



N° 2424

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 février 2026.

RAPPORT

FAIT

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

*visant à instaurer un **référendum d'initiative citoyenne délibératif***

PAR MME MARIE POCHON

Députée

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	14
<i>Article 1^{er}</i> (art. 89 de la Constitution) : Référendum constituant d’initiative citoyenne.....	14
<i>Article 2</i> (art. 10 et 11 de la Constitution) : Référendum législatif d’initiative citoyenne....	21
<i>Article 3</i> (art. 72-1-1 [nouveau] de la Constitution) : Référendum local d’initiative citoyenne.....	29
<i>Article 4</i> : Entrée en vigueur.....	34
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
PERSONNES ENTENDUES	62

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un référendum d'initiative citoyenne délibératif propose une réponse à la crise de confiance démocratique qui frappe la Cinquième République.

De l'équilibre entre démocratie représentative et démocratie directe que dessinait l'article 3 de la Constitution, la pratique institutionnelle a généré un déséquilibre. La démocratie directe a été marginalisée, contenue, redoutée. Le recours au référendum est demeuré exceptionnel et toujours subordonné à la volonté des gouvernants. Les grands choix collectifs n'ont que très rarement été ceux directement formulés par le peuple souverain. La balance s'est ainsi exagérément penchée du côté de la démocratie représentative, aujourd'hui critiquée.

Cette proposition de loi constitutionnelle part d'un constat simple : l'envie des citoyens de participer au débat national est réelle. Elle y apporte une réponse simple : permettre aux citoyens d'initier et d'approuver des réformes à tous les échelons : constituant, législatif, local.

Alors qu'en matière législative et constitutionnelle, le droit d'initiative est aujourd'hui réservé au pouvoir exécutif et au Parlement – ce qui conduit à ce qu'il appartienne surtout, dans la pratique, au bloc majoritaire - cette proposition de loi élargit l'initiative aux citoyens, conformément à l'article 3 de la Constitution, et à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Ce choix repose sur l'idée que la démocratie ne se renforce pas en tenant le peuple à distance, mais en lui faisant confiance.

I. L'ASSOCIATION DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE À LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : UNE PROMESSE NON TENUE DE LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 formule la promesse d'un équilibre entre démocratie représentative et démocratie directe.

En 1958, le pouvoir constituant s'inscrivait ainsi dans la continuité de l'héritage révolutionnaire, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen prévoyant que *« la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation »*.

Pourtant, cet idéal d'une démocratie représentative qui serait renforcée par l'association ponctuelle directe du peuple à la prise de décision au moyen du référendum est demeuré théorique.

Dans la pratique, la participation directe des citoyens aux choix politiques a été réduite à néant, effacée par les puissants ressorts d'un modèle représentatif qui perçoit la démocratie directe comme une menace. Le concept de référendum apparaît pourtant dans la Constitution de 1793, mais sera ensuite transformé en plébiscite par l'usage qu'en fait Napoléon Bonaparte pour installer l'Empire.

La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit plusieurs cas de recours au référendum, toujours extrêmement limités. L'article 89 de la Constitution l'envisage comme la voie principale d'approbation des révisions de la Constitution. L'article 11 de la Constitution devait, aussi, permettre au Président de la République de faire appel au peuple pour approuver certaines réformes. L'article 88-5 le prévoit encore pour approuver tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne ⁽¹⁾, et l'article 72-1 de la Constitution laisse aux collectivités territoriales la faculté d'en organiser au niveau local.

Toutefois, ces différents types de référendum ont en commun de se heurter à la mainmise des représentants élus. Il en résulte une pratique quasiment inexistante. Ainsi, une seule des vingt-cinq révisions constitutionnelles a été approuvée par référendum de l'article 89 de la Constitution. Le référendum de l'article 11 a quant à lui été utilisé à neuf reprises, mais un certain nombre d'entre elles ont été de nature à dénaturer encore cet instrument. Ainsi, le Général de Gaulle en fit une utilisation destinée à s'assurer du soutien du peuple, et l'association du référendum à un plébiscite a pesé dans la défiance exprimée à l'encontre de cet instrument. Le Général de Gaulle l'a encore employé pour réviser la Constitution, au terme d'une pratique très contestée en doctrine, qui considérait que la voie de révision de la Constitution prévue par le pouvoir constituant originaire résidait exclusivement dans l'article 89 de la Constitution. La dernière mise en œuvre du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, à propos de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, a achevé de décrédibiliser cet instrument en raison de l'absence de prise en considération du rejet exprimé par le peuple.

La création, en 2008, d'un référendum dit « d'initiative partagée », qui devait permettre d'insuffler un nouvel élan à la démocratie participative sans pour autant l'opposer à la démocratie représentative – les parlementaires étant associés à la procédure – s'est également soldée par un échec. L'initiative parlementaire de la procédure conjuguée à un seuil de soutien populaire élevé ⁽²⁾, et, plus encore, la possibilité pour les assemblées parlementaires d'éviter la convocation du référendum par l'organisation d'une seule lecture de la proposition de loi en leur sein ont rendu

(1) Mais le Président de la République peut ne pas soumettre le projet à référendum si, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement autorise l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

(2) Ce seuil est fixé à 10 % du corps électoral

la procédure impraticable. Cette révision de la Constitution n'a, finalement, aucunement transformé la conception française du référendum empreinte de méfiance et soumise à la maîtrise des représentants élus. La France accuse ainsi un certain retard au regard de ses voisins européens s'agissant de l'initiative populaire, qui existe sous différentes formes dans 17 pays sur 27 dans l'Union européenne ⁽¹⁾.

II. L'ASSOCIATION DU PEUPLE À LA PRISE DE DÉCISION : UNE DEMANDE CROISSANTE À LAQUELLE RÉPOND CETTE PROPOSITION DE LOI

La demande populaire d'une plus forte association aux choix politiques est réelle et ancienne. Il s'agissait même de la première revendication exprimée lors de la crise des gilets jaunes en 2018.

Le succès colossal de la pétition déposée contre la « loi Duplomb » ⁽²⁾ à l'été 2025 est la preuve que ce souhait des citoyens de peser sur le processus de décision politique est réel.

Les différentes personnes auditionnées par votre Rapporteuse ont confirmé que la soif de participation des citoyens était intense.

Aujourd'hui, la défiance des Français envers les institutions et la classe politique atteint des sommets. D'après le baromètre de la confiance politique 2025 du Centre de recherches politiques de Sciences Po (cevipof), la France se distingue par un niveau de confiance extrêmement faible envers la politique. Seuls 26 % des Français déclarent avoir confiance dans la politique. La confiance dans l'Assemblée nationale atteignait en 2025 un niveau historiquement bas, avec 24 %, soit le même niveau qu'en décembre 2018, au plus fort de la crise des Gilets jaunes.

Comment s'en étonner, dès lors que la revendication principale de ce mouvement visant à une meilleure association du peuple aux prises de décision, par l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne notamment, n'a pas été entendue ? Comment se fait-il que les élus soient à ce point indifférents à cette demande de démocratie ? À la fin, qui doit avoir le dernier mot ?

La proposition de loi constitutionnelle a l'ambition de répondre à ces questions. Elle consacre ainsi le référendum d'initiative citoyenne, selon différentes formes et à plusieurs niveaux.

● D'abord, l'article 1^{er} instaure un **référendum d'initiative citoyenne constituant**.

En l'état du droit, le droit français ne prévoit pas la possibilité pour les citoyens d'être à l'initiative d'une révision constitutionnelle, qui peut pourtant être organisée sans compromettre la stabilité des institutions. L'exemple suisse en donne une illustration.

(1) Audition de la Professeure Marthe Fatin-Rouge Stéfanini en date du 30 janvier 2026.

(2) Loi n°2025-794 du lundi 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

Le référendum constituant d'initiative citoyenne : le modèle Suisse

La Constitution Suisse prévoit en son article 138 une initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution, qui n'a jamais été mis en application, et, en son article 139, une initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution.

L'initiative populaire peut consister en une proposition conçue en des termes généraux, qui, si elle est approuvée par l'Assemblée fédérale, est transcrite en proposition de révision puis soumise au vote du peuple et des cantons. Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple qui décide s'il faut lui donner suite. L'Assemblée fédérale élaborera alors le projet.

Le peuple peut aussi déposer une proposition formellement rédigée, qui doit émaner d'un **comité d'initiative** composé de 7 à 27 participants ⁽¹⁾. Le caractère collectif de cette initiative présente l'intérêt de constituer une forme de premier filtre qui incite les citoyens à délibérer et penser à la formulation de la proposition.

L'initiative est soumise au respect du droit international, et ne doit porter que sur un seul objet, un principe d'« *unité de la matière* » étant posé. Le respect de ces conditions est assuré par l'Assemblée fédérale qui apprécie la recevabilité des initiatives.

Enfin, l'initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.

L'expérience suisse révèle que l'instauration d'un processus constituant d'initiative populaire suscite l'intérêt des citoyens sans pour autant déstabiliser la norme suprême. En effet, le professeur Pascal Sciarini a souligné qu'en moyenne, seule une initiative populaire sur dix est acceptée. L'étape de l'initiative est en effet aisément franchie, avec un seuil de soutien populaire équivalent à 2 % du corps électoral, soit 100 000 signatures, aisément atteignable. En revanche, l'acceptation populaire est plus difficile à franchir, en particulier parce que les initiatives, souvent radicales, peuvent susciter le dépôt de contre-projets plus modérés qui ont de plus grandes chances d'être adoptés. Sur ce point, il est intéressant de constater que même lorsqu'une initiative populaire n'est pas approuvée, elle est susceptible de produire des effets en étant reprise, au moins partiellement, par l'Assemblée fédérale.

L'article 1^{er} de la proposition de loi instaure donc un référendum constituant d'initiative citoyenne. Parce que la Constitution est le texte fondateur du pacte social, l'adhésion des citoyens y est fondamentale. Le référendum constituant doit permettre aux citoyens de se réapproprier cette Constitution, sous la réserve du respect des droits fondamentaux qu'elle protège.

● Ensuite, l'article 2 consacre deux formes de référendum au niveau national.

(1) La composition de ce comité est fixée à l'article 68 de la loi fédérale sur les droits politiques, qui précise que les listes au moyen desquelles les auteurs d'une initiative populaire recueillent des signatures doivent contenir « le nom et l'adresse des auteurs de l'initiative, qui doivent avoir le droit de vote et être au moins sept, mais pas plus que vingt-sept (comité d'initiative).

Il instaure, d'abord, un référendum législatif qui permettra à chaque citoyen de déposer une proposition de loi qui, si elle atteint un certain niveau de soutien populaire, sera soumise au référendum. Il s'agit d'une véritable initiative citoyenne dans la mesure où, contrairement au référendum d'initiative partagée, les assemblées parlementaires ne pourront pas empêcher l'organisation du référendum par l'organisation d'une lecture en leur sein sur la proposition de loi, sauf à se saisir des sujets soulevés avant l'aboutissement d'un processus référendaire.

Il instaure, ensuite, un référendum permettant la suspension de la promulgation d'une loi définitivement adoptée. Ce référendum complète le référendum législatif qui pourra être utilisé pour solliciter l'abrogation d'une loi. Le référendum suspensif évitera quant à lui qu'une loi définitivement adoptée en dépit de l'hostilité du peuple à la mesure qu'il contient soit promulguée, et rejoint en cela l'esprit de la Constitution de 1793, qui donnait au peuple un droit de veto sur les lois adoptées par les chambres.

● Enfin, l'article 3 instaure un **référendum d'initiative citoyenne au niveau local**. Il s'agit là d'une mesure déterminante car l'échelon local est l'échelon indiqué pour permettre aux citoyens de se familiariser avec cette nouvelle technique de démocratie directe.

Votre rapporteure a en effet pu constater l'intérêt du public pour de nouvelles procédures de participation mises en place, par exemple, à Grenoble et à Poitiers.

Les interpellations citoyennes collectives de la ville de Grenoble

La ville de Grenoble a instauré un droit d'interpellation qui permet l'exercice de la démocratie au niveau local. Ces interpellations sont susceptibles de recevoir trois types de réponse :

– Une médiation d'initiative citoyenne

Si le nombre de **50 soutiens** est atteint dans le mois suivant la mise en ligne de la proposition, une procédure de médiation est déclenchée.

Une première réunion entre les représentants de la demande, les services, et les élus concernés a lieu au cours du mois suivant la vérification des soutiens de la demande. S'ouvre alors une période de travail pour étoffer les pistes évoquées et recueillir des informations supplémentaires de part et d'autre. Une seconde réunion a ensuite lieu, à l'issue de laquelle un compte rendu détaillé est publié par la ville.

– Un atelier d'initiative citoyenne

Si le nombre de **1000 soutiens** est atteint dans les 3 mois suivant la fin du processus de médiation, est constitué un groupe initial de **25 citoyens grenoblois tirés au sort** en respectant des critères de parité, d'âge, de niveau de diplôme, de nationalité et de secteur géographique.

Une réunion entre les représentants de la demande et la mission démocratie locale de la ville a lieu pour préparer l'atelier d'initiative citoyenne (notamment s'agissant des personnes à auditionner).

L'atelier d'initiative citoyenne prend ensuite la forme de 3 séances de travail sur une durée de trois mois maximum. Ont notamment lieu des auditions et des travaux en groupe, avant qu'un rapport de préconisations soit publié. La ville s'engage à détailler par une délibération ce qu'elle décide à la suite du rapport de préconisations, et réalise un point d'étape un an plus tard.

– La votation d'initiative citoyenne

Si, dans les 12 mois suivant la mise en ligne des conclusions de la médiation d'initiative citoyenne, le nombre de soutiens atteint l'équivalent de **5 % de la population grenobloise** (soit 7 922 personnes en 2021), le maire **peut proposer** à l'ordre du jour du conseil municipal l'organisation d'une consultation citoyenne sur la proposition soulevée.

Sont alors organisés des débats publics, de l'information sur le site web de la Ville.

Une consultation des Grenoblois sous la forme d'une votation citoyenne est organisée pendant le mois de vote du budget participatif. Si la proposition citoyenne rassemble **plus de la majorité des votes, et un nombre au moins équivalent à 10 % de la population grenobloise** (soit 15 845 personnes en 2021), **le maire pourra proposer au conseil municipal une délibération reprenant le résultat de la consultation**. Quelle que soit l'issue de la votation citoyenne, celle-ci peut donner lieu à un débat en conseil municipal pour en préciser les suites éventuelles.

Le « droit d'interpellation » des citoyens de la ville de Poitiers

En 2024, la ville de Poitiers a mis en place un « droit d'interpellation » qui permet à tout citoyen d'interpeller les élus de la ville et de mettre un sujet à l'agenda municipal.

Chaque habitant de la ville âgé d'au moins 16 ans peut adresser une pétition à la ville de Poitiers. La pétition peut être adressée par courrier, par courriel, ou peut être déposée sur une plateforme numérique. Le sujet envisagé dans la pétition doit relever des compétences de la ville et être d'intérêt général. La pétition doit par ailleurs respecter les principes républicains.

Le droit d'interpellation garantit une réponse formalisée dont le niveau dépend du nombre de soutiens à la pétition :

→ Niveau 1 : si la pétition est signée par 50 personnes, les élus concernés s'engagent à recevoir les pétitionnaires sous trois semaines. La réunion donne lieu à un compte rendu public.

→ Niveau 2 : si la pétition est signée par 900 personnes dans un délai de six mois, la ville dispose d'un mois pour discuter du sujet lors d'un Bureau municipal, puis pour l'inscrire à l'ordre du jour du Conseil municipal le plus proche, qui décidera de la suite à donner.

→ Niveau 3 : si la pétition est signée par 4 500 personnes dans un délai de six mois, la ville dispose d'1 mois pour discuter du sujet de la pétition lors d'un Bureau municipal, puis pour inscrire à l'ordre du jour du Conseil municipal le plus proche un débat sur le sujet, la proposition d'organiser un référendum local et ses modalités.

Ces dispositifs qui répondent à l'ambition des élus locaux de créer un espace pour une plus grande association des citoyens à la prise de décision ont montré combien l'échelon local est un échelon pertinent pour associer les citoyens aux prises de décision qui les concernent dans leur vie quotidienne. La consécration, au sein de la Constitution, d'un véritable référendum d'initiative citoyenne au niveau local constituerait ainsi un rouage essentiel au développement d'une démocratie plus directe, qui vient s'adosser à la démocratie représentative et compléter le dispositif de pétition locale, qui équivaut aujourd'hui au simple exercice de la liberté d'expression.

Cette proposition de loi répond donc au besoin de décider des citoyens, et elle le fait de deux façons.

D'une part, au stade de l'initiative, en permettant aux citoyens d'engager le processus référendaire en déposant eux-mêmes une initiative qui, si elle est suffisamment soutenue, sera soumise au référendum.

D'autre part, en associant les citoyens à une phase qualifiée de « délibérative », qui aura pour objet d'apporter l'information nécessaire pour comprendre les enjeux du débat.

III. LA CRÉATION D'UN RÉFÉRENDUM « DÉLIBÉRATIF » : ASSOCIER LES CITOYENS À L'INFORMATION DES VOTANTS

Pour le référendum constituant comme pour le référendum législatif, la proposition de loi prévoit la réunion d'un organe composé de 150 citoyens tirés au sort, qui aura pour fonction de produire une information fiable et objective permettant de cerner les grands enjeux du référendum. Au niveau local, compte tenu de la charge financière que peut représenter l'organisation d'une telle phase délibérative pour les collectivités territoriales, il s'agit d'une simple faculté à la décision de la collectivité.

Le dispositif prend appui sur certaines expériences étrangères qui ont adossé un mécanisme délibératif citoyen à la procédure référendaire.

Délibération et évaluation citoyenne avant un référendum : l'expérience de l'*Oregon Citizens' Initiative Review*

L'*Oregon Citizens' Initiative Review* (CIR) est un dispositif délibératif intégré au processus de référendum d'initiative citoyenne de l'État de l'Oregon. Il repose sur la réunion d'un mini-public de citoyens tirés au sort, chargé d'examiner certaines initiatives soumises au vote.

La CIR a pour objectif de produire une information synthétique et non partisane destinée à éclairer le vote des électeurs lors des référendums d'initiative citoyenne. Elle sert à identifier et hiérarchiser les faits clés, à expliciter les conséquences possibles des mesures soumises au vote et à présenter de manière équilibrée les arguments des partisans et des opposants, afin de compléter les informations déjà présentes dans la brochure électorale officielle.

Des groupes de 24 citoyens inscrits sur les listes électorales et sélectionnés de manière aléatoire et stratifiée afin de refléter la diversité de l'électorat de l'Oregon sont constitués. Les panels se réunissent pendant cinq jours. Les participants auditionnent des experts, ainsi que des partisans et des opposants à l'initiative examinée. Les échanges sont organisés en groupes et en séance plénière, avec l'appui de modérateurs.

À l'issue des délibérations, les citoyens rédigent une déclaration d'une page. Celle-ci présente les faits jugés importants et exacts par une majorité du panel, ainsi que les principaux arguments en faveur et en défaveur de la mesure. La déclaration est intégrée au guide électoral officiel de l'État et transmise à l'ensemble des électeurs.

Après une phase de tests, la CIR a été reconnue légalement en 2009 et rendue permanente en 2011.

L'évaluation du dispositif mis en place en Oregon a permis d'établir que l'information publiée par la CIR est lue par de nombreux électeurs et qu'elle permet d'améliorer la compréhension des enjeux et, influe, dans certains cas, sur les choix de vote. Cela permet au dispositif de « *jouer un rôle déterminant dans l'éducation*

politique des citoyens et d'influencer, par la suite, le résultat des décisions prises par le gouvernement de l'Oregon » ⁽¹⁾.

Une initiative similaire lancée en République d'Irlande, avec une assemblée de cent citoyens présidée par une juge de la Cour suprême qui s'est prononcée sur la légalisation de l'avortement semble avoir permis, d'après la professeure Marthe Fatin-Rouge Stéfanini ⁽²⁾, de débloquent une situation sur un sujet clivant.

La proposition de loi, en adossant le référendum à ce processus délibératif citoyen, permet non seulement d'accroître le niveau d'engagement des citoyens dans le processus, mais aussi d'améliorer l'information de la population sur les enjeux du débat.

Pour le *think tank* Terra nova, l'association d'un mécanisme de démocratie participative à la démocratie directe présente en outre l'intérêt d'atténuer certains des risques fréquemment associés au référendum d'initiative citoyenne, principalement celui d'une démocratie « désintermédiée et exposée à toute sorte de manipulation, et celle d'électeurs confrontés à des choix dont ils ne peuvent mesurer l'ensemble des conséquences » ⁽³⁾.

(1) Katherine R. Knobloch, J. Gastil, T. Reitman, trad. V. Farnea, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review », *Participations*, 2019/1, n° 23, pp. 93-121.

(2) Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *Pouvoirs*, 2020, *La démocratie participative*, n° 175, pp. 77-88

(3) Terra nova, « Le référendum d'initiative citoyenne délibératif », 19 février 2019, p. 17

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 89 de la Constitution)

Référendum constituant d'initiative citoyenne

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} introduit une nouvelle procédure de révision à l'article 89 de la Constitution, qui débute par une proposition déposée par un citoyen et s'achève par un référendum. La proposition de révision, dite « d'initiative citoyenne », doit d'abord être soutenue par un nombre minimal d'électeurs. Le seuil à atteindre sera déterminé par une loi organique. Une fois le seuil atteint, est constitué par tirage au sort un organe consultatif composé de 150 citoyens, chargé de publier une information fiable sur les enjeux de la proposition de révision. À l'issue de cette phase destinée à éclairer le choix des citoyens, un référendum est organisé. Il permet l'adoption de la loi constitutionnelle si la majorité absolue des électeurs s'étant prononcée en sa faveur représente au moins 35 % des électeurs inscrits sur les listes électorales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République a modifié le deuxième alinéa de l'article 89 de la Constitution afin de préciser que le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42. Cet article fixe un délai minimal entre le dépôt ou la transmission du projet ou de la proposition de loi et son examen par une assemblée parlementaire, auquel il peut être dérogé en cas de déclenchement de la procédure accélérée. Cette modification de l'article 89 de la Constitution fait donc obstacle à ce qu'il soit dérogé à ces délais en matière de révision constitutionnelle.

➤ **Position de la Commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le titre XVI de la Constitution, intitulé « De la révision », comprend un article unique – l'article 89 – qui définit la procédure de révision constitutionnelle.

L'existence d'une telle procédure de révision classe la Constitution du 4 octobre 1958 parmi les constitutions rigides, qui ne peuvent être révisées par les

mêmes organes ou suivant les mêmes procédures que pour l'adoption des lois ordinaires.

En dépit de cette procédure spécifique, le général de Gaulle a fait le choix controversé de se fonder, à deux reprises en 1962 et 1969, sur l'article 11 de la Constitution pour réviser celle-ci.

A. LA PROCÉDURE DE RÉVISION PRÉVUE À L'ARTICLE 89 DE LA CONSTITUTION.

Bien que le pouvoir constituant dérivé soit « souverain » ⁽¹⁾, la Constitution oppose plusieurs limites, de nature temporelle ou formelle, à son exercice.

- D'abord, il n'est pas possible d'engager ou de poursuivre une révision de la Constitution :

- en période de vacance et d'intérim de la Présidence de la République (article 7 de la Constitution) ;

- en période d'application des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution ⁽²⁾ ;

- lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire (article 89, alinéa 4 de la Constitution).

- Ensuite, en application du dernier alinéa de l'article 89 de la Constitution, la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. Il s'agit de la seule limitation matérielle aux révisions constitutionnelles. Il convient toutefois de souligner l'absence d'organe compétent pour se prononcer sur le respect, par les lois constitutionnelles adoptées, de cet interdit.

En dehors de ces réserves, l'article 89 de la Constitution prévoit une procédure de révision qui se décline en trois phases.

1. L'initiative de la révision constitutionnelle

L'initiative appartient :

- soit **au Président de la République, sur proposition du Premier ministre** ; cette initiative prend la forme d'un projet de loi constitutionnelle, qui n'est pas soumis à l'obligation d'être accompagné d'une étude d'impact lors de son dépôt ;

- soit **aux membres du Parlement**, qui déposent alors une proposition de loi constitutionnelle.

(1) *Cons. Const.*, décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*.

(2) *Idem*, considérant n° 19.

Cette voie de l'initiative parlementaire est toutefois difficile à emprunter jusqu'à son terme car, si des propositions de loi constitutionnelles sont régulièrement déposées, et plus rarement inscrites à l'ordre du jour, aucune n'a jamais permis de réviser la Constitution. Ainsi, la totalité des vingt-cinq lois constitutionnelles ayant été promulguées depuis 1958 résulte d'une initiative présidentielle.

Enfin, en l'état du droit, il n'existe aucune possibilité pour les citoyens d'être eux-mêmes à l'initiative d'une révision de la Constitution.

2. La phase parlementaire : l'examen et l'adoption de la révision constitutionnelle

• Les conditions d'examen des projets et propositions de loi constitutionnelle

L'examen des projets ou propositions de loi constitutionnelle se déroule devant chaque assemblée selon la procédure législative de droit commun, avec quelques particularités.

D'abord, en application du deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution, **la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle** porte, en première lecture, **sur le texte présenté par le Gouvernement**, et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

Ensuite, la procédure du temps législatif programmé, prévue à l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale et sans équivalent au Sénat, n'est pas applicable.

De même, les conditions de recevabilité fondées sur les articles 40 et 45 de la Constitution ne sont pas applicables.

À l'inverse, le délai prévu au troisième alinéa de l'article 42, qui impose un minimum de six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion en séance, ou quatre semaines entre la transmission du texte et son examen par la seconde assemblée saisie, est impératif.

Les projets ou propositions sont **renvoyés à la commission des lois** de chaque assemblée ⁽¹⁾.

Dans la mesure où le texte doit être « *voté par les deux assemblées en termes identiques* », la navette se poursuit jusqu'à ce que cela soit le cas. Cela signifie que le Gouvernement ne peut réunir de commission mixte paritaire, ni demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, selon la procédure du « dernier mot » prévue à l'article 45 de la Constitution.

(1) Une commission spéciale pourrait être instituée mais cette éventualité ne s'est jamais produite dans le cadre d'une révision constitutionnelle. Par ailleurs, d'autres commissions peuvent se saisir pour avis.

Il en résulte que **chaque assemblée est en mesure de bloquer une révision constitutionnelle**. C'est ainsi que, par exemple, le projet de révision de l'article 11 de la Constitution devant élargir le domaine du référendum, annoncé par le Président de la République François Mitterrand en 1984 et déposé au Sénat, a finalement été abandonné face au rejet du projet par le Sénat en première lecture puis, à nouveau, en deuxième lecture, après l'adoption par l'Assemblée nationale.

En l'état du droit, les assemblées parlementaires participent systématiquement à la procédure de révision de la Constitution prévue à l'article 89 de la Constitution. Le Président de la République ne peut donc pas, sauf à recourir à l'article 11 de la Constitution, faire directement approuver par le peuple un projet de révision qu'il aurait initiée en collaboration avec le Gouvernement.

3. La phase d'approbation

La forme de l'approbation varie selon le type d'initiative à l'origine de la révision constitutionnelle.

- Pour un **projet de loi constitutionnelle**, un choix s'offre au Président de la République, qui peut présenter le projet au référendum, ou le soumettre au Parlement réuni en Congrès.

En pratique, **une seule révision constitutionnelle a été approuvée par référendum dans le cadre de l'article 89 de la Constitution** : celle instaurant le quinquennat pour l'élection présidentielle ⁽¹⁾, approuvée par référendum organisé le 24 septembre 2000.

En cas de réunion du Congrès, le projet est adopté s'il réunit la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

- Pour une **proposition de loi constitutionnelle**, le Président de la République est, selon la lettre de l'article 89, tenu de la soumettre au référendum. **Ce cas ne s'est toutefois jamais présenté.**

B. UNE RÉVISION ISSUE D'UN RECOURS CONTROVERSÉ AU RÉFÉRENDUM DE L'ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION

Le général de Gaulle a, en deux occasions, engagé une révision constitutionnelle en faisant usage du référendum de l'article 11 de la Constitution.

La première de ces tentatives, en 1962, a abouti ⁽²⁾. Cette utilisation suscita une vive controverse, se fondant principalement sur l'interprétation littérale de la

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

(2) *La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui a mis fin à l'élection du chef de l'État par un collège électoral au profit d'une élection au suffrage*

Constitution et soulignant, d'une part, que le pouvoir constituant avait explicitement fait le choix d'inscrire l'exercice du pouvoir constituant dérivé dans le cadre de la procédure décrite à l'article 89 de la Constitution et que, d'autre part, il n'avait pas prévu que l'article 11 permette de soumettre à référendum un projet de révision constitutionnelle, mais, seulement, un « *projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics* ».

Néanmoins, ce choix fait pour contourner l'éventuelle opposition des assemblées parlementaires fut réitéré en 1969 ⁽¹⁾, faute d'arbitre susceptible de mettre un terme à la pratique. En effet, bien qu'invité par le Président du Sénat à déclarer non conforme à la Constitution la loi de 1962 adoptée par référendum, le Conseil constitutionnel s'était déclaré incompétent ⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

L'article 1^{er} de la proposition de loi ajoute à l'article 89 de la Constitution une nouvelle procédure de révision constitutionnelle conjuguant initiative citoyenne, soutien populaire, délibération citoyenne destinée à informer les votants et référendum.

Afin d'organiser et de superviser les différentes phases de cette procédure, la proposition prévoit qu'une autorité indépendante sera désignée à cette fin par une loi organique.

La procédure comprendra plusieurs phases :

- **Une phase d'initiative citoyenne**

L'initiative de la révision constitutionnelle est conférée à tout citoyen, inscrit sur les listes électorales – il doit donc s'agir d'un citoyen majeur, non privé de ses droits civils et politiques – suivant une procédure identique à celle prévue pour le dépôt des pétitions sur les plateformes prévues à cet effet sur les sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le citoyen à l'initiative de la révision transmettra donc sur une plateforme semblable une proposition de révision formellement rédigée. Le dispositif sera élaboré par le citoyen et ne pourra plus être modifié lors des étapes ultérieures, afin de préserver l'intention initiale de l'auteur.

universel direct, a été approuvée par un référendum organisé sur le fondement de l'article 11 de la Constitution le 28 octobre 1962

(1) *Le général de Gaulle entreprit donc une nouvelle fois en 1969 de faire approuver une révision constitutionnelle en soumettant au référendum de l'article 11 le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. Ce projet de loi fut, cette fois, rejeté par le peuple le 27 avril 1969.*

(2) *Cons. const., décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962.*

Dès le dépôt de la proposition de révision, celle-ci est transmise au Conseil constitutionnel, chargé d'en apprécier la conformité aux principes d'égalité, de dignité de la personne humaine, ainsi qu'au respect de la forme Républicaine du Gouvernement, qui ne peut faire l'objet d'une révision en application du dernier alinéa de l'article 89 de la Constitution.

Si le Conseil constitutionnel déclare la proposition conforme à ces principes, l'autorité indépendante la publiera sur une plateforme prévue à cet effet afin d'ouvrir la deuxième phase de la procédure qu'est celle du soutien populaire.

• La phase de soutien populaire à l'initiative

À compter de la publication de la proposition de révision sur la plateforme prévue à cet effet, s'ouvre un délai de **douze mois** pour le recueil des soutiens à l'initiative.

Une loi organique définira les conditions dans lesquelles les personnes inscrites sur les listes électorales pourront apporter leur soutien à la proposition de révision. L'autorité indépendante évoquée précédemment supervisera cette procédure.

La loi organique déterminera également le seuil à partir duquel la proposition de révision passe à la phase suivante. La fixation de ce seuil représente un enjeu important pour l'applicabilité pratique du dispositif.

• La phase délibérative au sein d'un organe consultatif composé d'électeurs tirés au sort

Afin d'accompagner le processus référendaire final, la procédure créée comprend une phase de délibération par un organe consultatif composé de citoyens, dont la mission est **d'apporter une information claire sur les enjeux de la révision** constitutionnelle proposée.

Cet organe consultatif sera composé de **cent-cinquante personnes tirées au sort**, sur la base des personnes inscrites sur les listes électorales. Le tirage au sort, supervisé par l'autorité indépendante, sera organisé de manière à assurer une représentation équilibrée de la population française.

La loi organique prévoira notamment les délais dans lesquels cette assemblée citoyenne est constituée, et ceux dans lesquels elle s'informe, par exemple au moyen d'auditions et de débats, afin de restituer ensuite les résultats de cette phase d'information.

Cet organe consultatif n'a pas la possibilité de modifier la proposition. À l'issue des délibérations, il publie une information sur l'objet, les enjeux et les conséquences de la proposition de révision constitutionnelle. Il approuve donc un document informatif distribué ensuite aux électeurs lors de la phase d'organisation du référendum.

Cette association d'une phase délibérative et informative à l'organisation du référendum a pour objectif de permettre aux citoyens de saisir les enjeux de la réforme avant de voter à partir d'un document neutre leur délivrant l'information essentielle sur le sujet.

La fin de cette phase délibérative permet d'ouvrir la dernière étape du processus, qui est la phase référendaire.

● La phase référendaire

Le Président de la République aura l'obligation de soumettre la proposition de révision au référendum dans un certain délai, dont le présent article prévoit qu'il soit compris entre trois mois au plus tôt, et un an au plus tard à compter de la fin du processus délibératif.

La proposition de révision de la Constitution est adoptée lorsque la majorité absolue des suffrages exprimés au référendum y est favorable et à condition que ces votes favorables représentent, **au minimum, 35 % du nombre total des personnes inscrites sur les listes électorales**. Votre rapporteure a jugé utile, dans une telle matière, d'instaurer un quorum dit approbatif, afin de garantir le caractère représentatif de la révision constitutionnelle ainsi adoptée. Le dispositif garantit ainsi la stabilité de la Constitution tout en assurant son adaptabilité du fait de la création de cette nouvelle voie de révision d'initiative citoyenne.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois a rejeté un amendement de rédaction globale de votre rapporteure, qui aurait permis d'intégrer le renvoi à la loi organique au sein de l'article 89 de la Constitution, qui proposait diverses améliorations rédactionnelles, et qui élargissait la portée du contrôle de l'initiative citoyenne opéré par le Conseil constitutionnel.

La commission des Lois a ensuite adopté l'article 1^{er} sans modification.

*

* *

Article 2

(art. 10 et 11 de la Constitution)

Référendum législatif d'initiative citoyenne

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle crée d'abord un référendum législatif d'initiative citoyenne. Cette procédure vise à permettre à tout citoyen de proposer une initiative législative portant sur un objet unique qui, si elle est déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, puis soutenue par une fraction déterminée d'électeurs inscrits sur les listes électorales, est soumise au référendum après avoir fait l'objet d'une phase à visée informative au sein d'un organe consultatif composé de citoyens tirés au sort.

Ensuite, l'article 2 introduit une seconde procédure de référendum d'initiative citoyenne dont l'objet est de suspendre la promulgation d'une loi définitivement adoptée mais non encore promulguée. Le délai de promulgation des lois, prévu à l'article 10 de la Constitution, est porté de 15 jours à un mois. Pour être soumise au référendum, la proposition citoyenne empêchant la promulgation doit être soutenue par un centième des électeurs inscrits sur les listes électorales dans un délai d'un mois suivant l'adoption définitive de la loi. Cette procédure ne peut porter sur certaines lois, notamment celles autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux ou celles présentant un caractère d'urgence.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 11 de la Constitution a été modifié pour la dernière fois par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, introduisant une procédure dite « d'initiative partagée ». Celle-ci permet de soumettre au référendum une proposition de loi portant sur l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 C, à condition que l'initiative émane d'un cinquième des membres du Parlement et qu'elle soit soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Le Président de la République est tenu de soumettre cette proposition de loi au référendum si elle n'a pas été examinée au moins une fois par chaque assemblée parlementaire dans un délai de six mois à compter de sa publication au Journal officiel.

L'article 10 de la Constitution n'a, en revanche, fait l'objet d'aucune révision.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de rédaction globale de l'article 2 qui précise l'insertion des deux nouveaux types de référendum au sein de

l'article 11 de la Constitution et intègre dans cet article le renvoi à la loi organique. Elle a clarifié le déroulement de la procédure et supprimé l'impossibilité d'avoir recours au référendum de suspension de la promulgation pour les lois adoptées pour faire face à une situation d'urgence. Par cet amendement, la commission a en outre précisé la notion de processus délibératif et d'organe consultatif, dont elle a changé la dénomination et diminué le nombre de membres.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Au niveau national, la Constitution envisage la participation directe du peuple à la prise de décision au moyen du référendum dans trois cas de figure.

A. LE RÉFÉRENDUM D'APPROBATION D'UNE RÉVISION DE L'ARTICLE 89 DE LA CONSTITUTION

Le peuple peut être appelé à approuver une révision de la Constitution par référendum dans les conditions décrites dans le commentaire de l'article 1^{er}.

Toutefois, en pratique, une seule révision constitutionnelle sur les vingt-cinq ayant abouti a été soumise au référendum organisé selon cette procédure ⁽¹⁾.

Les deux autres cas dans lesquels un référendum national a été organisé se fondaient sur l'article 11 de la Constitution.

B. LE RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF DU PREMIER ALINÉA DE L'ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION

L'article 11 de la Constitution permet au Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou des assemblées parlementaires, de soumettre à référendum un projet de loi sur l'un des objets suivants :

- l'organisation des pouvoirs publics ;
- des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent ;
- l'autorisation de ratifier un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci doit faire une déclaration devant chaque assemblée. Cette déclaration est suivie d'un débat, sans vote.

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

En cas d'adoption du projet de loi par le corps électoral, le Président de la République est tenu de promulguer la loi dans les quinze jours suivant la proclamation des résultats.

Les cas d'application de cette procédure sont limités puisque, depuis 1958, seuls neuf référendums ont été organisés sur le fondement du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, dont cinq par le général de Gaulle. Deux référendums ont conclu au rejet du projet de loi soumis à l'approbation des Français : celui du 27 avril 1969 relatif à la réforme du Sénat et à la régionalisation, et le dernier référendum, en date du 29 mai 2005, au sujet de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe ⁽¹⁾.

Enfin, dans la mesure où ce dispositif doit consister à soumettre au peuple l'approbation d'un projet de **réforme**, il ne permet pas la mise en œuvre d'un référendum abrogatif.

C. LE RÉFÉRENDUM DIT « D'INITIATIVE PARTAGÉE »

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽²⁾ a introduit à l'article 11 de la Constitution un référendum dit « d'initiative partagée ». Cette réforme, qui figurait déjà en 1993 dans les préconisations du « Comité Vedel » ⁽³⁾ et a été reprise en 2007 par le « Comité Balladur » ⁽⁴⁾ devait permettre un « *élargissement du champ de la démocratie* » ⁽⁵⁾ sur la base d'une procédure nouvelle mais devant « *associer les parlementaires dès son origine* ».

Cette procédure implique les étapes suivantes :

- une initiative parlementaire émanant d'au moins un cinquième des membres du Parlement est déposée sur le Bureau de l'une des assemblées ;
- la proposition de loi est transmise au Conseil constitutionnel, qui vérifie qu'elle a été soutenue par le nombre requis de parlementaires et si elle porte sur l'un des objets listés au premier alinéa de l'article 11. Le Conseil constitutionnel vérifie par ailleurs que la proposition n'a pas pour objet d'abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, qu'elle ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition de loi rejetée par référendum il y a moins de deux ans, et qu'aucune de ses dispositions n'est contraire à la Constitution.

(1) À la question : « Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe ? », les Français ont répondu « non » à 54,67 %.

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

(3) Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Propositions pour une révision de la Constitution, février 1993, JORF du 16 février 1993, p. 2547.

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

(5) *idem*, p. 73.

– une fois que le Conseil Constitutionnel a vérifié que la proposition de loi référendaire satisfait aux dispositions ci-dessus, s’ouvre une période d’une durée de neuf mois, au terme de laquelle l’initiative doit avoir recueilli le soutien d’au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

– lorsque ce seuil de soutien est atteint, le Président de la République n’est tenu de convoquer le référendum que si chaque assemblée n’examine pas, au moins une fois, la proposition de loi, dans un délai de six mois.

La combinaison de ces différentes contraintes a conduit à ce qu’il soit extrêmement difficile d’obtenir, sur le fondement de cette procédure, l’organisation d’un référendum. Le temps particulièrement long – cinq ans – qu’il a fallu au législateur organique ⁽¹⁾ pour préciser les conditions d’application de cet article est d’ailleurs révélateur de la méfiance persistante des représentants pour ouvrir la participation des citoyens par la voie référendaire.

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

L'application du référendum d'initiative partagée

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, aucune initiative fondée sur le « référendum d'initiative partagée » n'a donné lieu à l'organisation d'un référendum.

Sur les six propositions de loi vérifiées sur ce fondement par le Conseil constitutionnel, seule la première a été considérée comme satisfaisant aux conditions posées par la Constitution et la loi organique.

Il s'agit de l'initiative relative à la privatisation des Aéroports de Paris. Par sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris. Il a estimé que cette proposition relevait bien d'une réforme relative à la politique économique de la Nation et entraînait ainsi dans le champ matériel de l'article 11. La procédure a alors franchi, pour la première fois, le stade du contrôle de constitutionnalité préalable et donné lieu à l'ouverture de la phase de recueil des soutiens citoyens. Toutefois, malgré une mobilisation politique et médiatique importante, le seuil requis d'un dixième des électeurs inscrits n'a pas été atteint dans le délai de neuf mois, ce qui a mis un terme à la procédure.

Les autres tentatives ont illustré, à un stade plus précoce, les limites du mécanisme, puisque le Conseil constitutionnel a estimé, à cinq reprises, que la proposition de loi ne satisfaisait pas aux conditions fixées par l'article 11, se fondant sur le non respect de l'exigence tenant à l'objet de la proposition ou sur son inconstitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a, par exemple, jugé dans sa décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022, que la proposition de loi instituant une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises ne constituait pas une réforme de la politique économique de la Nation au sens de l'article 11. Dans sa décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024, il a également estimé que la proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers, qui subordonnait le bénéfice de prestations sociales, pour l'étranger en situation régulière non ressortissant de l'Union européenne, à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle d'une durée d'au moins trente mois, portait une atteinte disproportionnée aux exigences constitutionnelles.

L'accumulation des conditions substantielles et procédurales destinées à garantir la sécurité juridique du RIP, conjuguée à des seuils d'initiative et de soutien élevés et à un filtre juridictionnel exigeant, ont conduit à compromettre l'effectivité du mécanisme. Finalement, le RIP apparaît moins comme un instrument opérationnel de démocratie directe que comme un dispositif symbolique, dont l'aboutissement demeure, en pratique, hors de portée.

Cet échec doit être porteur d'enseignements et conduire à la mise en œuvre d'un mécanisme effectif dont l'initiative appartient véritablement aux citoyens.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

L'article 2 de la proposition de loi institue deux nouveaux types de référendum d'initiative citoyenne.

A. UN RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE LÉGISLATIF

La procédure instituée à l'article 2 comprend les mêmes étapes que celles du référendum constituant prévu à l'article 1^{er}.

- Une phase d'initiative citoyenne, qui se déroule dans les mêmes conditions qu'à l'article 1^{er}, avec le dépôt d'une proposition de loi rédigée puis transmise au Conseil constitutionnel.

Le champ du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel est alors exigeant puisqu'il s'agit d'un contrôle de constitutionnalité identique à celui exercé dans le cadre des saisines sur les lois ordinaires au titre de l'article 61 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel apprécie en outre l'unicité d'objet de la proposition de loi, ce critère étant posé pour éviter que ne soient soumis au référendum des propositions d'une trop grande complexité. Ce critère de l'unicité d'objet, qui existe par exemple dans le référendum constituant en Suisse, vise à éviter qu'une réforme contenant plusieurs sujets ne puisse être menée par référendum. Les différentes dispositions de la proposition de loi d'initiative citoyenne devront donc avoir un lien direct entre elles.

- Une phase de soutien populaire à l'initiative.

Cette phase dure douze mois, et le nombre de signatures qu'il convient d'atteindre est fixé par loi organique.

- Une phase délibérative au sein d'un organe consultatif composé de 150 électeurs tirés au sort.

Comme pour le référendum constituant de l'article 1^{er}, cet organe a pour objet d'apporter une information claire et objective sur les enjeux de la proposition de loi formulée par le citoyen à l'origine de l'initiative.

- La phase référendaire

Une fois la phase de travail de l'organe consultatif achevée et l'information prête à être publiée, le Président de la République soumet la proposition de loi au référendum. Il doit le faire dans un délai, compris entre trois mois au plus tôt, et un an au plus tard à compter de la fin du processus délibératif.

Le dispositif prévoit toutefois qu'un tel référendum ne peut être organisé dans l'année qui précède le renouvellement de l'Assemblée nationale.

La proposition de loi est adoptée lorsque la majorité absolue des suffrages exprimés au référendum y est favorable.

Contrairement à ce que prévoit l'article 1^{er} pour la révision constitutionnelle, aucune condition supplémentaire de participation n'est fixée pour qu'un référendum aboutisse à l'adoption de la proposition de loi.

B. UN RÉFÉRENDUM D'ORIGINE CITOYENNE PERMETTANT DE SUSPENDRE LA PROCÉDURE DE PROMULGATION D'UNE LOI DÉFINITIVEMENT ADOPTÉE

Les alinéas 11 à 15 de l'article 2 instituent un référendum d'initiative citoyenne suspensif ayant pour objet de suspendre la promulgation d'une loi définitivement adoptée.

Pour permettre à la procédure de prospérer, le délai au terme duquel le Président de la République promulgue la loi, inscrit à l'article 10 de la Constitution, est porté de 15 jours à un mois.

La procédure de suspension de la promulgation répond à des conditions spécifiques :

- la pétition proposant l'abrogation de la loi définitivement adoptée doit être soutenue par au moins un centième des électeurs inscrits sur les listes électorales, dans un délai d'un mois ;

- ne peuvent faire l'objet de ce type de référendum les lois autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux, les lois de transposition d'actes législatifs de l'Union européenne, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que les « *lois adoptées pour faire face à une situation d'urgence* ».

- le Conseil constitutionnel apprécie la constitutionnalité de l'initiative et vérifie que la demande de suspension d'abrogation ne porte pas sur l'un des textes mentionnés ci-dessus.

- Si, dans un délai d'un mois, le seuil de signatures requis est atteint, le Président de la République soumet la proposition au référendum dans un délai de trois mois. Si la proposition est approuvée par référendum, il ne peut procéder à la promulgation de la loi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

À l'initiative de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de rédaction globale de l'article 2 ⁽¹⁾.

(1) Amendement n° CL 9.

Cet amendement permet :

- d'intégrer le II de l'article 2, qui portait sur le renvoi à la loi organique, au sein de l'article 11 de la Constitution ;

- d'améliorer l'insertion des deux types de référendums ainsi créés – le référendum d'initiative citoyenne législatif, et le référendum permettant de suspendre la promulgation d'une loi définitivement adoptée, au sein de l'article 11 de la Constitution ;

- de préciser la terminologie employée pour désigner la proposition de loi d'origine citoyenne ou la proposition de suspension de la promulgation ;

- d'ouvrir la possibilité pour le législateur organique de prévoir que l'initiative citoyenne soit collective ;

- de préciser l'objectif du processus délibératif. L'organe consultatif est renommé « convention citoyenne », et son nombre de membres passe de cent-cinquante à cinquante citoyens.

- de supprimer la catégorie des « lois adoptées pour faire face à une situation d'urgence » de la liste des lois pour lesquelles le référendum de suspension de promulgation ne peut être utilisé.

- de procéder à des améliorations rédactionnelles.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle crée un nouvel article 72-1-1 dans la Constitution afin de décliner au niveau local le référendum d'initiative citoyenne. Il vise à permettre à tout citoyen de déposer une proposition de délibération ou d'acte, portant sur un objet unique et relevant de la compétence de la collectivité territoriale. Si la proposition est recevable et qu'elle reçoit le soutien d'un nombre déterminé d'électeurs inscrits sur les listes électorales, elle sera soumise à référendum local. La collectivité peut décider, pour garantir l'information des électeurs, de saisir un organe composé de citoyens tirés au sort dans le cadre d'une procédure spécifique.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de rédaction globale de l'article 3 afin d'en améliorer la clarté, de permettre au législateur organique de prévoir que l'initiative citoyenne pourra être collective, de confier aux tribunaux administratifs le contrôle de légalité des initiatives citoyennes, et de préciser le déroulement de la phase délibérative qui sera menée au sein d'une convention citoyenne. Elle a en outre décidé que le taux de personnes inscrites sur les listes électorales qui doit être atteint pour qu'un référendum soit organisé sera défini par les collectivités territoriales elles-mêmes ;

I. L'ÉTAT DU DROIT

De nombreux outils de participation citoyenne existent désormais au niveau local et proposent diverses formes d'association des citoyens à la prise de décision.

Trois d'entre eux ont reçu une consécration constitutionnelle en 2003. L'article 72-1 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République mentionne ainsi les techniques, d'utilisation ponctuelle, que sont le droit de pétition, la consultation locale, et le référendum local.

• **Le droit de pétition** permet aux électeurs de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de la compétence

de la collectivité. En l'absence de loi en ayant précisé les conditions d'application, il s'exerce dans les mêmes conditions de recevabilité que les consultations prévues au deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution. Ce droit est néanmoins limité, puisqu'il s'agit d'une procédure consistant à formuler une demande, qui n'oblige pas l'exécutif local à y répondre favorablement.

• **La consultation locale.** Elle n'est inscrite dans le texte constitutionnel qu'en ce qui concerne **la création ou la modification d'une collectivité à statut particulier**. C'est dans ce cadre qu'en juillet 2003 les électeurs corses ont été consultés à propos du nouveau statut de la Corse. La consultation locale n'a pas de caractère décisionnel.

La consultation locale inscrite dans le code général des collectivités territoriales

Avant la consécration constitutionnelle d'une procédure de consultation limitée dans son champ d'application, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait consacré un **dispositif général de consultation locale**, qui a été complété à plusieurs reprises par la suite ⁽¹⁾. L'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales permet ainsi à l'assemblée délibérante de consulter les électeurs « *sur les affaires relevant de la compétence* » de la collectivité. La consultation n'a qu'une valeur indicative et ne lie pas la collectivité organisatrice.

L'initiative de la consultation **peut appartenir aux électeurs** sous certaines conditions de seuils, qui ont été divisés par deux en 2022 ⁽²⁾ : « *Dans une commune, un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un vingtième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée* » ⁽³⁾. La même loi a étendu le champ de l'initiative citoyenne qui ne se limite plus à demander l'organisation d'une consultation mais de demander à la collectivité territoriale qu'elle invite son assemblée délibérante à se prononcer dans un sens déterminé sur une affaire relevant de sa compétence.

• **Le référendum local** consiste, pour la collectivité territoriale, à soumettre à la décision des électeurs de cette collectivité un projet de délibération ou d'acte relevant de la compétence de la collectivité.

L'initiative du référendum **appartient aux seules assemblées délibérantes ou à l'exécutif** s'il s'agit d'un projet d'acte relevant de ses attributions.

Le caractère décisionnel du référendum est conditionné à un niveau minimal de participation. Le projet soumis à référendum local est adopté **si au moins la moitié des électeurs inscrits a pris part au scrutin** et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Si la participation est inférieure à 50 %, le référendum perd sa

(1) La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire puis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui étend ce droit, jusque-là réservé aux communes, aux autres collectivités territoriales.

(2) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

(3) Premier alinéa de l'article L.1112-16. Avant 2022, les seuils étaient respectivement portés pour les communes et les autres collectivités à un-cinquième et un vingtième des électeurs.

valeur décisionnelle et se transforme en consultation, ce qui fut par exemple le cas en 2013 à propos de la fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

Au-delà de ces mécanismes de participation ponctuelle des citoyens, peuvent encore être mentionnés des dispositifs permanents de participation que sont les comités consultatifs, les conseils de quartier, les conseils citoyens ou encore les conseils de développement, dont le fonctionnement varie en fonction des prérogatives qui leurs sont confiées.

Les **conseils de quartier** sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants et facultatifs entre 20 000 et 80 000 habitants. Ils ne disposent pas de pouvoir décisionnel mais émettent des avis et des propositions. Ils peuvent être associés à la mise en œuvre ou à l'évaluation des décisions locales.

Les **commissions consultatives des services publics locaux** sont obligatoires dans les communes et intercommunalités de plus de 10 000 habitants ainsi que dans les départements et régions. Elles associent élus et représentants des usagers. Elles sont présidées par le maire ou le président de l'exécutif concerné.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les **conseils citoyens** associent des habitants tirés au sort et des acteurs de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Les **conseils de développement** sont institués dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Ils regroupent des représentants de la société civile organisée et sont consultés sur les questions d'intérêt communautaire.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle introduit dans la Constitution un nouvel article 72-1-1 introduisant un référendum local d'initiative citoyenne.

Le dispositif répond aux conditions suivantes :

- le champ matériel du référendum est limité aux propositions de délibération ou d'acte relevant de la compétence des collectivités territoriales ;
- la proposition doit répondre à une condition d'unicité d'objet ;
- l'initiative du dispositif appartient à toute personne inscrite sur les listes électorales de la collectivité concernée ; le citoyen auteur de l'initiative ne dépose pas seulement une pétition, mais dépose une proposition de délibération ou d'acte qui sera éventuellement adoptée par référendum puis mise en application ;
- dès son dépôt, la proposition fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité et d'un contrôle de recevabilité au regard des deux critères évoqués précédemment.

L'article 3 confère cette mission de contrôle au Conseil d'État. Toutefois, compte tenu des observations formulées sur ce point lors de ses travaux préparatoires, votre Rapporteur proposera de faire évoluer la rédaction afin de confier cette mission aux tribunaux administratifs.

- une fois déclarée recevable s'ouvre une période de recueil des soutiens : si la proposition est soutenue par une fraction déterminée des électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité concernée sur une durée de six mois, la proposition est soumise au vote des électeurs de la collectivité par référendum ;

- le référendum, qui doit être organisé dans un délai d'un an à compter de la réussite de la phase de recueil des soutiens, est décisionnel. La proposition de délibération ou d'acte est donc adoptée si elle obtient en sa faveur la majorité absolue des suffrages exprimés ;

- contrairement aux dispositifs nationaux, le référendum local d'initiative citoyenne n'est pas obligatoirement accompagné d'une phase de délibération au sein d'un organe citoyen chargé de produire une information fiable sur les enjeux de la proposition. ; compte tenu du coût d'un tel processus, le deuxième alinéa de l'article 3 fait de ce processus à visée informative une simple faculté pour les collectivités désireuses de le mettre en place ;

Enfin, il est fait renvoi à la loi organique pour déterminer les conditions d'application de cet article.

En particulier, le choix est fait de ne pas déterminer dans le texte constitutionnel le taux des électeurs inscrits sur les listes électorales qu'il convient d'atteindre afin de déclencher le processus référendaire. Si l'idée initiale était de confier à la loi organique la détermination de ce taux, les auditions préparatoires menées par votre Rapporteur ont éclairé le fait qu'un libre choix de chaque collectivité pourrait présenter certains avantages. D'une part, il apparaît difficile d'établir un taux homogène, même par catégorie de collectivité, puisqu'un seuil de 10 % des électeurs inscrits n'emporte pas les mêmes conséquences dans un village de 400 habitants et dans une métropole. D'autre part, compte tenu de l'innovation que représente la création d'un référendum local d'initiative citoyenne, laisser aux communes le choix du seuil à atteindre permettrait une appropriation progressive du dispositif par les collectivités. Cela offrirait ainsi la possibilité aux collectivités particulièrement désireuses de mettre en pratique ce nouvel outil de fixer un seuil assez bas, tout en permettant aux collectivités territoriales plus réservées de débiter par un seuil plus élevé, le temps de mesurer la façon dont le dispositif se déploie ailleurs.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

À l’initiative de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de rédaction globale de l’article 3 ⁽¹⁾.

Cet amendement permet :

– d’intégrer le II de l’article 3, qui portait sur le renvoi à la loi organique, au sein de l’article 72-1 de la Constitution, et de clarifier les renvois à la loi organique, notamment sur la question du contrôle de légalité de la proposition de délibération ou d’acte ;

– d’ouvrir la possibilité pour le législateur organique de prévoir que l’initiative citoyenne soit collective ;

– de clarifier la terminologie employée pour éviter toute confusion entre l’initiative citoyenne qui consistera en un dispositif formellement rédigé et une pétition ;

– de préciser que le taux de personnes inscrites sur les listes électorales qui doit être atteint pour qu’un référendum soit organisé sera défini par les collectivités territoriales elles-mêmes ;

– de préciser l’objectif du processus délibératif. L’organe consultatif est renommé « convention citoyenne ».

– de préciser que le contrôle de la recevabilité de l’initiative citoyenne, de sa légalité et de sa conformité à la Constitution sera confié aux tribunaux administratifs et non au Conseil d’État.

– de procéder à des améliorations rédactionnelles.

*

* *

(1) Amendement n° CL 11.

Article 4

Entrée en vigueur

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit que la proposition de loi constitutionnelle entre en vigueur après l'adoption d'une loi organique qui devra être adoptée dans un délai de deux ans suivant l'adoption de la loi constitutionnelle.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement visant à clarifier la rédaction de l'article 4.

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle porte sur l'entrée en vigueur de cette loi.

De nombreux aspects des nouvelles procédures introduites dans la Constitution devront être précisés par le législateur organique. Pour éviter que l'abstention du législateur organique à agir ne prive d'effet cette révision constitutionnelle, l'article 4 prévoit que la loi constitutionnelle entre en vigueur le premier jour du mois suivant son adoption et, au plus tard, deux ans après la promulgation de la loi constitutionnelle.

À l'initiative de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de rédaction globale de l'article 4 ⁽¹⁾ qui en améliore la rédaction en précisant que le délai de deux ans au terme duquel le Parlement doit avoir adopté la loi organique débute à compter de la promulgation de la loi constitutionnelle.

(1) Amendement n° CL 8.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 4 février 2026 à 9 heures, la commission examine la proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un référendum d'initiative citoyenne délibératif (n° 2081) (Mme Marie Pochon, rapporteure).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/09Snps>

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 12 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 partisans. 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 pourrions 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 avons 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 cancérigènes. 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 V^e 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. Mêlant 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 préférons 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 pourrions 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 déniaient 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 avons 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 devons 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 dite 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 estimez 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'émet 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'émet 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**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un référendum d'initiative citoyenne délibératif (n° 2081) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Commission Nationale du Débat Public (CNDP)**
— M. Marc Papinutti, président
- **Conseil économique, social et environnemental (CESE)**
— M. Thierry Beaudet, Président
- **Collectif espoir RIC**
— Mme Clara Egger
— M. Raul Magni-Berton
- **Démocratie ouverte**
— Léa Chamboncel
- **Label RIC**
— M. Léo Girod
— M. Philippe Ponge, co-fondateur du Label
- **M. Loïc Blondiaux**, Professeur de sciences politiques, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Mme Marie-Anne Cohendet**, Professeure de droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Mme Marthe Fatin-Rouge Stefanini**, Directrice de recherche CNRS – Faculté de droit et de science politique Aix Marseille Université
- **M. Antoine Gonthier**, Chercheur associé - laboratoire PACTE - Université Grenoble Alpes
- **Mme Camille Morio**, maître de conférences en droit public – Université Grenoble Alpes
- **Mme Emmanuelle Redien**, cheffe de la mission Participation citoyenne de la ville de Poitiers
- **M. Pascal Sciarini**, Professeur de science politique et doyen de la faculté des sciences de la société à l'Université de Genève