-Yves Cadalen

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). L'objectif de notre amendement est double : instaurer un seuil et supprimer le filtre du Conseil constitutionnel. Rappelons qu'en 1962, à la suite de la saisine du président du Sénat Gaston Monnerville, le Conseil constitutionnel s'était déclaré incompétent pour examiner la constitutionnalité des lois adoptées par référendum. L'article 61 de la Constitution permet aux parlementaires et, depuis la révision constitutionnelle de 2008, aux citoyens dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), de saisir le Conseil constitutionnel pour vérifier la conformité d'une disposition à la Constitution. Néanmoins, le pouvoir constituant doit rester entre les mains du peuple et il n'est pas question que le Conseil constitutionnel exerce un quelconque filtre.

Si, en l'espèce, la volonté affichée est d'empêcher toute menace sur les droits et les libertés, contentons-nous de mentionner que le référendum d'initiative citoyenne ne peut pas remettre en cause la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni les droits et libertés inscrits dans la Constitution – tel le refus de la peine de mort –, ni ceux figurant dans la Charte de l'environnement de 2004 et le préambule de la Constitution de 1946. À chaque fois, la peine de mort et le droit à l'IVG sont brandis comme des épouvantails pour refuser tout pouvoir supplémentaire au peuple français. Pourtant, dans les pays où le RIC existe, jamais un référendum n'a été organisé en vue d'aboutir à une régression des droits et des libertés. Ce ne sont pas celles et ceux qui n'ont plus rien de démocrates, qui ont piétiné les gens au moment de

la réforme des retraites, de l'adoption de la loi Duplomb – finalement censurée par le Conseil constitutionnel –, lors du mouvement des gilets jaunes, des manifestations contre les violences policières ou toutes les revendications à l'œuvre depuis neuf ans, qui vont nous donner des leçons de démocratie !

Mme Marie Pochon, rapporteure. Votre amendement me pose une difficulté car il supprime le contrôle qui pourra être fait des initiatives citoyennes par le Conseil constitutionnel. Vous estimatez qu'il n'est pas compétent pour analyser les demandes. Or il s'est déclaré compétent s'agissant du référendum d'initiative partagée et notre proposition de loi vise précisément à élargir son champ de compétences.

Il faut avancer prudemment en matière de révision constitutionnelle. Je considère quant à moi qu'autoriser le dépôt d'initiatives citoyennes qui remettraient en cause les droits fondamentaux garantis par la Constitution serait une erreur. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle mon amendement de réécriture globale proposait d'opérer le contrôle de l'initiative au regard des droits et des libertés garantis par la Constitution ; il n'a pas été adopté et je le regrette. Néanmoins, à ce stade, je préfère maintenir le verrou minimal posé à l'alinéa 5 de la proposition de loi.

En revanche, votre amendement comprend une deuxième partie intéressante, consistant à fixer un seuil maximal de soutiens à la proposition citoyenne. J'ai souhaité, pour ma part, que ce seuil soit fixé par la loi organique – à laquelle je travaille et qui tiendra compte de nos débats en commission – afin de garantir une plus grande flexibilité. Votre amendement n'étant pas scindé, je suis obligée d'y opposer un avis défavorable, mais je serai à l'écoute sur ce point, si vous le redéposez en séance en tenant compte de cette précision.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » La V^e République enfreint sa propre Déclaration lorsqu'elle permet à une minorité présidentielle d'imposer, à coups de 49.3, la manière dont l'impôt sera prélevé et redistribué dans le cadre du projet de loi de finances (PLF). Nous n'avons pas plus de raisons de faire confiance aux législateurs qu'à un peuple éclairé qui, à la suite d'une longue discussion délibérative, s'exprimerait par la voie d'un référendum s'imposant à l'ensemble de la représentation nationale. D'autant que cette dernière n'est qu'une image biaisée du peuple français ; il faut bien, pour des raisons pratiques et logistiques, choisir des représentants, puisqu'il n'est pas possible de laisser 65 millions de Françaises et de Français s'exprimer au sein d'une arena pour décider des lois.

Nous souhaitons à la fois fixer un seuil de soutiens et supprimer le rôle dévolu au Conseil constitutionnel qui ne peut pas être compétent, par nature, à la place d'un peuple autoconstitué. Vous tressez des couronnes de lauriers à la V^e République qui repose sur la dichotomie des opinions politiques, mais elle est morte et enterrée depuis l'arrivée, notamment du Rassemblement national, qui a engendré un système de gouvernance triphasé.

Mme Sophie Blanc (RN). En abaissant fortement le seuil de déclenchement des procédures et en supprimant toute forme de vérification de la conformité des propositions de révision aux principes constitutionnels, vous accentuez les risques de dérives et créez un circuit parallèle, affranchi de tout garde-fou, exposant la Constitution à des initiatives fragiles, instrumentalisées politiquement et susceptibles de remettre en cause durablement les équilibres

fondamentaux de la République. Concrètement, 2 % des électeurs, cela représente environ 1 million de signatures au niveau national et quelques milliers au niveau local. Ces seuils, relativement faciles à atteindre pour des réseaux organisés, ne constituent pas un filtre suffisant et favorisent les déclenchements fréquents, au risque d'installer une pression permanente sur les institutions. C'est pourquoi nous voterons contre cet amendement.

Mme Marie Pochon, rapporteure. C'est la raison pour laquelle je propose que les votes favorables représentent 35 % du corps électoral ; ce quorum est fortement limitatif par rapport à la proposition d'un seuil à 2 %.

La commission rejette l'amendement.

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Après l'article 1^{er}

Amendement CL6 de Mme Sophie Blanc

Mme Sophie Blanc (RN). Depuis la révision constitutionnelle de 2008, une procédure dérogatoire permet de se dispenser d'une consultation référendaire pour toute nouvelle adhésion d'un État à l'Union européenne. Nous considérons que cette faculté affaiblit la légitimité démocratique et contribue à distendre le lien entre les citoyens et les institutions européennes. En permettant qu'une décision aussi structurante soit tranchée par un vote parlementaire restreint, on prive le peuple de son rôle central. Cet amendement vise donc à réaffirmer un principe simple : la primauté du suffrage universel. Lorsque l'avenir européen de la nation est en jeu, la décision doit revenir directement au citoyen, par la voie du référendum.

Mme Marie Pochon, rapporteure. Ce sujet n'a pas de lien avec ma proposition de loi, puisqu'il porte sur les procédures d'entrée de nouveaux membres dans l'Union européenne. Je ne peux que vous inviter à déposer un texte spécifique sur ce sujet. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 2 (art. 10 et 11 de la Constitution) : Référendum législatif d'initiative citoyenne

Amendements CL7 de Mme Sophie Blanc et CL9 de Mme Marie Pochon (discussion commune)

Mme Sophie Blanc (RN). L'objectif de notre amendement est de créer un référendum législatif d'initiative populaire dont le seuil de déclenchement est fixé à 500 000 électeurs, afin de garantir à la fois le sérieux de l'initiative et sa crédibilité démocratique – alors que cette proposition de loi constitutionnelle renvoie ces modalités au domaine réglementaire. Il prévoit également que la demande d'organisation d'un référendum est soumise à l'avis du Conseil d'État, en vue d'améliorer juridiquement les propositions citoyennes et d'en renforcer la qualité et la solidité.

Mme Marie Pochon, rapporteure. Mon amendement de réécriture globale de l'article 2 vise à clarifier la construction des deux dispositifs que sont le référendum d'initiative citoyenne législatif et le référendum d'initiative citoyenne permettant de suspendre la promulgation d'une loi. Il s'agit d'une réforme majeure qui permettra de réconcilier les citoyens avec notre fonctionnement démocratique. En aucun cas le législateur ne perdrait du terrain en laissant le citoyen prendre des initiatives en matière législative ; au contraire, il prendrait en

compte l'opinion publique, dans une démarche de coconstruction. Au lieu d'être dans une logique de confrontation, nous serions dans une logique de coopération entre citoyens et élus. Tel est l'objectif général de l'article 2.

Sans entrer dans les détails car le cheminement est assez semblable à celui retenu à l'article 1^{er} pour le référendum constituant, je me bornerai à souligner que mon amendement préserve la possibilité pour le législateur organique de prévoir que le dépôt de l'initiative citoyenne soit collectif, et qu'il diminue le nombre de citoyens composant la convention citoyenne – nous avons fait ce choix à la suite des auditions. L'association des citoyens dans cette phase visant à recueillir une information fiable sur les enjeux du référendum est une voie très intéressante non seulement pour accentuer la participation, mais aussi pour faciliter la compréhension des enjeux par les futurs votants. Lors des auditions que j'ai menées, nous avons pris connaissance de dispositifs fructueux sur ce point, en Oregon ou en Irlande par exemple, dont j'ai fait état dans le rapport qui vous a été adressé. C'est pourquoi je vous invite à adopter cet amendement.

À l'inverse, j'émets un avis défavorable sur l'amendement du Rassemblement national, qui constitue un véritable contre-projet à ma proposition de loi. Certes, certains éléments de l'amendement font écho à ce que j'ai pu entendre au cours des auditions : par exemple, la possibilité de déposer un contre-projet existe en Suisse. Néanmoins, il m'a semblé qu'il n'était pas nécessaire de l'inscrire dans la Constitution : le gouvernement, ou le législateur, verra bien si une initiative prend de l'ampleur et pourra s'en saisir sans attendre son aboutissement par voie référendaire pour proposer une autre version de la réforme. Cela permet un dialogue apaisé entre les citoyens et les élus.

Par ailleurs, votre proposition replace le président de la République au centre du dispositif référendaire, puisqu'il peut demander au parlement de décider qu'une proposition de loi d'initiative populaire ne soit pas soumise au référendum ou proposer lui-même un contre-projet au projet référendaire. Vous installez, en quelque sorte, le référendum plébiscitaire, qui est bien loin de l'initiative populaire, de la participation citoyenne et de la démocratie directe que je souhaite promouvoir grâce à un dispositif plus simple, maîtrisé par le peuple, affranchi de l'intervention du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Dans le même esprit, votre amendement élude totalement la dimension participative de la proposition de loi à travers les conventions citoyennes.

La commission rejette l'amendement CL7.

Elle adopte l'amendement CL9 et l'article 2 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL2 de M. Jean-François Coulomme tombe.

Article 3 (art. 72-1-1 [nouveau] de la Constitution) : *Référendum local d'initiative citoyenne*

Amendement CL11 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon, rapporteure. Cet amendement de réécriture globale vise à préciser le dispositif instaurant un référendum d'initiative citoyenne au niveau local. Aujourd'hui, la jurisprudence interdit aux élus locaux de se dessaisir volontairement de leur pouvoir de décision au profit de leurs concitoyens. Seul l'article 72-1 de la Constitution dispose qu'un dixième des électeurs d'une commune ou un vingtième des électeurs d'une région ou

d'un département peuvent, par l'exercice d'un droit de pétition locale, demander l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour du conseil municipal. J'insiste d'ailleurs sur le droit de demander et non pas d'obtenir, ce qui revient tout simplement à reconnaître la liberté d'expression des citoyens sur les dispositions locales !

Je suis persuadée que l'instauration d'un RIC au niveau local favorisera l'appropriation de ces outils de démocratie directe par les citoyens, sur des sujets qui sont au cœur de leur quotidien.

J'ai cependant adapté légèrement le dispositif, afin de tenir compte des auditions menées. L'organisation d'une convention citoyenne reste une simple faculté, laissée à l'appréciation des collectivités territoriales, pour s'adapter à leurs réalités et à leurs contraintes budgétaires.

Par ailleurs, mon amendement prévoit que le seuil de soutiens sera fixé non pas par la loi organique, mais par la collectivité territoriale elle-même. En effet, la diversité des collectivités territoriales rend impossible la fixation d'un seuil fixe ; il faut tenir compte du nombre de personnes inscrites sur les listes électorales et faire en sorte que le dispositif s'applique aussi bien dans les communes de 250 habitants que dans les métropoles, qui n'ont pas les mêmes réalités – c'est pourquoi je m'opposerai à l'amendement de nos collègues de La France insoumise qui vise à instaurer un taux maximal de 2 %. Je propose aussi que le contrôle de légalité des initiatives ne relève pas du Conseil d'État, qui risquerait d'être débordé par un afflux de propositions, mais des juridictions administratives de première instance.

Si je peux comprendre, mes chers collègues, vos réticences à instaurer un référendum constituant ou législatif, je pense que nous pouvons trouver un accord sur le référendum local.

La commission adopte l'amendement et l'article 3 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL3 de M. Pierre-Yves Cadalen tombe.

Article 4 : Entrée en vigueur

Amendements CL8 de Mme Marie Pochon et CL4 de M. Jean-François Coulomme (discussion commune)

Mme Marie Pochon, rapporteure. Mon amendement vise à clarifier la rédaction de l'article 4. Sur le fond, il ne modifie pas mon souhait d'envoyer un signal fort afin que le législateur organique se saisisse de son office dans les plus brefs délais, après l'adoption de cette proposition de loi constitutionnelle. Nous avons tous en mémoire le temps qui a été nécessaire au législateur pour instaurer, à l'article 11 de la Constitution, le référendum d'initiative partagée ; cela ne doit pas se reproduire.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Il faut parfois forcer la main du président de la République lorsqu'il ne promulgue pas certaines lois pourtant adoptées par le parlement. Cette question fera d'ailleurs l'objet du débat inscrit à l'ordre du jour de la séance du 10 février prochain sur le contrôle de l'application des lois. Nous sommes donc favorables à toute mesure coercitive qui permettra l'entrée en vigueur de la proposition de loi constitutionnelle après son adoption. Ne nous mettons pas à la merci d'une loi organique censée définir les détails du référendum et qui pourrait être utilisée comme un moyen d'empêcher le peuple de s'exprimer librement.

Mme Marie Pochon, rapporteure. Je comprends l'état d'esprit qui vous anime et que je partage, mais nous n'avons pas le pouvoir de forcer l'entrée en vigueur d'une loi. Ce qui a été fait s'agissant du référendum d'initiative partagée était irresponsable, d'autant que les citoyens étaient dans l'attente ; nous ne pouvons pas les rouler de nouveau dans la farine. Toutefois, il me semble que la rédaction proposée dans mon amendement est préférable ; elle fixe un cap et envoie un signal, sans outrepasser nos prérogatives. C'est pourquoi j'émets un avis défavorable sur votre amendement.

La commission adopte l'amendement CL8 et l'article 4 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL4 tombe.

La commission adopte l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle modifiée.

La réunion est suspendue de dix heures trente-cinq à dix heures quarante-cinq.

*

* *

Puis la commission examine, en deuxième lecture, la proposition de loi constitutionnelle, modifiée par le Sénat, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France (n° 149) (Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure).

M. le président Florent Boudié. Nous reprenons l'examen d'une très ancienne proposition de loi constitutionnelle, examinée en première lecture à l'Assemblée en mai 2000 et au Sénat en décembre 2011.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Cette proposition de loi constitutionnelle est assez simple dans son objet mais profonde dans sa portée : accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales à tous les résidents qui vivent dans nos communes.

Des millions de femmes et d'hommes vivent, travaillent, élèvent leurs enfants, s'engagent dans la vie associative, participent aux conseils de quartier ou aux conseils de classe. Leur présence, dans chaque commune, détermine le montant de la dotation globale attribuée et même le nombre de conseillers municipaux et d'adjoints au maire. Pourtant, lors des prochaines élections municipales, ils ne pourront pas participer au choix qui concerne la vie locale quotidienne.

Depuis la révision constitutionnelle de 1992, le droit de vote local repose non plus exclusivement sur la nationalité française mais également sur une citoyenneté de résidence. L'article 88, alinéa 3, de la Constitution ouvre le droit de vote et d'éligibilité aux résidents communautaires aux élections municipales.

Mais cette citoyenneté de résidence demeure imparfaite. Elle introduit une différence de traitement fondée non sur la durée de résidence mais sur la nationalité, sur l'origine des personnes. Les Espagnols ou les Polonais peuvent voter après quelques semaines de résidence en France ; les Marocains ou désormais les Britanniques ne le peuvent pas, parfois après des décennies de présence légale sur notre territoire.

L'épisode du Brexit a révélé la fragilité du dispositif actuel. Près de 800 ressortissants britanniques élus conseillers municipaux ont perdu leur mandat en 2020, ce qui a remis en cause leur implication dans la vie de leur commune.

Il faut le dire clairement : le lien actuellement quasi exclusif entre nationalité française et droit de vote aux élections politiques ne correspond pas à l'histoire de notre République. Les premières expériences constitutionnelles issues de la Révolution française reposaient sur une conception beaucoup plus universaliste de la citoyenneté, fondée notamment sur le domicile et la participation à la communauté civique. Dès 1792, des étrangers tels que Thomas Paine étaient élus à la Convention. Cela ne correspond pas non plus à notre universalisme. Camus disait justement : « Pour préserver la société nationale, il faut l'ouvrir sur une perspective universelle ».

La citoyenneté n'est pas l'appartenance à l'État, contrairement à la nationalité, mais bien une relation d'individus, liée à une communauté de destin, local en l'espèce. La nationalité répond à la question « Qui suis-je ? » ; la citoyenneté s'attache à répondre à la question « Que faire ensemble ? ».

C'est aux XIX^e et XX^e siècles que la citoyenneté s'est progressivement nationalisée, de sorte que, de nos jours, la participation à la vie politique est conditionnée essentiellement à la nationalité française. Outre l'exclusion d'une citoyenneté de résidence, cette exigence est d'autant plus problématique que l'accès à la naturalisation s'est progressivement complexifié, tant dans ses conditions que dans ses procédures.

Certains estiment que les résidents qui souhaitent voter peuvent être naturalisés pour participer aux élections. C'est oublier que certains États interdisent la double nationalité, tels la Chine, l'Inde et le Cameroun. Si j'étais résidente à l'étranger depuis de nombreuses années, je ne voudrais pas abandonner ma nationalité française pour décider des conditions de vie et d'enseignement de mes enfants. C'est pourtant le dilemme auquel sont confrontés certains résidents étrangers en France.

J'en viens au dernier paradoxe de notre droit. Depuis le 1^{er} janvier 2026, un examen civique – un examen de citoyenneté, en somme – est exigé pour obtenir une carte de séjour ou de résident. Nous demandons à des résidents de démontrer les connaissances attendues d'un citoyen sans leur permettre d'exercer les droits politiques attachés à cette citoyenneté.

Dans ce contexte, des centaines de milliers d'étrangers se trouvent *de facto* relégués aux marges de notre démocratie. Cette situation est encore plus frappante pour les exilés : l'exil n'est pas seulement géographique, il est souvent politique. Être privé, en France, de droits politiques déjà perdus dans le pays d'origine est vécu comme une seconde exclusion.

Je veux vous faire part d'un témoignage de l'un des élus du Parlement des exilés, que j'ai auditionné vendredi dernier. Tidiane, exilé guinéen, s'est porté volontaire en 2020, lors des élections municipales, pour aider à la tenue d'un bureau de vote. Toute la journée, il a permis à des centaines de personnes d'exercer leur droit de vote ; pourtant, il n'a jamais pu voter. Il a fait vivre la démocratie sans pouvoir y participer. Voilà l'injustice concrète à laquelle nous pouvons mettre fin !

Ce choix a été fait dans un grand nombre de pays européens. De nombreux pays, de l'Irlande à la Suède en passant par les Pays-Bas et la Belgique, ont ouvert le droit de vote aux élections locales non seulement aux Européens, mais à toutes et à tous, sans que leur

souveraineté nationale en soit affaiblie. Plus récemment, le Luxembourg ainsi que le Pays de Galles et l'Écosse après le Brexit ont fait ce choix.

Ces exemples européens nous enseignent qu'il n'y a aucun vote communautaire ni d'influence étrangère, comme je l'ai lu dans l'exposé sommaire de certains amendements. Les travaux de sociologie électorale démontrent plutôt que cette extension du droit de vote renforce la participation globale de quatre à cinq points de pourcentage.

Elle renforce également la participation des descendants d'immigrés, qui est bien plus faible dans les pays où les étrangers ne peuvent pas voter aux élections municipales. Cela n'est guère surprenant, puisque leurs parents n'ont jamais pu voter ni amener leurs enfants voter avec eux et mettre le bulletin dans l'urne, comme nous les y autorisons souvent, en tant que président de bureau de vote, pour faire vivre l'éducation à la citoyenneté.

Le texte que nous examinons ne surgit pas de nulle part. Il s'inscrit dans un débat structurant, porté depuis des décennies, notamment par les écologistes. Il a été adopté à l'Assemblée nationale en 2000, sur le rapport de Noël Mamère. Je voudrais dire toute mon émotion de porter devant vous l'héritage d'un engagement humaniste pour l'égalité, qui a su convaincre par-delà nos rangs, de Nicolas Sarkozy à Éric Besson, de Jean-Pierre Raffarin à Jacques Chirac, alors que les temps politiques étaient aussi sombres que ceux que nous traversons.

Comme souvent, la société est en avance sur nos débats, qui durent depuis vingt-six ans : 66 % des Françaises et des Français sont favorables à l'octroi du droit de vote aux résidents non-européens aux élections locales. Ce sondage est effectué chaque année ; ce taux est en constante progression depuis 2014. Ce soutien dépasse les clivages politiques : 71 % des sympathisants du bloc central y sont favorables, de même que 45 % des sympathisants des Républicains.

Plus tôt dans la matinée, vous avez été nombreux à avoir exprimé le souhait de consulter directement les Françaises et les Français en cas de révision de la Constitution. Cette proposition de loi constitutionnelle nous offre une opportunité historique. Si nous l'adoptons conforme, elle déclenchera l'article 89 de la Constitution, qui prévoit l'organisation d'un référendum sur la question. Ce sont donc nos concitoyens qui, *in fine*, trancheront cette question. Je leur fais confiance.

Il est temps que nos concitoyens puissent se prononcer directement sur cette avancée démocratique, afin de permettre à tous les résidents de prendre pleinement part aux décisions qui les concernent dans leur commune. Non loin de nous trône Montesquieu, qui écrivait dans *De l'esprit des lois* : « L'amour de la république, dans une démocratie, est celui de la démocratie ; l'amour de la démocratie est celui de l'égalité ».

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Thibaut Monnier (RN). La proposition de loi constitutionnelle qui octroie le droit de vote aux élections municipales aux étrangers non européens témoigne de l'absolue détermination des écologistes à araser le pacte national et à priver les citoyens français de leur dernier privilège démocratique : décider chez eux ce qui est bon pour eux. Vingt-six années se sont écoulées depuis la première présentation du texte par l'ancien député Noël Mamère, en 1999. Vingt-six ans plus tard, notre collègue Léa Balage El Mariky tente péniblement de

l'exhumer pour marcher dans les pas de son mentor, espérant peut-être faire son entrée dans la douloureuse histoire du délitement national.

Car en vingt-six années, ce qui était perçu comme une idée généreuse censée, selon la gauche morale, abolir une discrimination jugée insupportable, est aujourd’hui légitimement perçu comme le cheval de Troie des ingérences étrangères et un coup de boutoir contre notre cohésion nationale. En passant, permettez-moi de relever, non sans ironie, une contradiction tellement symptomatique de la schizophrénie de la gauche française : d'une main vous accordez le droit de vote aux élections locales à des étrangers non européens à peine arrivés sur le sol français, de l'autre vous refusez que ce droit soit accordé à des milliers de Français qui résident durablement dans le territoire français de la Nouvelle-Calédonie – allez comprendre !

Quand on parle du droit de vote des étrangers, il est question non seulement de rappeler le lien indéfectible entre le droit de vote et la citoyenneté française, consacré à l'article 3 de la Constitution, mais aussi de protéger les intérêts fondamentaux de la nation contre les ingérences étrangères. Rendez-vous compte : si cette proposition de loi était adoptée, le droit de vote serait accordé à près de 4,4 millions d'étrangers non européens, dans un contexte où la France devient la cible d'ingérences étrangères orchestrées par des États qui manipulent leur diaspora.

Qui, madame la Députée : au moment même où la France subit sur son sol de multiples ingérences de la part du régime algérien de M. Abdelmadjid Tebboune, vous voulez accorder le droit de vote aux élections municipales à près de 700 000 étrangers algériens. Quel sens du *timing*, à l'heure où une note du contre-espionnage français, révélée par un reportage de *Complément d'enquête*, documente des opérations d'ingérence orchestrées par des services secrets algériens auprès d'élus municipaux binationaux ou d'origine algérienne !

L'une de ces élus, victime d'une tentative d'intimidation après l'inauguration d'une plaque commémorative en l'hommage à une personnalité d'origine kabyle, y déclare : « *Il y a énormément d'élus locaux qui ont été approchés par les consulats. On va rappeler à ces élus qu'ils sont les enfants de l'Algérie et qu'ils ont un devoir vis-à-vis de l'Algérie* ». Qu'en sera-t-il si, demain, à cause de votre proposition de loi, Alger peut désormais compter sur le vote de 700 000 de ses ressortissants ? Pensez-vous que cela renforcera la cohésion nationale ?

Je pourrais continuer en prenant comme autre exemple la volonté assumée du régime de Recep Tayyip Erdogan d'utiliser la diaspora des 700 000 résidents turcs ou franco-turcs en France comme un levier puissant d'influence pour promouvoir l'islam politique de Millî Görüs ainsi que des intérêts hostiles aux Kurdes et aux Arméniens. Nous savons, depuis la création du Parti égalité et justice, que la Turquie cherche à déployer un entrisme à l'échelon politique local, notamment dans des territoires où la diaspora est fortement implantée.

Madame la Députée, pensez-vous sérieusement que, dans ce contexte, il est judicieux d'accorder le droit de vote aux élections municipales à plus de 300 000 étrangers turcs, dont la plupart sont des soutiens affirmés du président Erdogan ? Pensez-vous que cela renforcera ou affaiblira la cohésion nationale ? Pour nous, la réponse est très claire : accorder le droit de vote aux étrangers, c'est brader la citoyenneté française et affaiblir durablement les intérêts fondamentaux de la nation.

Le groupe Rassemblement national et ses alliés d'Identité-Libertés voteront contre cette proposition de loi constitutionnelle, qui rencontre l'opposition nette d'une majorité de Français.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Ce texte n'est pas un texte technique. C'est un texte idéologique. C'est précisément pour cela qu'il nécessite une réponse politique claire.

En France, le droit de vote n'a jamais été un droit d'usage. Ce n'est pas un droit attaché à la résidence. Ce n'est pas un droit attaché à la simple présence sur le territoire. C'est un droit politique au sens le plus exigeant du terme.

Dans la tradition libérale et républicaine française, de Benjamin Constant à Alexis de Tocqueville, une idée est constante : la participation à la souveraineté ne se réduit pas à la jouissance de droits individuels. Elle suppose une appartenance assumée à une communauté politique, à des devoirs, à un engagement.

Voter, ce n'est pas simplement exprimer une opinion ; c'est participer à l'exercice de la souveraineté nationale. Or cette souveraineté n'appartient pas aux résidents d'un pays ; elle appartient au peuple français.

Depuis la révolution de 1789, la République repose sur un principe simple et cohérent : la citoyenneté fonde le droit de vote et non le contraire. C'est cette clarté que ce texte cherche à brouiller. On nous explique qu'il faudrait dissocier citoyenneté et nationalité, que la résidence suffirait, que l'ancrage local suffirait, que la contribution économique suffirait. Mais posons la question franchement : qu'est-ce qu'être citoyen si ce n'est plus un choix politique ?

La citoyenneté n'est pas une situation de fait. Ce n'est pas un état passif. C'est un engagement réciproque entre un individu et la nation. Alexis de Tocqueville l'a démontré avec une grande lucidité : la démocratie ne tient pas seulement par des droits formels mais par l'existence d'un corps politique conscient de lui-même, partageant des règles, une histoire et un destin commun.

On nous oppose souvent l'exemple des ressortissants européens, mais chacun sait que la comparaison est trompeuse. Les citoyens européens votent aux élections municipales non en vertu de la résidence, mais en vertu d'une citoyenneté européenne fondée sur des traités, sur la réciprocité et sur une souveraineté volontairement partagée entre États. Ce n'est pas une citoyenneté de résidence. C'est une citoyenneté politique.

Et puisqu'il est question de cohérence politique, parlons-en, madame la rapporteure. À plus de 16 000 kilomètres de cette salle, il existe un territoire français, la Nouvelle-Calédonie, où des Français, de nationalité française, parfois nés sur place, parfois installés et résidents sur place depuis plus de vingt ans, n'ont pas le droit de vote aux élections locales.

Ils remplissent pourtant les deux critères, la nationalité et la résidence. Pourtant, votre groupe, madame la rapporteure, refuse de leur reconnaître le droit de vote. La question est simple : pourquoi ce que vous défendez en métropole au nom de la résidence, vous le combattez en Nouvelle-Calédonie ? Pourquoi ce principe serait-il progressiste ici et dangereux là-bas ? Ce paradoxe fragilise profondément votre raisonnement.

J'en viens à un point que le texte laisse entièrement dans un angle mort : rien dans sa rédaction ne conditionne l'exercice du droit de vote à une résidence régulière sur le territoire français. Que se passerait-il alors dans des territoires comme Mayotte, où l'immigration irrégulière est massive, et où les équilibres démographiques, sociaux et institutionnels sont très fragiles ? Proposer une réforme constitutionnelle sans répondre à cette question élémentaire, est-ce vraiment responsable ?

On nous dit enfin : « Ils vivent ici, ils travaillent ici, ils paient des impôts ici ». Mais Frédéric Bastiat nous mettait précisément en garde contre cette confusion : lorsque les droits politiques deviennent la contrepartie d'intérêts matériels, la démocratie cesse d'être un principe et devient un instrument. La République française n'a jamais confondu contribution économique et souveraineté politique. Sinon, la démocratie devient un marché.

Ce n'est pas notre modèle. Ce n'est pas notre histoire. Ce n'est pas la France. Nous faisons un autre choix : le choix exigeant mais cohérent de l'accès à la nationalité française, le choix de l'assimilation par la citoyenneté pleine et entière. En France, le droit de vote est un acte grave, un acte fort, qui engage la nation ; nous voulons qu'il le reste.

Le groupe Ensemble pour la République votera contre la proposition de loi constitutionnelle.

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). « *J'introduirai le droit de vote des étrangers aux élections locales, sans rien craindre pour notre citoyenneté, pour la cohésion du pays, en mettant de côté les peurs, les frilosités et les conservatismes* ». Je cite volontairement, et avec le plus grand plaisir, François Hollande qui, lors de son discours du Bourget, en 2012, a promis d'accorder le droit de vote aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne (UE) aux élections municipales – un renoncement parmi tant d'autres. Cela fait quarante ans que cette belle idée démocratique, soutenue par 67 % des Français, est reportée à plus tard, et vingt-six ans que cette révision constitutionnelle, proposée dès 1999 et votée pour la première fois en 2000, est bloquée entre l'Assemblée et le Sénat.

La France est bien en retard par rapport à ses voisins. Elle fait malheureusement partie des onze pays opposés au droit de vote des étrangers non ressortissants de l'UE. Au contraire, quatorze pays européens, dont l'Irlande, la Belgique, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suède et la Hongrie, leur ont progressivement autorisé le droit de vote, voire d'éligibilité, après une durée de résidence qui oscille entre deux et huit ans. Pourtant, en France, une certaine catégorie d'étrangers peut déjà voter aux élections municipales : les étrangers issus de l'UE, qui ont voté pour la première fois en 2001.

Pourquoi donc tant de réticences à étendre à tous les étrangers un droit appliqué depuis trente-quatre ans aux ressortissants de vingt-six États ? Comment justifier que, dans une même cage d'escalier, un même village, une même ville, un étranger ressortissant de l'UE puisse voter, mais pas son voisin asiatique, africain ou américain ?

Cette discrimination entre étrangers européens et extra-européens convient bien à l'extrême droite et à la droite extrême. Quand le sujet est revenu en 2022 sous la forme d'une proposition de loi, ils parlaient de provocation et de faute. Ils affirmaient, comme Jordan Bardella, que ce serait une dépossession finale des Français de leur pays – bref, la haine pour seul horizon. C'est une position d'idéologues, coupés des réalités de la vie de tous les jours.

La réalité, c'est que les résidents étrangers sont déjà des membres de la communauté nationale. Ils sont déjà des citoyens dans l'entreprise ; ils peuvent se syndiquer, votent aux élections professionnelles, cotisent pour la Sécurité sociale et la retraite.

Les étrangers sont déjà des citoyens en tant qu'usagers des services publics. Ils participent par exemple à la communauté scolaire en tant que parents d'élèves, à égalité avec

les parents français. À l'échelle locale, les étrangers contribuent déjà aux conseils de copropriété, aux conseils de quartier, à la vie associative.

Mais l'extrême droite et ses partenaires refusent qu'ils participent à la représentation politique de leur commune, parce qu'ils ont une conception de la citoyenneté qui n'est pas républicaine mais ethnique. Quand vous refusez, à l'extrême droite, le droit de s'exprimer à des gens qui contribuent de fait à la France, à des gens qui sont des citoyens de fait sinon de droit, que faites-vous sinon discriminer les résidents selon leur origine ?

Il faut revenir à la racine de notre République, fidèle au contrat social de Rousseau. La Première République accordait la citoyenneté à tout étranger qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail ou acquiert une propriété ou épouse une Française ou adopte un enfant ou nourrit un vieillard. Pourquoi ? Parce que les Constituants de 1793 comprenaient que la France était un corps politique et non ethnique, et qu'on y adhérait en participant au bien public et non par la chance d'être né au bon endroit.

Le constat que malheureusement nous ferons à nouveau ce matin et que nous faisons depuis tout à l'heure, c'est que de prétendus républicains utiliseront moult arguments malhonnêtes pour échapper aux principes de la République humanistes, intégrateurs, égalitaires, qui n'ont rien à voir avec vos éléments de langage pour faire passer des idées et des lois xénophobes.

Il est par conséquent regrettable de constater que la France n'est pas le pays qui applique le mieux le programme de la République française. Aux Pays-Bas, les étrangers peuvent voter et être élus aux élections locales depuis 1986. En Belgique, au Danemark, en Suède, en Estonie, en Lituanie, ils peuvent voter après cinq ans de résidence. En Irlande, le droit de vote aux étrangers aux élections locales est exactement égal à celui des Irlandais, et ce depuis 1963. Même la Hongrie de Viktor Orbán n'a pas remis en cause le droit de vote aux élections locales des étrangers.

Collègues, renouons avec notre idéal républicain en reconnaissant que ceux qui participent à la vie de la commune doivent aussi pouvoir choisir leurs représentants.

Mme Colette Capdevielle (SOC). Cette proposition de loi est un texte de choix politique. Depuis vingt-six ans, il avance à la vitesse d'une tortue tétraplégique, de lecture en lecture, non parce qu'il serait mal écrit ni parce qu'il poserait un problème juridique, mais parce qu'il pose une question simple et profondément politique : quels êtres humains font partie de la communauté démocratique locale ?

En 1999, quand cette proposition de loi est déposée, la gauche gouverne et assume complètement d'élargir les droits. Elle croit dans la force intégratrice de la République. Elle croit que la citoyenneté ne se divise pas, qu'elle se construit par la participation, par l'engagement et par la vie commune. Vingt-six ans plus tard, le paysage politique a bien changé. Les idées de l'extrême droite ont infiltré le débat public, qui s'est bien durci. À force de reculer, de renoncer, de s'excuser presque de défendre l'égalité, on a fini par laisser croire que reconnaître des droits nouveaux constituerait une menace ; c'est ce que vient nous dire le Rassemblement national.

Or ce texte dit exactement le contraire. Il ne parle ni de nationalité, ni de souveraineté nationale, ni d'élection nationale. Il parle juste de démocratie locale, de commune, de quartier, de services publics, d'école, de transports, de crèche, de logement. Il parle de femmes et

d'hommes qui vivent ici, travaillent ici, élèvent leurs enfants ici, paient des taxes et des impôts ici, participent à la vie associative, syndicale, culturelle de nos villes, mais à qui on refuserait le droit le plus élémentaire : celui de voter là où ils vivent.

Ce droit est strictement encadré, limité aux élections municipales, sans accès aux fonctions exécutives locales, sans aucune incidence sur les élections sénatoriales. Il n'enlève rien à personne, il n'ôte rien à personne ; il ajoute simplement de la démocratie.

Contrairement à ce que certains voudraient faire croire, la France n'invente rien en la matière. Dans une grande partie de l'Europe, ce droit existe déjà, et depuis de nombreuses années. Ce droit de vote, dans tous les États européens où il est possible, n'a rien fragilisé, à commencer par les institutions. Il n'a pas menacé la cohésion nationale. Il a juste permis à davantage d'habitants de se sentir reconnus, de se sentir intégrés, de se sentir responsables et enfin un peu légitimes.

Au groupe Socialistes et apparentés, nous refusons l'idée d'une citoyenneté qui exclut, soupçonne et hiérarchise les habitants selon leur origine. Notre groupe soutient le texte et appelle à lui donner enfin la suite politique et démocratique qu'il mérite depuis un quart de siècle.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Nous examinons un vieux projet, tombé dans les oubliettes de l'histoire depuis bien longtemps, qui vise à ouvrir le droit de vote aux élections locales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne. Cette idée figurait déjà dans le programme de François Mitterrand en 1981. Naturellement, il n'a jamais tenu sa promesse, ce texte contredisant un principe constitutionnel fondamental affirmé depuis la Révolution française : le droit de vote est indissociable de la nationalité.

Le droit de vote n'est pas un simple outil de participation locale ; il est l'expression directe de la souveraineté nationale. L'article 3 de la Constitution est sans ambiguïté, qui dispose : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Cette souveraineté ne peut être dissociée de la citoyenneté ; elle appartient aux citoyens et à eux seuls.

Notre jurisprudence constitutionnelle est constante sur ce point. Dans sa décision du 9 avril 1992 relative au traité de l'UE, le Conseil constitutionnel a jugé la participation des étrangers aux élections municipales incompatible avec les articles 3, 24 et 72 de la Constitution, interprétés de manière combinée. Il en a déduit que seuls les nationaux français disposent du droit de vote et d'éligibilité pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, notamment les conseillers municipaux.

Le traité de Maastricht, quant à lui, a conduit la France à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux citoyens issus de l'UE. Cette extension repose sur la citoyenneté européenne et la réciprocité entre États membres.

Ouvrir le vote aux étrangers reviendrait à rompre avec un principe essentiel : l'unité du peuple souverain. La République ne reconnaît pas de souverainetés partielles ni des citoyennetés à géométrie variable. Elle repose sur un corps civique unifié, fondé sur l'appartenance à la nation. Les communes ne sont pas de simples espaces administratifs et ne méritent pas des élections secondaires.

Cette proposition de loi repose sur une idée qui paraît séduisante au premier abord, mais qui est profondément trompeuse. Elle tend à faire croire que le droit de vote serait un outil d'intégration. En réalité, elle inverse totalement la logique républicaine.

Dans la tradition française, on ne devient pas citoyen par un bulletin de vote ; on le devient par un parcours d'intégration exigeant – apprendre le français, respecter les lois de la République, adhérer à la laïcité ainsi qu'à l'égalité entre les femmes et les hommes, accepter un cadre commun et une histoire partagée. On ne s'intègre pas parce qu'on a le droit de voter, on a le droit de voter parce qu'on s'est intégré. La citoyenneté est un aboutissement, non un préliminaire.

Fustel de Coulanges disait que les hommes sentent dans leur cœur qu'ils sont un même peuple lorsqu'ils ont une communauté d'idées, d'intérêts, d'affection, de souvenirs et d'espérance. Voilà ce qui fait la patrie ! Dire que le droit de vote fait l'intégration, c'est confondre le symbole et la réalité.

L'intégration ne se décrète pas dans un isoloir ; elle se construit à l'école par le travail, par l'effort, par le respect des règles communes. Accorder des droits politiques avant même que ce processus soit accompli, c'est envoyer un mauvais message, selon lequel l'adhésion à la nation ne serait plus nécessaire pour participer à la décision publique.

La République offre déjà un chemin droit, exigeant et juste : la naturalisation. C'est le cadre républicain permettant à celles et ceux qui le souhaitent de rejoindre pleinement la communauté nationale et d'accéder à l'ensemble des droits civiques. Ce processus n'est pas une barrière arbitraire ; c'est un engagement réciproque, une adhésion à un destin commun.

Je veux également rappeler une incohérence majeure de la proposition de loi constitutionnelle : elle ne prévoit aucun principe de réciprocité. Autrement dit, la France accorderait un droit politique fondamental sans exiger que nos compatriotes bénéficient des mêmes droits dans les pays concernés. Une telle asymétrie interroge, tant sur le plan diplomatique que sur le plan du bon sens républicain.

Au nom de la souveraineté nationale, de l'unité du peuple français et du cadre républicain que constitue la naturalisation, le groupe Droite républicaine s'opposera à cette proposition de loi constitutionnelle

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Notre rapporteure Léa Balage El Mariky a tout dit ou presque, et l'appui apporté par Mmes Cathala et Capdevielle a nourri les arguments nécessaires en faveur d'une telle avancée démocratique, qui constituerait, selon moi, une avancée révolutionnaire, dans la pleine fidélité, contrairement à ce qui a été dit, aux principes de 1789 et de 1793, dont nous sommes les dépositaires – et pas les adversaires, madame de Maistre.

Au cœur de cet engagement pris par la gauche il y a longtemps, rejoint ensuite par des figures de droite, il y a cette idée d'une citoyenneté, non théorique ou idéologique mais réelle, de proximité, qui se traduit dans l'engagement associatif, dans les élections professionnelles et étudiantes, où le droit de vote et d'éligibilité existe déjà. On la retrouve s'agissant des parents d'élèves qui votent tout à fait légalement pour désigner les délégués qui délibèrent s'il y a des soucis ou des projets à améliorer dans l'établissement scolaire de leur enfant.

Cette réalité, elle s'incarne, et on en arrive à des situations complètement ubuesques, telles celle de Tidiane Diallo, évoquée par Léa Balage El Mariky. Nous l'avons auditionné

lorsque nous avons reçu des membres du Parlement des exilés. Il a participé pendant deux jours à l'organisation d'un scrutin local et donc permis à des dizaines de milliers de nos compatriotes de voter, mais, lui, n'a pas le droit de vote. Cette situation totalement ubuesque et insensée nourrit même, je crois, une forme de violence institutionnelle à l'égard de nombre de nos compatriotes qui pourtant s'activent ici et vivent ici.

M. Kasbarian a évoqué de façon très théorique – une théorie qui lui est tout à fait propre – ce que serait la citoyenneté. Or il y a, selon moi, beaucoup plus de pertinence, de justice et de cohérence républicaine à accorder le droit de vote aux élections locales à des personnes qui vivent ici, paient leurs impôts, ramassent nos poubelles, amènent nos enfants à l'école en conduisant les bus et s'illustrent par une citoyenneté effective de bien d'autres manières, plutôt qu'à quelques Français détenteurs de la nationalité française mais qui sont des exilés fiscaux et ne contribuent en rien à leur pays, voire fuient l'essentiel de leurs obligations.

L'intégration se fait par le vote. J'en ai cité des exemples de la vie professionnelle et quotidienne. Il faut, par-delà ces réalités éprouvées, qui sont des démonstrations, avoir une réflexion sur l'importance du modèle parental. Est-ce le meilleur moyen de transmettre l'exercice de la citoyenneté que de ne pas permettre de voter à des millions d'étrangers vivant en France et dont les enfants sont français ? Si vous accordiez aux parents le droit de vote aux élections locales au même titre qu'aux étrangers dont la nationalité est européenne, les enfants seraient habitués à la conversation politique et à la discussion sur les enjeux de la vie locale, de l'école à la signalisation et à l'emplacement de tel ou tel rond-point. Tout cela les concernerait bien plus.

Quant à ceux qui s'effraient ou ont peur de quelque communautarisme que ce soit, sachez bien que, lorsque vous dites à des gens « Vous n'êtes pas des nôtres », vous favorisez le communautarisme. Vous leur dites en fait : « Restez entre vous plutôt qu'être avec nous ».

M. Éric Martineau (Dem). Voilà un débat particulièrement intéressant à la veille des élections municipales ; un débat ancien et sensible, qui touche au cœur même de notre pacte républicain : le lien entre nationalité, citoyenneté et droit de vote. Je salue le travail de la rapporteure. Ce texte ne date pas d'hier : déposé en 1999, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale en 2000, puis par le Sénat en 2011, il revient aujourd'hui dans un contexte profondément différent – un calendrier qui n'est pas neutre, puisque les élections municipales auront lieu en mars.

Si notre groupe ne s'interroge pas sur la constitutionnalité du texte, qui propose précisément de modifier la Constitution, il exprime néanmoins de fortes réserves. La tradition républicaine française établit un lien étroit entre la nationalité et l'exercice des droits politiques. Le droit de vote n'est pas un simple attribut de la résidence : il constitue l'aboutissement d'un parcours d'intégration et d'adhésion à la nation. Le dissocier de la nationalité, même à l'échelle municipale, revient à modifier profondément l'équilibre de notre modèle républicain. Le texte vise à accorder à tous les étrangers résidant en France les mêmes droits qu'aux ressortissants de l'Union européenne. Mais l'exception accordée à ces derniers ne saurait servir de précédent ni être étendue sans précaution, car elle repose sur une logique de réciprocité et une communauté de destin spécifique aux peuples européens, sans équivalent à l'échelle mondiale. Or le texte fait l'impasse sur cette question centrale de la réciprocité : celle-ci supposerait des accords bilatéraux complexes souvent impossibles à conclure, notamment avec les États qui ne sont pas des démocraties, mais ne pas la prévoir conduirait à une asymétrie diplomatique et à une inégalité de traitement entre ressortissants d'États aux régimes politiques très différents, ce qui pose un problème de cohérence.

Par ailleurs, avec cette réforme, près de 3 millions de nouveaux électeurs intégreraient le corps électoral municipal, avec des effets très inégalement répartis selon les territoires, et même particulièrement marqués dans certains départements et collectivités déjà confrontés à de fortes tensions. Une telle transformation ne saurait donc être engagée sans une réflexion approfondie et une concertation.

Enfin, ce texte est en décalage avec les orientations législatives choisies depuis plus de dix ans, qui privilégient l'intégration par la langue, le travail et l'adhésion aux valeurs de la République, tout en renforçant la lutte contre le séparatisme. À l'aune de ce choix, subordonner le droit de vote au seul critère de la résidence constitue un contresens.

Ce débat, qui engage des principes fondamentaux de notre démocratie et notre conception de la citoyenneté, mérite mieux qu'une réponse symbolique ou partielle. Le texte brouille les repères sans apporter de solution équilibrée. Le groupe Les Démocrates votera donc contre.

M. Xavier Albertini (HOR). Parmi les droits fondamentaux liés à la nationalité figurent le droit de vote et son corollaire, le droit d'éligibilité. Ces droits civiques sont un héritage de 1789, celui du suffrage universel où le peuple, seul titulaire de la souveraineté nationale, élit enfin ses représentants. Bien plus qu'une simple affaire de droit individuel, le droit de vote est le premier critère d'une démocratie digne de ce nom. La longue histoire française de l'accès des étrangers au droit de vote et d'éligibilité a évolué avec notre histoire politique : fidèle à ses engagements européens, notre pays l'a ouvert aux ressortissants des pays de l'Union européenne résidant en France dans le cadre des élections municipales au lendemain de la signature du traité de Maastricht.

Jugeant cette ouverture insuffisante, nos collègues du groupe Écologiste et social estiment nécessaire de l'élargir à tous les étrangers résidant sur le territoire national. À leurs yeux, ce serait un signe de « progrès » : il est permis de s'interroger sur ce terme. En faisant votre ce texte tel qu'adopté par le Sénat il y a plus de quatorze ans, vous vous inscrivez dans une démarche en profond décalage avec notre histoire nationale et avec les principes qui fondent aujourd'hui la citoyenneté française.

Le texte ne tient pas compte de notre histoire politique. Le temps où, au lendemain de la Révolution française, tous les citoyens, Français comme étrangers, disposaient du droit de vote, est désormais révolu : cette conception a été progressivement remplacée par celle liant citoyenneté et nationalité, entraînant la restriction du droit de vote aux seuls nationaux. Cette « nationalisation » de la citoyenneté n'a rien d'un gros mot : c'est l'actualisation de l'héritage de 1789 à l'aune d'une notion aussi structurante que celle d'État-nation.

Ce raisonnement ne s'inscrit pas davantage dans le cadre contemporain de la citoyenneté française. La logique sous-tendue par le texte est en contradiction totale avec celle de l'intégration par l'acquisition de la nationalité. Vous proposez d'accorder le droit de vote à tous les étrangers résidant en France ; nous proposons tout simplement à celles et ceux qui le souhaitent et qui présentent toutes les garanties d'intégration dans notre société de devenir Français. Cette « nationalisation » de la citoyenneté n'est en rien un renoncement à nos idéaux : par fidélité à l'héritage de 1789, la nationalité française demeure ouverte à tous les étrangers qui le souhaitent et qui répondent aux critères fixés par la loi.

Le groupe Horizons & indépendants s'oppose à la philosophie et à l'esprit du texte. Colonne vertébrale de nos institutions, la Constitution du 4 octobre 1958, rédigée sous l'autorité

du général de Gaulle, organise la vie politique et institutionnelle de notre pays depuis plus de soixante-sept ans et fonde notre capacité à faire société et à durer collectivement. Nous ne saurions y toucher que d'une main tremblante. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre le texte.

M. Paul Molac (LIOT). On peut se réclamer des principes de 1789, mais je rappelle qu'avant la révolution, les citoyens passifs, qui représentaient 90 % de la population, ne disposaient d'aucun droit politique. Et lorsqu'à la faveur de la Constitution de 1793, tous ont obtenu le droit de vote, nous étions alors en dictature et il ne servait plus à rien. Nous mettons la Révolution française sur un piédestal, mais la progression de la citoyenneté en France au XIX^e siècle a été très compliquée, comme nous le rappelle, au sein même de l'Assemblée, l'allégorie de l'Océan, qui présente un double regard – le premier, tourné vers ce qui était alors le trône du roi, vestige d'un repentir ; le second, finalement tourné vers l'hémicycle.

La proposition de loi constitutionnelle va raviver un débat sensible, en témoignent les blocages successifs par le Sénat au cours de la navette. Il touche à un principe fondateur de notre République : celui du droit de vote et d'éligibilité, conçu comme le prolongement direct de la citoyenneté. Ce lien étroit n'est ni accidentel ni anodin : il structure le pacte civique. D'où la prudence dont nous faisons preuve lorsqu'il s'agit d'y déroger.

Ce texte vise à mettre fin à la distinction entre les étrangers ressortissants de l'Union européenne, à qui le droit de vote aux élections municipales est accordé à titre exceptionnel, dans le cadre de la construction européenne et selon un principe de réciprocité, et les autres – y compris les Suisses, ainsi que les Britanniques, qui ont perdu ce droit, comme la reconnaissance de leurs diplômes, en quittant l'Union, malgré les liens historiques importants entre Bretons et Gallois. C'est un problème.

Le groupe LIOT comprend votre objectif de renforcer l'intégration des étrangers par la participation à la démocratie locale. Vous avez d'ailleurs prévu quelques garde-fous, telle l'interdiction d'exercer des fonctions exécutives, comme le mandat de maire, de participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et aux élections sénatoriales. Toutefois, ces garanties n'épuisent pas les interrogations sur l'équilibre entre ouverture démocratique et préservation des prérogatives attachées à la citoyenneté.

La réforme que vous proposez mériterait une étude d'impact approfondie, notamment s'agissant du nombre d'étrangers concernés et des effets possibles sur la démocratie locale. Sans s'opposer à ce texte, notre groupe y est plutôt défavorable, considérant qu'il faudrait au contraire favoriser et simplifier l'accession à la citoyenneté par la naturalisation. À cet égard, nous déplorons le durcissement des conditions d'accès à la citoyenneté ces dernières années : je ne suis pas sûr que tous les « Français de souche » réussiraient l'examen de langue, par exemple.

Mme Elsa Fauchillon (GDR). En 2026, notre République continue d'exclure massivement des étrangers vivant en France de la représentation lors des votes locaux – nationaux aussi, d'ailleurs, mais ce n'est pas le sujet. Les étrangers originaires de pays extérieurs à l'Union européenne installés en France font pourtant la ville : ils tiennent des pans entiers du travail local, cotisent, contribuent et s'engagent. Ils et elles participent à la solidarité nationale – assurance maladie, retraite, chômage – et vivent très concrètement les choix municipaux en matière d'école, de cantine, de logement, de transports, de sécurité, de vie associative. Pourtant, ces femmes et ces hommes n'ont pas voix au chapitre là où leur vie quotidienne se décide, alors que depuis 1992, les ressortissants de l'UE peuvent voter et sont

éligibles aux élections municipales. Voilà donc trente ans que la loi distingue deux catégories d'étrangers : les immigrés européens et les ressortissants de pays extérieurs à l'Union.

La question ici n'est pas tant de savoir s'il faut ou non accorder le droit de vote aux étrangers aux élections locales, mais pourquoi, à résidence comparable, nous l'accordons aux Européens et le refusons aux autres. Je pense que c'est parce que contrairement aux premiers, les seconds sont assimilés à l'immigration, terme fourre-tout saturé par le racisme et les préjugés en communautarisme. Cette exclusion n'a pourtant rien de marginal : en 2023, l'Insee recensait 3,2 millions de personnes étrangères non européennes, donc durablement concernées par les politiques municipales sans disposer du droit de vote. On accepte que des millions de personnes fassent tourner notre société, mais pas qu'elles participent aux élections locales. Il est temps d'en finir avec cette hypocrisie, car cette position n'est ni cohérente, ni juste, ni utile. La démocratie locale n'est pleinement légitime que lorsque celles et ceux qui vivent la ville peuvent choisir celles et ceux qui la gouvernent.

En tant que parlementaires, nous devons leur envoyer un message de reconnaissance et de dignité ; un message qui doit concrétiser la cohésion sociale et l'élargissement de la démocratie – car c'est bien ce dont il s'agit. Dans certaines communes et métropoles, cette exclusion pose une question démocratique très concrète : jusqu'où peut-on parler de représentation lorsqu'une partie des habitants ne dispose d'aucun levier électoral ? Cette différence est politiquement intolérable, car elle finit par ressembler à ce qu'elle est trop souvent : une distinction fondée sur l'origine. C'est une rupture avec l'égalité républicaine, qui nourrit incontestablement le continuum colonial visant à priver de droits politiques ceux qui, dans les faits, sont des citoyens à part entière.

Encore aujourd'hui, nous entendons les opposants au vote des étrangers assimiler parfois très hâtivement nation et démocratie, prétendant que toute l'histoire de la citoyenneté en France s'est déroulée dans le cadre de la nationalité. Ils passent sous silence la Révolution française et la Commune, au cours desquelles sont citoyens, et même ministres, des communards étrangers à la nation française. Surtout, feignant d'ignorer la déconnexion opérée dans l'empire colonial entre nationalité et citoyenneté, ils s'opposent à ce que des descendants des indigènes puissent devenir citoyens sans devenir Français. Sous différentes formes et avec différentes limitations, au moins un tiers des pays du monde ont actuellement une pratique du vote des étrangers. Celle-ci n'a donc rien d'exceptionnel.

Le texte s'inscrit dans une histoire parlementaire ancienne, promesse répétée mais aussi trahie, débats récurrents et textes adoptés mais enterrés par les nombreux gouvernements qui se sont succédé jusqu'à la Macronie : il est temps d'arrêter. Sur le fond, l'effet attendu est limpide : davantage de participation de locale, donc une meilleure intégration civique. Donner une place dans les urnes renforce l'appartenance commune au lieu de nourrir l'invisibilité et la marginalisation. Il faut reconnaître aux étrangers non ressortissants de l'UE cette intégration, celle d'une citoyenneté par le droit de vote, dans notre pays qui doit être un pays d'accueil.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Contrairement à ce que d'aucuns ont laissé entendre, le texte ne vise pas à accorder le droit de vote à tous les étrangers pour toutes les élections : calmez-vous, il ne s'agit que des élections municipales. On parle de décisions qui affectent directement notre vie quotidienne, comme le tarif des crèches ou de la cantine, ou le tri et la collecte des déchets, pas de la définition de nos frontières ou d'autres enjeux de souveraineté nationale. Le texte ne tend d'ailleurs pas à modifier l'article 3 de la Constitution.

N'en déplaisent à ceux qui l'ont jugé incomplet, il prévoit bien que ses modalités d'application seront définies par une loi organique. En tout état de cause, le droit de vote et d'éligibilité ne serait accordé qu'aux étrangers en situation régulière pouvant justifier d'une certaine durée de résidence sur le territoire, laquelle sera déterminée après débat parlementaire. Je l'ai dit au groupe Les Démocrates, je suis tout à fait disposée à échanger sur ce sujet, dans une logique transpartisane, car il me paraît essentiel de trouver un consensus. Quatorze pays européens accordent déjà le droit de vote aux résidents étrangers pour les élections locales, selon une kyrielle de durées de résidence – du lendemain pour certains à cinq ans pour d'autres – et de conditions de réciprocité liées à l'État d'origine du ressortissant étranger – au Portugal, la lusophonie est l'un des critères. Permettez-moi de vous donner mon sentiment profond sur la réciprocité : dans le cadre du Parlement des exilés, j'ai rencontré une réfugiée iranienne qui n'a jamais eu le droit de vote ; je ne souhaite pas que des réfugiés soient privés du droit de voter aux élections locales uniquement parce que leur pays d'origine est une dictature. Ce n'est pas à la hauteur de la promesse de protection internationale que notre pays doit aux réfugiés politiques.

À ceux qui considèrent que la naturalisation constitue le principal véhicule d'entrée dans la citoyenneté – un argument déjà mis en avant en 2000 et 2011 –, je réponds qu'il ne fallait pas adopter des lois limitant l'accès à la naturalisation qui, depuis 1989, devient un procédé de plus en plus exceptionnel. Ne serait-il pas excessif d'exiger cette naturalisation uniquement pour participer aux élections municipales ? Quid de ceux qui ne peuvent pas avoir une double nationalité ? Faut-il leur arracher une partie de leur identité pour leur accorder le droit de voter aux élections municipales ? Cela me semble d'autant plus excessif qu'on n'en demande pas tant aux ressortissants Français dans la vingtaine de pays qui leur accordent le droit de vote aux élections locales, sans contrepartie. Accorder le droit de vote aux élections municipales aux étrangers – ressortissants européens ou non – ne revient pas à leur accorder une citoyenneté automatique : ils doivent faire la démarche de s'inscrire sur les listes électorales. De fait, seuls 320 000 des 1,2 million d'étrangers européens résidant en France y figurent : certains n'ont pas envie de participer aux élections, je ne les condamne pas, mais au moins en ont-ils le droit.

Monsieur Martineau, vous avez rappelé l'évolution des conditions d'intégration et d'octroi des cartes de résident – notamment les titres pluriannuels, dont les détenteurs sont justement visés par le texte. Je rappelle que c'est votre groupe et ceux du bloc central qui ont participé à subordonner leur obtention à un examen de citoyenneté, aux termes duquel les aspirants à la nationalité doivent pouvoir citer tous les fleuves traversant l'Hexagone, une dizaine de rois et reines de France, répondre à des questions sur le principe de laïcité ou l'égalité entre les femmes et les hommes, et se soumettre à un test linguistique. Pourquoi ne pas aller au bout de la logique et accorder aux étrangers ayant satisfait à cet examen le droit de vote aux élections locales, là où ils résident, là où ils sont même comptabilisés dans l'assiette de calcul du nombre de conseillers municipaux et d'adjoints ? Car pour l'instant, elles entrent dans le calcul de la représentativité d'une liste, sans pouvoir contribuer à la représentativité en question.

Enfin, certains ont pointé le risque d'ingérence étrangère. Il ne s'agit pas ici d'accorder le droit de vote à Vladimir Poutine, mais à des auxiliaires de puériculture à qui nous confions nos enfants, de personnes qui résident en France depuis quinze ans. Comme toujours, le Rassemblement national alimente le soupçon afin d'entraver le combat pour l'humanisme et l'égalité des droits : si ce procédé ne me surprend pas, je l'exècre. Celui que vous croisez tous les jours à la boulangerie, à la piscine, au café, reste-t-il un étranger à vos yeux ? De même, les femmes n'étaient vues que comme les porte-voix des curés et de leurs maris, et il a fallu

deux guerres mondiales pour qu'on comprenne qu'elles participaient à la société et qu'on leur accorde le droit de vote.

Quant à l'étude d'impact, je vous renvoie à mon rapport, qui présente une étude de droit comparé : au Portugal, où les étrangers peuvent voter depuis plusieurs années, l'extrême droite a réussi à gagner trois villes ; la droite était aussi majoritaire aux dernières élections locales de 2022 en Norvège et de 2023 aux Pays-Bas. Il n'y a aucune visée électoraliste dans notre démarche, donc, mais une question d'égalité entre tous les résidents. La France est à la traîne, elle est la honte de la promesse républicaine.

Article 1^{er} (art. 72-5 [nouveau] de la Constitution) : *Ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne (UE)*

Amendements de suppression CL3 de M. Thibaut Monnier et CL5 de Mme Élisabeth de Maistre

M. Thibaut Monnier (RN). L'exercice du suffrage universel est d'abord la manifestation de la souveraineté du peuple français. Le droit de vote et d'éligibilité est un attribut de la nationalité et de la citoyenneté françaises : l'octroyer aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne supposerait de reconnaître une illusoire « citoyenneté mondiale » et exposerait la France à un surcroît de vulnérabilité face aux ingérences étrangères, ce qui constituerait une menace supplémentaire pour la sécurité intérieure de l'État. D'où mon amendement.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Le droit de vote constitue l'expression directe de la souveraineté nationale, laquelle appartient, aux termes de l'article 3 de la Constitution, au peuple français. En droit constitutionnel français, cette souveraineté est indissociable de la nationalité.

En ouvrant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'UE, le texte opère une rupture majeure avec un principe fondateur de la République : l'unité du peuple souverain. Si les droits électoraux municipaux des ressortissants de l'UE résultent d'engagements européens inscrits dans les traités et strictement encadrés par la Constitution, aucun fondement constitutionnel ne permet une telle extension aux ressortissants de pays tiers.

La France n'est ni fermée ni hostile à l'intégration. Elle dispose d'un cadre clair, exigeant et républicain d'accès à la citoyenneté, fondé sur la naturalisation, qui permet chaque année à des dizaines de milliers d'étrangers de devenir pleinement Français, au terme d'un parcours reposant sur la maîtrise de la langue, l'adhésion aux valeurs républicaines et la volonté d'appartenir à la nation. Créer une citoyenneté politique locale dissociée de la nationalité affaiblirait la cohésion nationale, brouillerait le sens de l'appartenance civique et dévaloriserait l'acte d'adhésion à la communauté nationale.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Avis défavorable.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). À vous entendre, les milliers d'étrangers résidant en France, tels des ennemis de l'intérieur à la solde de leur État d'origine, représenteraient intrinsèquement un danger pour notre pays. Faites très attention à ce genre d'arguments !

J'ai été député des Français de l'étranger ; 3 millions de nos compatriotes vivent en dehors de nos frontières. Si d'aucuns accusaient les Français habitant aux États-Unis, en

Angleterre, au Maroc, en Algérie ou en Australie d'être des agents de la France et ne pas être loyaux aux règles qui régissent ces pays, vous seriez les premiers indignés devant une accusation aussi infamante. Elle l'est d'autant plus qu'elle insulte tous ceux qui font de leur mieux, au quotidien, pour participer à la vie locale là où ils vivent et y être nos ambassadeurs culturels. Et ce rôle n'a rien à voir avec le fait d'être l'agent d'influence d'une dictature. Vous rendez-vous compte à quel point vous faites du tort à nos compatriotes vivant à l'étranger ? Essayez d'avancer des arguments un peu plus dignes, car ceux-là se retournent immanquablement contre nous.

Veillons à ce que le droit de vote soit pris pour ce qu'il est : un enjeu d'intégration et de cohésion. Alors que les dérives identitaires sont exacerbées et les accusations de communautarisme décuplées et cultivées, la France a plus que jamais besoin d'élargir le droit de vote, car c'est une fabrique de l'« en commun ».

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). Vous rendez-vous compte combien vos positions sont rétrogrades et ringardes ? La France fait partie des onze pays européens qui refusent encore le droit de vote aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne, alors que les Français, eux, peuvent voter aux élections locales dans certains pays n'appartenant pas à l'UE, comme la Norvège, ou dans certains États aux États-Unis.

M. Macron avait refusé d'accorder ce nouveau droit au motif de privilégier l'accès à la nationalité française. Mais depuis quinze ans, le nombre de personnes qui l'obtiennent ne cesse de diminuer : en 2010, ils étaient plus de 115 000 personnes à devenir Français chaque année, par déclaration de nationalité ou par décret de naturalisation ; il n'y en a plus qu'à peine 65 000, soit presque moitié moins, depuis l'arrivée au pouvoir de M. Macron, en particulier lorsque M. Darmanin, puis M. Retailleau, étaient à la tête du ministère de l'Intérieur. J'entends sans cesse les mêmes arguments – la nécessité de respecter l'égalité entre les femmes et les hommes, de parler correctement la langue. Mais je ne vous ai pas entendus, collègues, lorsque la nationalité a été accordée à George Clooney, qui ne sait pas aligner trois phrases en français, par une décision unilatérale contestée jusque par la ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, laquelle s'est ensuite fait taper sur les doigts car elle ne suivait pas la ligne du ministère.

Et je rappelle à ceux qui dressent un parallèle avec la Nouvelle-Calédonie que les Nations unies considèrent celle-ci comme un territoire restant à décoloniser.

Mme Colette Capdevielle (SOC). L'argument constitutionnel avancé par la droite, l'extrême droite et les macronistes n'est pas recevable. Je rappelle que les étrangers votent en France aux élections professionnelles ; les médecins, avocats et pharmaciens étrangers participent à l'élection de leurs représentants dans les conseils de leurs ordres respectifs – ils peuvent même en faire partie ; il en va de même des chefs d'entreprise et artisans pour les chambres de commerce et d'industrie et pour les chambres de métiers et de l'artisanat. Les usagers étrangers des services publics peuvent eux aussi voter, et même être élus, dans les organes représentatifs des usagers. Les salariés étrangers participent à l'élection des délégués du personnel et à celle des conseillers prud'hommes, qui rendent la justice au nom du peuple français. Et cela ne pose aucun problème. S'il existe un problème d'ordre constitutionnel, alors il faut réserver tous ces scrutins aux Français. Autrement, il n'y a pas de raison d'empêcher les étrangers de voter aux élections locales. Rien, dans la Constitution, ne plaide en ce sens. Je vous invite donc à voter contre ces amendements de suppression.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Aux yeux de certains, s'opposer à ce texte serait réactionnaire, d'extrême droite, voire facho. En 2005, le président Chirac s'est déclaré profondément opposé au droit de vote des étrangers aux élections locales, tout comme Dominique de Villepin, qui était alors son premier ministre. Cela ne fait pas d'eux des fachos. J'aimerais bien qu'on puisse développer des arguments et s'opposer à une proposition de loi des Écologistes sans être immédiatement catégorisé comme facho.

Ensuite, il serait ringard de parler de nationalité et de citoyenneté, nous dit-on. Je viens d'une famille issue de l'immigration, arrivée en France au moment de la guerre, et qui a choisi de devenir française. C'est bien ce choix, ces droits et des devoirs réciproques, cette appartenance à la communauté, qui fondent le droit de vote. Si des étrangers veulent participer aux élections en France, qu'elles soient locales ou nationales, ils peuvent devenir Français : l'accès à la nationalité est ouvert, nous y sommes favorables. Devenir Français doit être un choix – un choix que nous respectons et que nous encourageons.

Enfin, je n'ai toujours pas compris votre argument concernant la Nouvelle-Calédonie. Des Français, qui détiennent le même passeport que vous et moi, qui résident dans le pays depuis des décennies, ne peuvent plus voter aux élections locales depuis 1998 sans que cela vous gêne. Je ne comprends pas comment vous pouvez défendre le droit de vote pour les étrangers en métropole et le refuser aux Français qui vivent en Nouvelle-Calédonie. C'est bien la preuve que votre texte est purement électoraliste et populiste.

M. Fabien Di Filippo (DR). Votre vision internationaliste et notre attachement à l'intégration et à l'assimilation de ceux qui ont rejoint notre pays sont irréconciliables. Nous ne tomberons jamais d'accord. À nos yeux, le droit de vote est l'aboutissement d'un projet ou d'un parcours citoyen, qu'il s'agisse de celui de l'enfant devenu adulte dans un cadre le plus républicain possible ou de celui d'une personne ayant rejoint notre pays pour y construire un projet de vie et qui adhère pleinement aux valeurs de la République. Notre objectif est donc bien que la personne acquière la nationalité française et s'y épanouisse, pour jouir pleinement de tous ses droits civiques.

Il y a une question à laquelle vous ne répondez jamais : celle de la réciprocité. Avec les États membres de l'UE, elle est réglée, mais avec les autres pays, c'est loin d'être le cas. Notre vision restera centrée sur une citoyenneté qui intègre pleinement ceux qui ont choisi de rejoindre la France et d'y construire leur projet de vie. Et cela passe par le fait de devenir Français.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Je rappelle à ceux qui plaident pour la naturalisation qu'à l'époque de la colonisation, les étrangers présents sur le territoire ne disposaient pas non plus du droit de vote. Refuser d'accorder le droit de vote aux étrangers résidant en France marque un continuum colonial chargé de préjugés en communautarisme. Du reste, vous savez tous à quel point être naturalisé est une galère : il y a deux à trois ans d'attente, avec parfois des refus absurdes et totalement irresponsables.

Le texte vise précisément à améliorer l'intégration. Des millions de nos concitoyens disposent du droit de vote mais ne l'exercent pas. Chaque fois, nous rappelons que ce geste traduit la pleine intégration. C'est bien la preuve que cela renforce la participation à la communauté nationale. Accordons-le aux résidents étrangers, qui participent déjà pleinement à la vie locale. Il faut en finir avec ces insupportables préjugés en communautarisme, racistes et hérités de l'époque coloniale.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Monsieur Kasbarian, votre analogie avec la Nouvelle-Calédonie donne l'impression que vous considérez les Caldoches comme des personnes étrangères dans ce territoire. Pourtant, les personnes françaises nées depuis 1998 en Nouvelle-Calédonie, après le gel du corps électoral, ont le droit de vote aux élections municipales ; c'est aux élections provinciales qu'elles n'ont pas le droit de vote. La question que vous posez est donc celle du dégel du corps électoral. Je vous répondrai que les écologistes n'y sont pas opposés par principe, et qu'ils ont toujours été d'avis que les conditions politiques devaient permettre à l'ensemble des parties prenantes de s'exprimer.

Je voudrais que l'on cesse de confondre un droit de vote aux élections locales basé sur la citoyenneté de résidence avec le droit de vote à l'ensemble des élections. De quoi avez-vous peur en accordant le droit de vote aux élections locales aux résidents installés depuis plus de dix ans ?

La commission rejette les amendements.

Amendement CL7 de Mme Élisabeth de Maistre

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Cet amendement vise à réaffirmer un principe fondamental de la République française : le droit de vote est indissociable de la citoyenneté, laquelle repose sur la nationalité. Le suffrage n'est pas un simple outil de participation locale. Il constitue l'acte par lequel le peuple exerce sa souveraineté. En droit constitutionnel français, cette souveraineté appartient à la nation composée de citoyens et ne saurait être fondée sur le seul critère de la résidence. En proposant d'ouvrir le droit de vote municipal aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne, la rédaction initiale introduit une rupture profonde avec la tradition républicaine française. Elle substitue progressivement une logique de résidence à une logique d'adhésion à la nation, brouillant ainsi le sens même de la citoyenneté.

La France dispose pourtant d'un cadre clair, exigeant et républicain d'accès aux droits politiques. Il s'agit de la naturalisation. Ce parcours permet à celles et ceux qui le souhaitent de devenir pleinement citoyens français au terme d'un engagement fondé sur la maîtrise de la langue, le respect des valeurs républicaines et la volonté d'appartenir à la communauté nationale. Le présent amendement vise donc à sécuriser constitutionnellement le lien entre nationalité et droit de vote municipal, tout en rappelant que l'intégration a vocation à conduire à la citoyenneté française et non à s'y substituer par des droits politiques partiels.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Nous avons déjà évoqué plusieurs raisons pour lesquelles je donnerai un avis défavorable à l'amendement. J'emploierai donc des arguments plus spécifiques. Près de la moitié des sympathisants Les Républicains étaient favorables en 2024 à l'octroi du droit de vote aux étrangers non européens pour les élections locales, et pas seulement pour les élections municipales. En outre, votre amendement n'apporte rien de plus à la Constitution actuelle : le Conseil constitutionnel a déjà jugé que la participation d'étrangers aux élections municipales était contraire à la Constitution, raison pour laquelle celle-ci a été modifiée en 1992. Enfin, j'entends parler ce matin de souveraineté, de nationalité, de citoyenneté, souvent en confondant ces termes pour mieux masquer des oppositions. La proposition de loi constitutionnelle, si elle est adoptée, sera soumise à un référendum ; à la fin, ce sont les Françaises et les Français qui choisiront. Il me semble que c'est une bonne chose que de débattre de la question avec ceux qui détiennent la souveraineté nationale.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL1 de Mme Gabrielle Cathala

Mme Danièle Obono (LFI-NFP). L'amendement vise à étendre le droit de vote des étrangers aux élections locales. Une majorité de Français de toutes obédiences politiques, à l'exception de l'extrême droite, est favorable au droit de vote des personnes étrangères pour les élections locales. J'avais moi-même déposé une proposition de loi constitutionnelle en ce sens il y a quelques mois. Ce texte est l'occasion de rappeler notre attachement à cette revendication. Nous nous inscrivons ainsi dans l'histoire en continuant un combat profondément républicain qui a fait la grandeur de notre pays. De la même manière, la droite et l'extrême droite s'inscrivent dans l'histoire réactionnaire qui a toujours été celle de leur camp politique : déjà, au moment de la grande Révolution, leurs ancêtres politiques étaient contre le droit de vote de tous les citoyens et ils se sont battus pour faire reculer le droit de vote lors du rétablissement de la monarchie avec l'instauration du suffrage censitaire.

M. Kasbarian ne me semble pas comprendre l'histoire de son propre pays à l'égard des territoires colonisés. La différence fondamentale avec la situation en Kanaky Nouvelle-Calédonie, c'est la colonisation ; c'est ce qu'a décidé le peuple français en reconnaissant l'existence d'un état de colonisation et la nécessité d'une décolonisation. Si votre gouvernement arrêtait de faire n'importe quoi et permettait au processus d'aller à son terme, la question du droit de vote pourrait se poser pour les personnes qui résident actuellement en Kanaky Nouvelle-Calédonie.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Je ne suis pas opposée par principe à l'amendement. Vous aviez lancé un travail transpartisan autour du droit de vote aux élections locales avec des collectifs de citoyens et de personnes concernées et avec les associations qui les soutiennent. Je pense que nous devons avoir un débat sur le sujet, mais je vous propose de l'avoir en d'autres lieux et d'autres temps. Dans l'objectif d'une adoption conforme du texte par le Sénat, demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement est retiré.

Amendement CL10 de Mme Élisabeth de Maistre

Mme Élisabeth de Maistre (DR). L'amendement vise à instaurer un principe de réciprocité pour l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux ressortissants étrangers non européens. Il s'inscrit dans une logique d'équité et de souveraineté avec les pays dont les ressortissants pourraient se voir accorder le droit de vote.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Historiquement, les conditions de réciprocité avec certains pays ont été instaurées pour des raisons de proximité géopolitique, historique ou culturelle. Je parlais tout à l'heure de la lusophonie ; nous pourrions nous appuyer sur la francophonie pour établir cette réciprocité.

Néanmoins, la réciprocité n'a aucune justification pour les exilés, ni pour toutes les personnes originaires de pays où la démocratie est bafouée. Parce que la démocratie n'est pas effective dans leur pays d'origine, elles se verraient refuser le droit de vote aux élections municipales en France ? J'ai évoqué le témoignage de Tidiane, qui a participé à la tenue d'un bureau de vote aux élections municipales, mais aussi de cette réfugiée iranienne qui a été privée de son droit de vote ou de réfugiées afghanes. Nous avons longuement parlé, en commission des affaires étrangères, de la nécessité d'accueillir celles qui sont, en raison de leur genre,

discriminées dans leur pays et qui ont maintenant l'impossibilité même de parler. Nous devons leur permettre d'exprimer leurs préférences sur des sujets de la vie quotidienne.

Sur quatorze pays européens qui accordent aux étrangers le droit de vote aux élections municipales, onze le font sans aucune condition de réciprocité. Si la réciprocité nous tenait particulièrement à cœur, nous aurions donné le droit de vote aux Norvégiens dès que les citoyens français ont eu la possibilité de voter en Norvège. Il y a en France de nombreux Norvégiens qui n'ont pas le droit de vote aux élections municipales, mais un Français peut devenir premier adjoint de la deuxième plus importante commune de Norvège sans aucune difficulté. La réciprocité a fait l'objet de nombreux débats et nous ne l'avons pas retenue dans ce texte, qui est issu d'une longue histoire parlementaire ; vous vous en êtes moqués, mais je crois que c'est ce consensus politique qui fait sa force.

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). Je veux moi aussi signifier à M. Kasbarian que la Nouvelle-Calédonie, comme dix-sept autres territoires dans le monde, dont la Polynésie française, est considérée comme un territoire non autonome par le Comité spécial de la décolonisation des Nations unies. Cela signifie que les populations ne sont pas considérées comme totalement autonomes au regard des critères de l'ONU. Les Nations unies utilisent pour la France la dénomination de « puissance administrante » et ce territoire est considéré comme étant à décoloniser. Je comprends que cela vous déplaise : il y a dans votre groupe un député loyaliste et les loyalistes souhaitent que la Nouvelle-Calédonie soit retirée de cette liste. Ne vous en déplaise, seule l'ONU est compétente pour ce faire. Nous la soutenons dans cette démarche car nous soutiendrons toujours l'ordre républicain plutôt que l'ordre colonial.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Nous sommes très fiers d'avoir Nicolas Metzdorf dans notre groupe et nous avons la même position que lui au sujet de la Nouvelle-Calédonie, où nous avons été à ses côtés. En démocratie, on respecte le vote. Les Calédoniens ont voté à trois reprises pour rester dans la République française, qui plus est sur une base électorale restreinte ; seuls ceux qui avaient le droit de vote se sont exprimés et ils ont dit qu'ils voulaient être français. C'est un territoire français. Les Calédoniens ont le même passeport que vous et moi. Malgré cela, vous ne voulez pas laisser voter une partie des personnes qui sont à la fois françaises – elles cochent donc la condition de nationalité – et résidentes depuis des décennies – elles cochent votre case d'éligibilité. À l'inverse, ici, en France, vous souhaitez octroyer le droit de vote à des gens qui ne sont pas français mais qui y résident. Il y a là une contradiction majeure. Je me demande pourquoi vous faites cette différence. Est-elle en rapport avec des considérations électorales ? Pourquoi n'auraient-ils pas les mêmes droits ?

La question de la réciprocité est essentielle. Si la proposition de loi était adoptée, à notre plus grand regret, elle donnerait le droit de vote aux élections locales aux étrangers en France. En refusant l'amendement, vous tolérez que des personnes étrangères votent à nos élections alors même que leur pays refuse le vote à nos ressortissants. L'argument de l'Union européenne ne tient pas, madame la rapporteure, puisque le droit de vote des citoyens européens est basé sur la réciprocité : les Français résidant en Belgique peuvent y voter aux élections locales parce que les Belges qui vivent en France peuvent voter aux élections locales françaises. Sans réciprocité, le droit est affaibli. Je ne comprends pas que vous refusiez cette mesure de bon sens.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Puisque nous discutons de principes constitutionnels, rappelons que notre République, autant que la démocratie, se fonde sur le droit de vote, sur la base d'un principe universel qui est toujours en élargissement. La revendication constitutive de la Révolution française était d'être citoyen à part entière grâce au droit de vote. Je rappelle qu'il

n'a pas été accordé à tout le monde : il a fallu attendre longtemps pour se défaire du système censitaire et pour que ceux qui n'étaient pas nobles, puis les hommes de condition modeste, et enfin les femmes, obtiennent le droit de vote.

Cette histoire vous rattrapera, vous qui êtes contre aujourd'hui. Les Français se gargarisent souvent d'être en avance sur les autres pays. C'est oublier que, pour bien des droits sur lesquels tout le monde s'accorde aujourd'hui, nous n'avons pas été les premiers, loin de là. Nous n'avons pas été les premiers à abolir la peine de mort, nous n'avons pas été les premiers à dé penaliser l'homosexualité et nous n'avons pas été les premiers à accorder le droit de vote aux femmes – il leur a été accordé en Turquie en 1915. S'il vous plaît, ramenons nos arguments à plus de modestie.

Mais la modestie ne nous empêche pas d'être ambitieux. Mme la rapporteure a raison de dire qu'il n'y a pas à craindre la délibération populaire et l'association du peuple français à cette réflexion. Comme l'a montré le débat brillamment conduit par Marie Pochon, si le texte était adopté, il entraînerait un débat démocratique ; ce sera au président de la République d'en fixer les modalités, mais il est normal que ce débat ait lieu.

M. Marc Pena (SOC). Malheureusement pour moi, j'ai l'âge de me souvenir des propos de Noël Mamère à l'Assemblée nationale et de l'atmosphère qui y régnait. Il y avait alors un vrai débat démocratique. Ce débat n'existe plus. Il y a eu une régression absolue sur cette question, qui a été gangrenée par le Rassemblement national, et à laquelle LR et Horizons participent.

Je suis un historien du droit. Et, sans faire de leçon, je dirai que vous ne savez lire ni la Constitution, ni l'histoire constitutionnelle, ni l'histoire politique de notre pays. En 1793, la Constitution accorde effectivement la citoyenneté au-delà de la nationalité sur le critère de la résidence, mais aussi sur des critères liés aux principes et aux valeurs de la Révolution française. Elle commence à se fermer en 1799, à la veille du coup d'État de Napoléon Bonaparte. À partir de là, il a fallu se battre pour passer du suffrage censitaire au suffrage universel. Il a fallu encore plus se battre pour passer du suffrage universel masculin au suffrage universel plein et entier. Aujourd'hui, selon moi, il faut se battre non pas pour que les étrangers aient un droit de vote à toutes les élections, mais pour admettre sereinement, sans idéologie, sans fantasmes, sans peur que ces personnes ont le droit de participer au débat démocratique local dont vous vous gargarisez si souvent et que vous les empêchez de rejoindre. Je fais campagne en ce moment pour des élections municipales ; je vois des gens qui sont des étrangers et qui sont renvoyés à leur statut sans pouvoir voter.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Je vous remercie, monsieur Pena, pour votre recul historique sur la proposition de loi. Vous avez tous abordé la question des modalités d'exercice de ce droit de vote. J'ai indiqué ma disponibilité pour rechercher un consensus politique sur le sujet, sachant qu'il existe déjà un consensus dans l'opinion publique en faveur de l'octroi de ce droit. Il sera inscrit dans la Constitution si les citoyennes et les citoyens votent oui au référendum et ses modalités sont renvoyées à une loi organique. Je vous renvoie donc au débat sur la loi organique. J'espère qu'il sera apaisé.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2 (art. 88-3 de la Constitution) : Coordination

Amendements de suppression CL4 de M. Thibaut Monnier et CL6 de Mme Élisabeth de Maistre

M. Thibaut Monnier (RN). Avec les mêmes arguments que ceux que nous avons exposés à l'article 1^{er}, nous proposons de supprimer cet article. Dans un contexte géopolitique de très grande tension, avec la situation migratoire inédite que connaît notre pays, devant les tentatives d'ingérence innombrables, la priorité est de protéger notre nation et de laisser aux nationaux le pouvoir de choisir leur propre destin.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Comme à l'article 1^{er}, nous avons déposé un amendement de suppression car nous considérons que cette évolution détourne l'esprit des traités européens et fragilise l'équilibre constitutionnel actuel.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. L'article 2 consiste en une coordination tirant, dans la Constitution, les conséquences du principe inscrit à l'article 1^{er}. L'article 1^{er} ayant été adopté, les amendements sont sans objet. Si vous ne souhaitez pas les retirer, comme le bon sens le commande, j'émettrai un avis défavorable.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). « Vive la nation ! », criaient les soldats français à Valmy en 1792 alors que nous étions envahis par les troupes prussiennes. Ce « Vive la nation ! », collègues du Rassemblement national, il ne signifiait pas « Vive les nationaux français ! », il signifiait « Vive le peuple des citoyens ! »

La Constitution de 1793, qui viendra après celle de la Première République, ne faisait aucune distinction entre citoyenneté et nationalité, pour la simple raison qu'étaient français ceux qui étaient citoyens de la République et que la citoyenneté était attribuée à tout résident au bout d'un an – certes, il manquait la moitié du pays, puisque les femmes n'avaient pas le droit de vote. Je peux même vous citer l'article : « *Tout homme né ou domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français.* »

Vous faites la démonstration pure et parfaite que vous ne connaissez ni l'histoire de France, ni celle de son drapeau tricolore, qui naît en même temps que la Révolution française, ni celle de *La Marseillaise* que chantaient les fédérés qui remontaient de Marseille. Vous êtes la honte de la République française parce que vous en trahissez les valeurs de manière systématique. Vous ne connaissez pas cette partie si importante de notre histoire, celle où l'on invente nos symboles, celle où Robespierre, que vous détestez, invente la devise « Liberté, égalité, fraternité » dans le *Discours sur l'organisation des gardes nationales*. Si vous voulez défendre la France, apprenez-en l'histoire !

M. Paul Molac (LIOT). Je précise que nous étions sous une dictature. Les élections de 1794 ont amené une majorité de royalistes au Parlement ; cette majorité a été dissoute et les anciens députés sont restés en place. J'aime quand les idées, elles aussi, sont en place et que l'on ne se paie pas de mots. Or, parfois, la France se paie de mots.

La commission rejette les amendements.

Amendements CL2 de M. Thomas Portes et CL8 de Mme de Maistre (discussion commune)

Mme Elisabeth de Maistre (DR). Mon amendement a pour objet de préserver le caractère strictement encadré et exceptionnel du droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales.

Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure. Avis défavorable. Cet amendement supprimerait la loi organique qui organise le droit de vote des ressortissants de l'Union européenne, ce qui serait fâcheux.

La commission rejette l'amendement CL8, l'amendement CL2 ayant été retiré.

Elle adopte l'article 2 non modifié.

Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

*

* *

Puis la commission examine, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi améliorant la protection des personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée (n° 2310) (Mme Sandra Regol, rapporteure)

Mme Sandra Regol, rapporteure. Monsieur le président, chers collègues, vous aurez remarqué que nous avons déposé beaucoup d'amendements sur ce texte. La proposition de loi étant soumise à la procédure de législation en commission, j'ai fait le choix de privilégier la possibilité du dialogue à la rapidité.

La protection des témoins, des lanceurs d'alerte et des personnes qui s'opposent aux trafiquants n'est pas un sujet nouveau. Nous avons eu l'occasion d'en débattre lors de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, même si aucune des dispositions qui avaient été discutées n'a été intégrée au texte final. L'assassinat de Mehdi Kessaci a changé la donne. Il a été un signal d'alerte pour beaucoup de gens. Malheureusement, pour d'autres personnes, celles qui vivent les trafics au quotidien, celles qui ont peur qu'une balle perdue percutent leurs enfants sur le chemin de l'école, ce n'était pas une découverte. L'épisode a mis en évidence un fossé entre deux France : celle qui subit le trafic depuis des années et celle qui découvre que ce trafic est organisé.

Cette double réalité rappelle que les réseaux criminels organisés ne viennent pas d'apparaître. Ils sont là depuis longtemps. Ils exercent leur violence sur des quartiers, des villages, par la menace et par l'intimidation. Ils utilisent les pires armes de la peur : la mort et la torture. L'exemple que je vais citer risque de choquer certains d'entre vous : les images d'un jeune homme qui avait été témoin d'actions illicites, découpé à la tronçonneuse, postées sur les réseaux sociaux et envoyées à son père pour qu'il se taise, remontent déjà à six ans. Ce père vit dans le deuil depuis cette période. Leur règne, c'est celui de la violence, de la peur et de l'argent. C'est donc un défi brutal à la promesse républicaine que notre pays doit offrir à tous ses citoyens. Mais leur stratégie ne repose pas que sur le silence. Elle repose aussi sur le remplacement de ce que la République a oublié de faire. Partout où elle s'est retirée, les trafiquants – de drogue, en particulier – organisent des services à la population, proposent aux aînés de porter leurs courses, organisent des horaires pour le deal qui correspondent aux horaires

de travail afin de ne pas gêner la population, installent des piscines ou offrent des services aux enfants qui n'ont accès à rien. Et tout ça, pour quoi ? Pour maintenir la loi du silence.

Pourtant, malgré ces stratégies de l'horreur, il y a des personnes qui s'opposent au quotidien à ces trafics. Des personnes qui font en sorte que non seulement leurs enfants n'y soient pas entraînés, mais aussi que leur quartier soit protégé. Ces personnes s'accordent généralement au féminin. Ce sont, pour l'essentiel, des mères de famille ; des mères de famille isolées, des familles monoparentales. Je ne sais pas si vous vous rendez compte du courage qu'il faut pour, toute seule ou avec quelques voisines, dire non à des gens armés, des gens qui tuent et qui torturent, sans aucun soutien, aucun réseau, aucune visibilité. C'est pour ces invisibles-là, mères, sœurs, frères, oncles, pères, que ce texte a été pensé.

Il est primordial d'arriver à travailler main dans la main avec la population. Nous avons adopté une loi contre le narcotrafic mais il reste un immense impensé : de l'aveu même des ministères et des institutions chargées de les appliquer, rien n'a été prévu pour établir avec la population des outils permettant de sortir de la loi du silence. Ces outils pour briser l'omerta, c'est ce que nous demandent les associations de victimes, de proches de victimes et toutes celles qui se battent contre le crime organisé. Restaurer la confiance des citoyens dans la capacité de l'État à assurer leur protection, retisser la confiance entre la police et la population dans des quartiers où elle est, pour le dire diplomatiquement, érodée, c'est le sens de ce texte.

La proposition de loi institue un mécanisme de protection des personnes qui participent à dénoncer l'emprise des réseaux criminels et mettent en danger leur intégrité physique. Elle vise à les protéger, elles et leurs proches. Quand on est engagé de façon médiatique, quand on est en procès, quand on est une source – et encore, dans ce dernier cas, c'est un peu partiel –, il existe des dispositifs de protection, mais il n'existe absolument rien pour les personnes dont je vous parle et qui agissent au quotidien. Depuis peu, nous avons instauré un statut de collaborateur de justice pour les témoins et les repentis. Je propose donc de nous appuyer sur l'expérience des services de police et de gendarmerie, qui bricolent ce qu'ils peuvent quand ils sont face à des personnes en danger, et sur le retour d'expérience des cellules chargées de la protection des personnes. Je propose de compléter ces outils en ajoutant le chaînon manquant pour agir en amont des meurtres et des exactions et créer, le cas échéant, une passerelle vers des procédures, vers des témoignages ; le tout de façon transparente, facile d'accès et anonyme – parce que, soyons honnêtes, qui connaît les dispositifs qui existent déjà ?

Lors des auditions, nous avons constaté que beaucoup d'institutions comprenaient mal l'esprit du texte et avaient peur de la façon dont elles pourraient être contraintes de l'appliquer. Mais toutes, absolument toutes – police, gendarmerie, service de la protection des personnes, et même les ministères avec qui nous avons travaillé en amont – nous ont dit la même chose : cette proposition est un impensé ; c'est nécessaire, c'est urgent, mais nous n'avons pas à ce jour les moyens de la réaliser. Nous avons déposé des amendements pour répondre de façon formelle à ces inquiétudes et montrer que nous faisons tous les efforts possibles. Nous faisons passer la réussite de ce texte avant la façon dont nous aimerions qu'il soit rédigé dans l'absolu.

J'ai ainsi souhaité laisser au ministère plus de souplesse dans l'application du texte, sur le modèle de l'article 1^{er} loi relative au narcotrafic. Vous noterez qu'il est rare que les oppositions procèdent de cette manière, vous nous saurez donc gré de la bonne volonté dont nous témoignons.

Je précise également dans un amendement la gradation des mesures de protection que les forces de police ou de gendarmerie peuvent décider, depuis l'accompagnement jusqu'à

l'usage d'une identité d'emprunt, lequel n'a pas toujours été compris comme une solution de dernier recours. Je rappelle qu'il s'agit en effet d'une mesure très lourde pour les personnes protégées mais aussi pour les agents. Toujours dans le souci de répondre aux inquiétudes, j'ai supprimé la référence à une commission nationale, chargée de définir les mesures de protection. Enfin, je propose d'élargir la protection aux associations et groupements de fait impliqués dans la dénonciation des réseaux de criminalité organisée.

La proposition de loi peut contribuer – modestement – à restaurer la confiance entre les citoyens et l'État ainsi qu'à combler certaines lacunes de la législation. Elle permet de répondre à la demande la plus pressante qui nous est adressée : assumer notre devoir de protection d'une population qui agit pour protéger les siens.

Le groupe Écologiste et social, qui ne se classe qu'au sixième rang pour le nombre de ses membres, n'a pas les moyens d'élaborer un grand texte programmatique sur le nécessaire resserrement des liens entre la police et la population pour lutter contre le trafic – car on ne gagnera le combat que si on s'appuie sur la population. Nous proposons un outil interstiel, qui vient seulement pallier les manques actuels. J'espère néanmoins qu'il permettra d'ouvrir un débat et de soutenir ceux qui depuis dix, parfois vingt ans subissent les extorsions, les menaces – sociales, économiques ou physiques.

M. Jonathan Gery (RN). Je suis très surpris de découvrir aujourd'hui que les écologistes sont contre le trafic de drogue. Si j'en crois son titre, le texte vise à protéger les personnes ciblées par les réseaux de criminalité organisée. Mais pourquoi pas protéger tous les Français et éradiquer la criminalité organisée ? Il est inutile de s'appesantir sur les conséquences sans examiner aussi les causes : en l'occurrence, un droit pénal trop conciliant ; une impunité des malfaiteurs qui démoralise les forces de l'ordre, lesquelles sont stigmatisées par une partie de la classe politique ; une immigration massive ; et des peines qui ne sont plus dissuasives, quand elles ne sont tout simplement pas appliquées.

Cette proposition de loi présente, à mes yeux, deux défauts : d'une part, son caractère juridiquement superfétatoire, d'autre part, ses relents politiquement hypocrites.

Vous prétendez révolutionner la protection personnelle tout en listant les dispositifs existants – le service de la protection (SDLP), la protection des repentis, des témoins et des victimes, ou encore des agents publics et des lanceurs d'alerte. Si ces dispositifs ont des failles, alors corrigez-les au lieu d'en ajouter de nouveaux. Le texte donne raison à Oscar Wilde pour qui « le vice suprême est d'être superficiel ». À l'instar des éoliennes, il mouline beaucoup mais ne sert pas à grand-chose.

Sur le plan politique, on se donne sans doute bonne conscience en protégeant les personnes ciblées par les réseaux de criminalité, mais ne serait-il pas préférable d'éradiquer la criminalité organisée ? C'est là que le bât blesse puisque les écologistes ne pourront pas faire oublier qu'ils sont alliés à la France insoumise, qui veut désarmer la police, supprimer les quartiers disciplinaires en prison, supprimer la brigade anticriminalité et abolir les frontières. Les Français qui nous regardent doivent être avertis du regrettable numéro de tartufferie auquel se prêtent les écologistes sur un sujet si dramatique. S'ils sont favorables à la protection des personnes ciblées par la criminalité organisée, pourquoi sont-ils opposés à tout ce que Marine Le Pen et le Rassemblement national proposent pour lutter contre les bandits et protéger les Français ? Collègues écologistes, il va falloir rendre des comptes aux Français sur vos positions passées : pourquoi avez-vous voté contre un de nos amendements mettant fin aux aménagements de peine en cas de trafic de stupéfiants ? Pourquoi avez-vous voté contre notre

proposition de loi visant à faire exécuter les peines d'emprisonnement ferme ? Pourquoi avez-vous voulu supprimer notre proposition de loi tendant à l'instauration de peines planchers pour certains crimes et délits, notamment en cas de récidive légale en matière de trafic de drogue ? Pourquoi avez-vous voté contre l'expulsion automatique des étrangers reconnus coupables de trafic de stupéfiants, défendue par ma collègue Edwige Diaz, dans la loi « narcotrafic » ?

Il est paradoxal que les écologistes dépensent autant d'énergie pour faire adopter une proposition de loi superflue et dépourvue de crédibilité. S'ils étaient sincères, ils ne passeraient pas leur temps à saboter les efforts du Rassemblement national pour protéger les Français. Nous voterons donc contre ce texte de diversion.

M. Vincent Caure (EPR). Je vais essayer d'être plus modéré et consensuel que mon prédécesseur. Si je partage l'objectif – mieux protéger des gens qui sont menacés par le narcotrafic –, je suis plus circonspect sur les moyens que vous proposez pour l'atteindre.

Le meurtre de Mehdi Kessaci nous rappelle une triste réalité. Il montre aussi une importation de phénomènes que l'on a observés, aux Pays-Bas notamment : menaces, assassinats d'intimidation contre des journalistes, des avocats, des élus, des militants politiques. Il ne peut que renforcer la volonté de l'Assemblée de se mobiliser contre le narcotrafic et de mieux protéger celles et ceux qui sont les victimes de la criminalité organisée. Votre texte en est l'illustration.

Je ne suis néanmoins dubitatif sur un point : il concerne des gens qui ne sont ni des témoins susceptibles de prétendre à la protection qui peut leur être octroyée dans le cadre d'une procédure judiciaire, ni des personnalités éligibles à la protection administrative offerte par le SDLP.

Je m'interroge également sur la capacité de l'État à absorber le flux de demandes. Même s'il est sans doute difficile de demander une protection lorsqu'on est isolé dans la lutte contre le narcotrafic, le nombre de personnes éligibles est potentiellement très important, ce qui risque d'engorger les services. Il convient aussi de réfléchir à la forme que pourrait prendre la protection, telle que des bracelets ou des téléphones. Il reste donc de nombreux champs à explorer.

La mission d'information sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi narcotrafic semble être le lieu idoine pour le faire dès lors que tous les groupes y sont représentés. Elle permettra de prolonger la réflexion sur l'amélioration de la protection des personnes ciblées en vue d'un prochain texte.

Mme Marie Mesmeur (LFI-NFP). Ce matin, on nous regarde. On nous regarde à Marseille et j'apporte, au nom de La France insoumise, tout mon soutien à la famille de Mehdi Kessaci. On nous regarde aussi à Saint-Denis, à Besançon, à Lille et à Villeurbanne.

On nous regarde à Rennes, où la criminalité organisée a tué quatre personnes en 2024 et cinq en 2025 ; où l'on parle trop souvent de nos quartiers populaires comme des lieux abandonnés aux logiques de violence et de trafic ainsi qu'à la loi du silence. Pourtant, là aussi, des habitantes et des habitants s'organisent car ils refusent la peur ; ils et elles font vivre une antimafia sociale, populaire et solidaire. Je pense au collectif Kune, composé de femmes qui se rassemblent après chaque fusillade pour transformer la peur en force collective. Lors de l'un de ces rassemblements, sa fondatrice, Régine Komokoli a dit : « le trafic tue, le silence aussi ;

parce que nos vies valent plus que leurs profits, viens faire entendre ta voix ». Pour avoir fait entendre sa voix, elle a été menacée verbalement et physiquement par les réseaux du narcotrafic.

Je suis ici pour protéger mon amie Régine, ainsi que tous ceux qui résistent. La République doit être aux côtés de celles et ceux qui tiennent les quartiers debout.

Mais si nous en sommes là, je le rappelle, c'est à cause de l'échec manifeste du tout-répressif ; à cause du gouvernement, applaudi par l'extrême droite, qui a préféré prendre des mesures spectaculaires et inefficaces ; à cause de la loi dite narcotrafic qui n'a rien résolu – pire, elle a multiplié les atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales.

Je prends un seul exemple dans une longue liste. En Ille-et-Vilaine, le préfet a engagé une procédure judiciaire pour expulser huit familles de leur logement social au seul motif qu'un membre de leur foyer serait lié à un trafic de stupéfiants. L'État choisit donc de punir collectivement des familles entières, de condamner des enfants à l'errance pour des faits dont ils ne sont évidemment pas responsables.

Cette politique ne fera que nourrir la délinquance qu'elle prétend combattre en accentuant la précarité, la marginalisation, et la violence. De toute évidence, aucune des gesticulations du gouvernement, ni aucune des médiatiques et musclées opérations policières sans lendemain n'ont été efficaces. Contre la criminalité organisée, il faut changer de méthode car celle-ci prospère grâce aux inégalités sociales, aux logiques de marché et à l'affaiblissement de l'État ; autrement dit, au capitalisme tel qu'il fonctionne aujourd'hui.

Le rapport d'information de mes collègues Antoine Léaument et Ludovic Mendes l'a démontré, le tout-répressif ne réduit ni les trafics, ni les violences. Pire, il enferme les populations les plus précaires dans des cycles toujours plus profonds d'exclusion et de marginalisation car les trafics s'installent là où l'État s'efface, où les services publics reculent et où le libéralisme dérégule.

De longue date, La France insoumise défend l'antimafia sociale comme alternative au tout-sécuritaire. L'antimafia sociale permet de tarir les flux et de lutter contre le blanchiment ; de donner aux magistrats et à la police judiciaire les moyens d'agir ; de ruiner les trafiquants en leur retirant le commerce du cannabis ; de renforcer les solidarités locales et l'espace public grâce aux politiques d'urbanisme ; d'investir dans la prévention et l'accompagnement des victimes d'addiction ; et bien sûr, de protéger les victimes directes et indirectes de la criminalité organisée.

La proposition de loi n'est qu'une toute petite pièce du puzzle. Qui sont ces victimes qu'il faut protéger ? En la matière, je voudrais que nous nous libérions du fantasme du chevalier blanc pur et sans tache. Il faut protéger toutes les victimes, y compris celles que les réseaux ont transformées en complices : les petites mains, prisonnières de l'engrenage parfaitement huilé du trafic dans lequel elles ont été poussées par la pauvreté, la contrainte ou la menace ; mais aussi les enfants de trafiquants eux-mêmes qui n'ont rien demandé et qui parfois, comme à Rennes, finissent par être des victimes du chantage organisé par les concurrents. Nous devons leur offrir une porte de sortie, rompre le cycle de la violence et les faire bénéficier de la protection introduite par la proposition de loi.

Enfin, la dimension sociale de la protection mérite d'être renforcée. Lorsqu'on s'oppose au crime organisé, ce n'est pas seulement la sécurité physique qui est menacée. Le

logement, l'emploi, les ressources et la santé doivent être garantis par l'État. Nous voterons la proposition de loi, mais nous pouvons faire mieux. Chers collègues, on nous regarde.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Depuis trop longtemps, les réseaux criminels imposent leur loi dans les territoires de la République. Depuis quelques années, ils se multiplient, se structurent, s'arment, et se radicalisent, toujours plus violents.

Le contexte est lourd, après des assassinats qui marquent durablement nos consciences : celui de Mehdi Kessaci, frère d'Amine ; celui de Socaïna ou de Chloé Aldrovandi. Je pense également à ces quatre mineures de moins de 15 ans piégées dans un réseau de prostitution ; elles sont en vie, oui, mais leur enfance, leur intégrité, leur sécurité ont été dévastées ; il faut tout reconstruire, absolument tout. Je pense à toutes celles et ceux qui ont été victimes de règlements de comptes liés au narcotrafic, jeunes happés par des réseaux de prostitution, victimes de traite des êtres humains, de travail forcé, de filières clandestines.

Nous pensons aux victimes, aux familles, à ces Françaises et ces Français qui ne sont pas des statistiques mais des vies brisées. Ce sont parfois des voisins, des parents d'élèves, des jeunes du quartier, une femme exploitée, un commerçant qui subit des pressions, une famille terrorisée parce qu'elle a vu, parce qu'elle sait.

Nous le savons tous, ces réseaux ne reculent plus devant rien : ils intimident, ils menacent, ils recrutent des mineurs, ils instrumentalisent la misère, ils achètent le silence, ils organisent leur propre impunité en ayant recours à des pratiques barbares et à l'hyperviolence.

Face à cela, l'État a renforcé, à juste titre, son arsenal répressif. Des textes importants ont été adoptés récemment. Mais soyons lucides, nous légiférons depuis des années et pourtant, sur le terrain, une réalité demeure : tout le monde sait, mais le fait de parler met en danger. Les personnes auditionnées nous l'ont dit très clairement, n'importe quel voisin qui en a assez pourrait parler à condition d'avoir confiance dans le processus. Voilà le cœur du texte.

Nous avons besoin de ces citoyens et eux ont besoin de nous. Ils attendent un État de droit qui ne leur demande pas du courage sans leur offrir de protection. L'objectif n'est pas de restreindre des libertés, mais de créer un cadre positif, clair et sécurisé qui permette de protéger celles et ceux qui dénoncent les réseaux, de libérer leur parole, et de les aider à se reconstruire.

Il s'agit de montrer que le fait de s'élever contre la violence n'est pas un sacrifice solitaire et de manifester notre reconnaissance à l'égard de ces gardiens de la République – parents, habitants, éducateurs, militants associatifs, parfois anciennes victimes des réseaux criminels, proxénètes ou de traite des êtres humains –, qui s'érigent face à des organisations puissantes, structurées et violentes.

Disons-le, la France est en retard. Les dispositifs existent mais ils sont lacunaires, complexes, mal connus, parfois inaccessibles à celles et ceux qui ne sont pas partie à une procédure pénale. Les proches ne sont jamais pris en considération. La protection en amont est un moyen de sauver des vies, mais aussi un gage d'efficacité. En aidant ceux qui parlent, on facilite le démantèlement des réseaux, on évite l'engorgement judiciaire et on prévient l'escalade de la violence. Le coût dont nous devons nous préoccuper n'est pas celui de la protection, mais celui des trafics que l'on laisse prospérer pendant des décennies.

Ce texte vient combler un angle mort majeur de nos politiques publiques. La loi « narcotrafic » ne prévoit ainsi aucun accompagnement. Le texte met par ailleurs en lumière la

diversité des dispositifs de protection et le manque de cohérence entre eux. Le groupe Socialistes et apparentés appelle à leur refonte complète. Il votera le texte.

M. Éric Pauget (DR). Le groupe Droite républicaine partage le constat de la gravité de la situation. Oui, le narcotrafic gangrène des territoires entiers, intimide les habitants, fait des victimes collatérales et s'attaque à celles et ceux qui ont le courage de s'y opposer. Alors, oui, protéger ces citoyens engagés est une exigence républicaine. Mais une bonne intention ne suffit pas à faire une bonne loi.

Au-delà de l'émotion légitime, nous avons besoin d'une construction juridique et opérationnelle solide et non d'une surenchère normative. Pourquoi dupliquer les missions de la Commission nationale de protection et de réinsertion (CNPR) sans commencer par résorber ses dysfonctionnements – elle ne traite qu'environ 60 % des demandes faute de moyens ? Pourquoi créer un dispositif bureaucratique supplémentaire alors qu'existe déjà la protection des repentis témoins et victimes, gérée par la CNPR et le Siat (service interministériel d'assistance technique) pour les situations les plus lourdes, la protection fonctionnelle pour des agents publics qui pourrait être élargie, le statut des lanceurs d'alerte, les dispositifs de l'Ofast (Office français antistupéfiants) et ceux créés par des associations ?

Par ailleurs, nous dénonçons le flou juridique et l'absence totale d'articulation avec les dispositifs actuels, qui sont source d'insécurité juridique et de contentieux inévitables. Le texte ne définit pas clairement les personnes éligibles – militants, simples riverains –, au risque de protéger des personnes qui ne sont pas réellement menacées ou de favoriser un usage politique du dispositif.

Le recours à une identité d'emprunt, une mesure lourde qui doit rester exceptionnelle, n'est assorti ni d'une durée maximale ni d'un contrôle judiciaire périodique. Pire encore, le parquet est largement marginalisé tandis que le ministère de l'intérieur est en quelque sorte dépossédé de ses prérogatives. La commission nationale, une instance administrative, pourrait ainsi décider seule, sans avis conforme de l'autorité judiciaire. Enfin, le texte fait peser un risque sérieux de saturation sur le SDLP, déjà fortement sollicité, faute de coordination claire entre les services.

Comme si cela ne suffisait pas, les éléments essentiels du dispositif sont largement renvoyés à un décret, ce qui alimente les craintes d'un usage politique et de fragilités juridiques.

Le groupe DR reconnaît l'urgence de protéger les citoyens exposés, mais le texte, loin d'y répondre, risque, par son flou, de fragiliser l'existant et de créer une nouvelle usine à gaz. La priorité doit être de consolider la CNPR, le Siat et les mécanismes judiciaires plutôt que d'ajouter des normes fragiles et inefficaces. C'est la raison pour laquelle, par souci de sérieux et malgré le respect pour l'intention, le groupe DR fera le choix de l'abstention. La réponse au narcotrafic doit être globale, judiciaire et régaliennes, en un mot efficace.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Chaque jour, le monstre mafieux grandit un peu plus et malgré les évolutions législatives successives, souvent envisagées sous le seul angle sécuritaire, force est de constater que les capacités d'action des chefs de la criminalité organisée restent peu entravées. Les réseaux s'adaptent, se recomposent, se renforcent tandis que nos réponses peinent encore à les contraindre. Pendant ce temps, le narcotrafic tue. Il tue toujours plus, par les rackets, les règlements de compte, les balles, la corruption, l'intimidation. Il installe la terreur dans des quartiers entiers, au pied des immeubles jusque dans l'intimité des familles.

Les chiffres de l’Ofast sont sans appel : en 2024, le trafic de stupéfiants est responsable de 110 morts et de 341 blessés. Dans le même temps, la consommation continue de progresser.

Tout cela, nous le connaissons bien désormais, particulièrement au sein de la commission des lois. Ce n'est malheureusement pas la première fois que le narcotrafic y est abordé. En décembre dernier, le gouvernement posait à l’Assemblée nationale la question de savoir s'il était nécessaire de renforcer encore notre cadre juridique, nos dispositifs de prévention et les moyens mobilisés. Mais la seule question qui mérite vraiment d'être posée est sans doute celle-ci : comment ?

À l’initiative du groupe Écogiste et social, Sandra Regol nous propose ici une réponse concrète qui fait appel à un levier trop souvent négligé : l’action de nos concitoyens directement concernés et engagés contre le narcotrafic et la criminalité organisée. Il est ainsi proposé de protéger celles et ceux qui, au quotidien, courageusement, et parfois au péril de leur vie, s’opposent à l’emprise et à l’entreprise des réseaux criminels. La lutte contre la criminalité organisée ne se gagnera pas sans eux. Oui, les moyens de l’enquête et l’organisation des services – nous devons accompagner l’installation récente du Pnaco (parquet national anti-criminalité organisée) – doivent être renforcés mais il serait illusoire voire dangereux de croire que l’on peut marcher durablement sur une seule jambe.

La lutte contre la criminalité ne peut être uniquement verticale, descendante, institutionnelle. Il faut s’appuyer sur la société. En effet, la lutte est menée aussi et surtout au cœur des territoires où prospèrent les réseaux criminels, dans les quartiers, les villes, les lieux de vie, par des citoyennes et des citoyens engagés au quotidien, qui refusent de céder à la loi du silence et demandent notre aide. Ils recréent du lien social, soutiennent les habitants confrontés aux pressions, maintiennent des espaces de parole et contribuent, parfois par leur seule présence, à préserver le vivre ensemble. Habitants, militants associatifs, journalistes, acteurs de terrain, ils documentent, dénoncent, entravent l’action des trafiquants. Souvent sans statut, sans mandat, sans être même victimes ou témoins directs, ils jouent pourtant un rôle capital et les narcotrafiants l’ont parfaitement compris. C’est précisément pour cela qu’ils s’en prennent à eux. Ils les intimident pour les faire taire, pour entraver toute résistance, pour remplacer les lois de la République par celle de l’omerta.

Je veux ici honorer la mémoire de Mehdi Kessaci, assassiné à Marseille le 13 novembre dernier parce qu'il était le frère d’Amine Kessaci, militant écologiste engagé contre le narcotrafic, fondateur de l’association Conscience, qui accompagne les victimes des trafiquants. J’espère que cet hommage ramènera à un peu plus d’humilité les députés du Rassemblement national, qui ont dit des choses inacceptables à l’égard des députés du groupe Écogiste et social.

Par cet assassinat, c’est la parole citoyenne que l’on a voulu réduire au silence. C’est elle qu’il faut protéger pour qu’elle continue à s’exprimer. La responsabilité du législateur est de reconnaître un véritable droit à la protection individuelle. Concrètement, il s’agit de garantir à ces personnes des mesures de protection mais aussi d’accompagnement et de réinsertion lorsque leur engagement les expose à des menaces graves sur leur vie ou leur intégrité physique. Bien sûr, il existe déjà des dispositifs de protection policière, des statuts de collaborateurs ou de témoins protégés mais aucune ne répond réellement aux situations constatées, qui forment un angle mort. La proposition de loi semble donc consolider le dispositif existant.

Mme Blandine Brocard (Dem). Nous partageons tous le constat selon lequel le narcotrafic progresse partout : il s’enracine dans nos territoires, il gangrène des quartiers entiers,

il s'attaque à nos institutions, il exerce une pression croissante sur celles et ceux qui refusent de se taire. Le narcotrafic ne se contente plus de vendre de la drogue, il impose la loi du silence, il intimide, il menace, il cherche à faire taire les témoins, les élus locaux, les riverains. Lorsqu'on s'en prend à celles et ceux qui parlent, c'est bien la République elle-même qui est visée.

L'intention du texte est donc parfaitement louable, nous y souscrivons depuis longtemps. Protéger celles et ceux qui s'exposent pour défendre notre République, pour coopérer avec la justice ou pour refuser la peur est une exigence républicaine fondamentale. Mais notre responsabilité en tant que législateur ne s'arrête pas à l'intention, elle nous oblige à veiller à la solidité, la cohérence et surtout l'efficacité des dispositifs que nous créons.

Or depuis 2024, nous avons considérablement renforcé l'arsenal législatif contre la criminalité organisée, en particulier contre le narcotrafic. La loi du 13 juin 2025 constitue à cet égard une étape majeure : elle a profondément modernisé les outils judiciaires, renforcé les moyens d'enquête et amélioré les dispositifs de protection, notamment pour les collaborateurs de justice et les personnes les plus exposées. Ces dispositifs sont récents – les décrets d'application sont encore en cours de déploiement – et surtout, ils n'ont pas encore pu être pleinement évalués sur le terrain.

Dans ce contexte, la création d'un nouveau régime de protection soulève plusieurs interrogations. D'abord, il existe un risque de confusion juridique. Les dispositifs existants poursuivent des finalités différentes avec des critères précis et des cadres bien identifiés. En ajouter un nouveau peut brouiller les repères, tant pour les bénéficiaires potentiels que pour les acteurs chargés de les mettre en œuvre. Risque de redondance, ensuite : multiplier les dispositifs sans articulation claire nuit à la lisibilité de l'action publique et affaiblit parfois ce que l'on cherche précisément à renforcer. Risque opérationnel, enfin : en élargissant excessivement le champ de la protection, nous risquons de saturer les capacités des services compétents déjà fortement mobilisés. Au final, ce sont les situations les plus graves, les plus urgentes qui pourraient en pâtir.

Pour toutes ces raisons, si nous partageons pleinement l'objectif, nous nous interrogeons sur la pertinence de la réponse proposée. La lutte contre le narcotrafic ne se gagne pas à coups d'empilement législatif ; elle exige de la cohérence, de la clarté et de l'efficacité. Elle suppose d'abord de consolider l'existant, d'en mesurer les effets et d'en tirer les enseignements avant d'ajouter de nouveaux dispositifs. C'est dans cet esprit de responsabilité, de rigueur et de fidélité à l'exigence républicaine que le groupe Les Démocrates abordera l'examen de cette proposition de loi.

M. Jean Moulliere (HOR). La commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France, puis les débats relatifs à la loi du 13 juin 2025 ont agi comme un révélateur. En exposant l'ampleur des narcotrafics dans notre pays, le degré de violence qu'ils génèrent et la misère grâce à laquelle ils prospèrent, ces travaux ont suscité une prise de conscience nationale salutaire.

Depuis, la menace liée aux réseaux de criminalité organisée n'a pas faibli, elle connaît même une hausse tendancielle très préoccupante depuis plusieurs années. Ainsi, selon une note de la direction nationale de la police judiciaire publiée en mai 2025, les assassinats et tentatives d'assassinat liés au crime organisé ont augmenté de 33 % entre 2021 et 2025. Le niveau de menace a même franchi un nouveau palier avec la mort en novembre dernier, à Marseille, de Mehdi Kessaci, âgé de 20 ans, qui voulait devenir gardien de la paix et n'avait rien à voir avec les narcotrafics. L'enquête devra déterminer les causes de sa mort, mais une chose semble sûre :

son assassinat est un avertissement adressé à ceux qui combattent les narcotrafics, en particulier à son frère Amine, jeune militant marseillais qui mène depuis plusieurs années une lutte infatigable contre ces réseaux criminels.

Dans ce contexte, la proposition de loi vise à créer un mécanisme administratif de protection des personnes, et, le cas échéant, des membres de leur famille et de leurs proches, exposés à des menaces sur leur vie ou leur intégrité physique, du fait de leurs propos ou de leur activité participant à la lutte contre la criminalité organisée. Le groupe Horizons et indépendants soutient l'objectif du texte : protéger, protéger, protéger ceux qui parlent, qui luttent, qui sensibilisent le reste de la société à ce fléau pour ne laisser s'installer ni la peur, ni la loi du silence. Nous remercions le groupe Écologiste et social de son initiative, qui permet à la représentation nationale de signaler une fois de plus qu'elle ne cédera rien à ces réseaux criminels.

Nous sommes toutefois au regret de constater que le texte en l'état risque de manquer sa cible, voire d'être contre-productif. D'une part, le dispositif risque de faire double emploi avec la protection administrative gérée par le SDLP, qui concerne les personnes faisant l'objet de menaces résultant de leur engagement politique, associatif ou culturel. D'autre part, la rédaction, trop large, conduirait à inclure l'ensemble des personnes dont les propos ou les actions sont susceptibles de mettre gravement en danger leur vie ou leur intégrité physique ou celle de leurs proches.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre groupe réserve sa position sur le texte et soutiendra toute réécriture qui permettra de mieux répondre à l'objectif essentiel qu'il poursuit.

M. le président Florent Boudié. Nous achèverons l'examen de ce texte cet après-midi à 14 heures 45.

*

* * *

La séance est levée à 13 heures.

—————><><————

Informations relatives à la Commission

La Commission a *désigné* :

- *M. Guillaume Gouffier Valente*, rapporteur sur la proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles (n° 2454) ;
- *M. Sébastien Huyghe*, rapporteur sur la proposition de loi de M. Sébastien Huyghe et plusieurs de ses collègues portant création d'une déclaration de beau-parentalité (n° 2327) ;
- *MM. Vincent Caure et Pouria Amirshahi*, rapporteurs sur la proposition de loi visant à garantir le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté (Sénat n° 637, 2024-2025).

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Xavier Albertini, Mme Marie-José Allemand, M. Pouria Amirshahi, Mme Léa Balage El Mariky, M. Romain Baubry, M. Édouard Bénard, M. Ugo Bernalicis, Mme Sophie Blanc, M. Philippe Bonnecarrère, M. Florent Boudié, Mme Blandine Brocard, Mme Colette Capdevielle, Mme Gabrielle Cathala, M. Vincent Caure, M. Jean-François Coulomme, M. Hendrik Davi, M. Fabien Di Filippo, Mme Elsa Faucillon, M. Jonathan Gery, M. Guillaume Gouffier Valente, Mme Monique Griset, M. Jordan Guitton, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Kasbarian, M. Philippe Latombe, M. Antoine Léaument, Mme Gisèle Lelouis, Mme Katiana Levavasseur, Mme Marie-France Lorho, Mme Élisabeth de Maistre, Mme Hanane Mansouri, M. Laurent Marcangeli, M. Éric Martineau, Mme Élisa Martin, M. Stéphane Mazars, Mme Marie Mesmeur, Mme Laure Miller, M. Paul Molac, M. Jean Moulliere, M. Jacques Oberti, Mme Danièle Obono, M. Éric Pauget, M. Marc Pena, Mme Marie Pochon, M. Thomas Portes, Mme Sandra Regol, M. Hervé Saulignac, Mme Andrée Taurinya, M. Jean Terlier, Mme Céline Thiébault-Martinez, M. Roger Vicot, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Caroline Yadan

Excusés. - Mme Émilie Bonnivard, M. Ian Boucard, M. Thomas Cazenave, M. Yoann Gillet, M. Philippe Gosselin, M. Harold Huwart, Mme Sophie Ricourt Vaginay, M. Philippe Schreck, M. Michaël Taverne, M. Antoine Villedieu, M. Jiovanny William

Assistaient également à la réunion. - Mme Agnès Firmin Le Bodo, M. Thibaut Monnier