

**PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE**  
visant à instaurer la possibilité de référendums  
d'initiative citoyenne

présentée par le groupe parlementaire de la France  
insoumise



## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **La souveraineté démocratique est fondée sur la souveraineté du peuple**

#### **Notion de souveraineté du peuple**

Le peuple français est la source de toute souveraineté politique démocratique, comme le consacre le texte constitutionnel dans son article 3 : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

L'acte politique fondamental d'un groupement d'individus est de créer une souveraineté, c'est-à-dire décider collectivement de règles qui s'appliquent à tous. C'est par là qu'une foule rassemblée, sans cohérence sinon sa situation géographique particulière, devient un peuple politique, qui se donne la cohérence de lois communes, applicables à tou·te·s.

La démocratie est donc la forme politique que prend l'exercice de la souveraineté du peuple sur lui-même. Le *Contrat social*, comme le théorise Jean-Jacques Rousseau dans son texte fondateur de l'idée moderne de la République, ainsi constitué permet d'articuler le fait de décider de la loi, et le fait d'y obéir.

#### **Condition d'un contenu républicain : la recherche de l'intérêt général**

Le peuple politique composé de citoyen·ne·s décidant non de ce qui est utile pour soi, mais de ce qui est bon pour tou·te·s, peut définir l'intérêt général. La République se constitue à partir du moment où le peuple est souverain pour décider de l'intérêt général : d'un point de vue social, écologique, démocratique, économique, c'est le peuple qui défend l'intérêt général.

Voilà ce qui devrait constituer l'esprit d'un texte constitutionnel démocratique et républicain. Pourtant, la constitution de la Ve République, si elle s'appuie sur des principes fondateurs démocratiques, ne laisse que peu de place à l'exercice de la souveraineté populaire en dehors de l'élection de représentant·e·s.

La constitution de la Ve République empêche l'exercice réel de la souveraineté  
Face à un conflit de légitimités, il n'existe pas de moyen de recourir à l'expression  
directe de la volonté générale

En effet, les modalités d'exercice de la souveraineté populaire reposent presque  
exclusivement sur l'élection de représentant·e·s. Or, il arrive qu'un conflit de  
légitimités entre les représentant·e·s du peuple et le peuple lui-même éclate. Dans  
ce conflit les représentant·e·s tirent argument de la légalité de leur élection, et par  
conséquent de leur légitimité à prendre les décisions conformes au programme  
sur lequel ils·elles ont été élu·e·s. Le peuple se rassemble, manifeste, pétitionne  
et conteste des décisions prises en son nom. Il refuse que les sondages d'opinion  
se substituent à lui et servent de caution à une politique qui est contraire à son  
intérêt.

Il arrive même que l'expression de la volonté générale ne soit pas respectée. Par  
exemple, en 2008, le vote de la loi constitutionnelle permettant d'intégrer le Traité  
de Lisbonne, signé en 2007 est clairement en opposition avec le vote du peuple  
par référendum en 2005 qui s'opposait, à une majorité de 55% des exprimés, au  
Traité Constitutionnel Européen. On aura beau jeu de dire que ce n'était pas le  
même traité, mais son orientation politique était rigoureusement la même, et son  
contenu essentiellement semblable. Le vote des représentant·e·s du peuple  
réuni·e·s en Congrès est donc revenu sur une décision majeure du peuple lui-  
même, exprimée par référendum, et portant, qui plus est, sur sa propre  
souveraineté. Quelle possibilité le peuple eut-il ensuite de sanctionner des  
représentant·e·s qui étaient allé·e·s aussi manifestement à l'encontre de la volonté  
populaire ? aucune !

Les élu·e·s ont pu poursuivre leurs mandats sans que le peuple ne puisse d'une  
façon institutionnelle et juridiquement contraignante protester contre une telle  
forfaiture.

Cet épisode, ainsi que beaucoup d'autres accumulés, ont fait entrer le peuple  
français dans une grève civique et une colère froide. En témoignent les taux  
d'abstention croissants, y compris à l'élection présidentielle, et la conviction qui  
se répand de plus en plus selon laquelle il ne sert à rien de voter, puisque les  
décisions prises le sont malgré le peuple et que le vote n'y change rien, que les  
promesses de campagne n'engagent que les benêts et les naïfs qui y croiraient

encore. Ce sentiment rend impossible toute tentative de campagne politique fondée sur un programme. Largement répandu parmi le peuple, il conduit certain·e·s à l'abstention, d'autres à tourner leur colère vers des votes démagogues. Depuis peu, le mouvement des Gilets Jaunes exprime une colère chaude, agissante et ne se contentant plus du refus des élections, réclamant non seulement une politique de justice sociale et fiscale, mais aussi, très largement, des moyens démocratiques de prendre des décisions, ou de contrôler les décisions prises par les représentant·e·s au nom du peuple.

### **Initiative populaire extrêmement réduite (article 11)**

Une solution pour que le peuple puisse exercer sa souveraineté serait l'initiative citoyenne de propositions, puis l'organisation d'un vote par référendum. Cette possibilité existe bien, mais ses modalités d'application rendent son utilisation réelle particulièrement hypothétique.

En effet, seul le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 11 prévoit une initiative partiellement populaire des lois. Et encore ! il faut le concours de 1/10<sup>e</sup> du corps électoral, c'est-à-dire tout de même plus de 4 millions de personnes, puis réunir les signatures d'1/5<sup>e</sup> des parlementaires soit 185. Ces deux conditions cumulées rendent quasiment impossible la réunion de signatures nécessaires. En tout état de cause, cet alinéa n'a jamais pu être mis en œuvre depuis son adoption en 2008. La triste page officielle des référendums d'initiative partagée sur le site du ministère de l'intérieur l'atteste<sup>1</sup> : les listes de propositions de loi référendaires y sont vides.

### **Les élus au centre : seuls à l'initiative et aucune possibilité de révocation**

Le peuple est cantonné dans un rôle passif, consistant à déléguer entièrement sa souveraineté lors d'élections qui ont de moins en moins de sens politique, et servent de plus en plus à sanctionner un·e sortant·e plutôt qu'à choisir réellement. Les élections intermédiaires à l'élection présidentielle font souvent office de vote de soutien ou de défiance à l'égard du Président de la République, plutôt que de répondre aux enjeux spécifiques des élections.

Face à cela, les élu·e·s peuvent croire à tort que leur élection signifie une carte blanche qui leur a été laissée pour la durée de leur mandat. Qu'ils et elles

---

<sup>1</sup><https://www.referendum.interieur.gouv.fr/>

appliquent ou non le programme sur lequel ils et elles se sont fait élire, le peuple qui les a mandaté·e·s ne peut rien faire sauf attendre la fin du mandat, et éventuellement les sanctionner en ne les réélisant pas, à supposer qu'ils et elles souhaitent se représenter. Pire, le président de la République jouit d'une irresponsabilité institutionnelle et pénale qui rend la souveraineté populaire très théorique. Son action n'a aucun contre-pouvoir institutionnel qui limiterait son pouvoir. Le gouvernement, qui n'est pas élu, peut, en tout cas théoriquement être renversé par une motion de censure de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale, elle, peut être dissoute par le Président de la République.

Mais le peuple n'a aucun pouvoir de révocation ou d'action sur les décisions des élu·e·s de quelque ordre que ce soit.

Une telle passivité du peuple n'est pas une condition démocratique de l'exercice de la souveraineté populaire.

### **Le référendum est une option à la discrétion des élu·e·s**

Il existe bien la possibilité de faire des référendums nationaux ou locaux, de façon à solliciter l'avis des citoyen·ne·s. Les référendums nationaux sont en théorie contraignants, mais l'exemple du vote de 2008 allant à l'encontre du référendum de 2005 montre les limites de l'exercice.

Plus encore, ces référendums sont uniquement à l'initiative des élus, hormis les improbables référendums d'initiative partagée. Pour les référendums locaux, les articles LO1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales prévoient que l'exécutif local est seul compétent pour proposer à l'assemblée délibérante l'organisation d'un référendum portant sur un projet de texte relevant de sa compétence.

Le référendum législatif, prévu au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, permet au président de la République, sur proposition du Gouvernement ou proposition conjointe des deux assemblées, de soumettre au peuple un projet de loi qui peut porter sur différents sujets comme l'organisation des pouvoirs publics, l'autorisation de ratifier un traité international, ou encore les réformes affectant la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et les services publics y concourant. Mais ces référendums sont

uniquement à l'initiative des pouvoirs exécutifs ou législatifs, non du peuple lui-même.

Les référendums peuvent également intervenir pour approuver une révision constitutionnelle, plutôt que de passer par un vote au Congrès où une majorité des 3/5e des parlementaires doit être obtenue pour approuver la révision. L'article 89 de la Constitution prévoyant ces modalités précise bien que l'approbation par référendum est la règle, mais le référendum n'a pas lieu « lorsque le président de la République décide de la soumettre au Parlement réuni en Congrès ». Dans les faits, sur les 24 révisions de la Constitution, seules deux ont été approuvées par référendum, celle concernant l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962, et celle relative au passage au quinquennat en 2000. À cela on peut ajouter l'approbation du traité de Maastricht, par référendum, qui a ensuite occasionné une révision constitutionnelle de mise en conformité, elle approuvée par le Congrès.

### **Impossibilité de changer de constitution**

Pire, la Constitution ne prévoit aucun dispositif pour changer entièrement de Constitution, et changer de République. Le texte prévoit des modalités de révision de la Constitution, et l'article 11 pourrait permettre de convoquer une assemblée Constituante. Mais le principe même de la Constituante n'existe nulle part explicitement dans le texte. Alors que le principe existait dans la déclaration des droits de l'homme du 24 juin 1793 dans son article 28 « un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures ».

Ainsi, la Constitution ne prévoit aucun moyen explicite de passer à une nouvelle Constitution, que ce soit à l'initiative des élus, du gouvernement, et encore moins du peuple. Ce qui veut dire que théoriquement, la Constitution actuelle est censée perdurer éternellement. Pourtant, celle-ci a été rédigée à la hâte, sous la pression de la guerre d'Algérie et du chantage du Général De Gaulle échangeant son retour aux affaires contre la rédaction d'une nouvelle constitution. Cette rédaction a été quelque peu encadrée, puisque De Gaulle a été habilité pour cela par le Parlement, avec la loi constitutionnelle du 3 juin qui prévoyait quelques bornes à la rédaction de la nouvelle Constitution : le suffrage universel comme source de souveraineté, la séparation des pouvoirs, le contrôle de l'exécutif par le

Parlement par exemple. La Constitution a été rédigée par Michel Debré, avec un comité d'experts, de hauts fonctionnaires, avec quelques modifications parlementaires marginales dont l'avis n'était que consultatif. La rédaction commence en juin, et est soumise au Conseil d'État en août 1958, le peuple est invité à plébisciter en septembre un texte rédigé par des hommes de l'État pour les hommes d'État, bouclé en 4 mois à peine. C'est la première fois en France que des lois constitutionnelles ne sont pas rédigées suite à un débat parlementaire contradictoire.

Depuis 1958, nous sommes enchaînés juridiquement à cette constitution qui n'a été débattue par personne. Là est sans doute la source fondamentale du manque de possibilités institutionnelles de mettre en œuvre la souveraineté populaire, et de l'impossibilité du pouvoir d'initiative citoyenne de propositions de loi.

La Constitution n'a pas été écrite par le peuple et pour le peuple. Elle n'a même pas été écrite et débattue par une assemblée quelconque. Elle a été approuvée par référendum d'un bloc, et tire sa légitimité de ce référendum, mais jamais le peuple n'a pu s'en emparer. En conséquence, le peuple est absent de la Constitution, et son rôle se cantonne souvent à celui d'une caution démocratique, qui choisit ses représentant·e·s, et rien de plus. Les possibilités d'intervention populaire au sein de ses propres institutions sont particulièrement restreintes.

La Constitution de 1958 présente donc des manques évidents pour mettre réellement en œuvre les principes définis dans l'article 3 et voir s'exercer la souveraineté populaire, faisant en sorte que le peuple puisse être à l'initiative, et pas seulement en réaction aux votes programmés à l'avance ou que les élu·e·s veulent bien leur soumettre.

## **Il faut introduire dans la Constitution les mécanismes d'initiative citoyenne**

Les institutions actuelles sont complètement sclérosées. Les taux d'abstention témoignent de la délégitimation globale des institutions et des élu·e·s qui les animent. Il est plus que temps de passer à une 6<sup>e</sup> République par l'élection d'une assemblée Constituante. Mais les conditions de mise en œuvre de l'article 11 rendent ce scénario particulièrement hypothétique.

La présente proposition de révision constitutionnelle a donc pour but d'introduire

dans la Constitution actuelle les mécanismes d'initiative citoyenne qui y manquent cruellement : par l'introduction de la possibilité de faire des référendums d'initiative citoyenne législatifs, abrogatoires, révocatoires des élu·e·s et de convocation d'une assemblée Constituante.

Dans tous les cas, il s'agit de permettre l'initiative citoyenne de référendums, suite à la pétition d'une partie du corps électoral pertinent (national pour ce qui concerne la loi, sur la circonscription d'élection pour la révocation des élu·e·s locaux). Si le nombre de signataires est réuni, alors un référendum est organisé, et c'est le peuple qui décide d'approuver ou désapprouver la proposition de loi, d'abroger ou de garder la loi, de révoquer ou de garder un élu, de convoquer ou de ne pas convoquer une assemblée Constituante.

### **Référendum législatif (PPL, PPLO, PPLC)**

Le Référendum d'initiative citoyenne législatif a pour but de permettre au peuple de proposer lui-même une proposition de loi et de la soumettre directement au référendum. Il concerne l'ensemble des questions relevant du domaine de la loi, y compris, le cas échéant, les activités économiques. Les propositions de loi peuvent être ordinaires, organiques, ou constitutionnelles afin de réviser la Constitution sur un point. Ce dernier point est garanti par la formulation retenue. Si le nombre de pétitionnaires requis est atteint, le RIC permettra effectivement de modifier partiellement la constitution sans convocation préalable d'une assemblée constituante.

### **Référendum abrogatoire**

Le Référendum d'initiative citoyenne abrogatoire est de même nature que le précédent. Mais il s'agit cette fois-ci non pas de proposer un ajout à la législation, mais d'abroger une loi qui aurait été votée par le Parlement contre l'avis du peuple.

### **Référendum révocatoire**

Concernant le référendum révocatoire, la présente proposition de révision constitutionnelle propose des mécanismes permettant d'articuler l'expression de la souveraineté du peuple, l'initiative populaire, la nécessaire stabilité des



institutions pour que l'exercice d'un mandat soit viable, le contrôle populaire des mandaté·e·s, et la légitimité des élu·e·s à exercer leur mandat. L'article unique propose en effet que tous les échelons électifs, maires, conseiller·e·s municipaux, président·e·s ou conseiller·e·s départementaux ou régionaux, conseiller·e·s territoriaux, mais aussi parlementaires et président·e de la République puissent être soumis·es à un référendum révocatoire, à partir de la moitié de leur mandat, si une pétition référendaire réunit 5% du corps électoral d'origine.

Si les signatures des citoyen·ne·s sont réunies, l'élu·e peut alors défendre son bilan de mi-mandat, montrer qu'il·elle a parfaitement respecté son programme, et que l'opposition organise une campagne de révocation qui n'est pas justifiée, ou alors l'opposition et les citoyen·ne·s auront l'occasion de montrer que l'élu·e ne respecte pas son programme, fait le contraire de ce qu'il·elle avait promis, et qu'il·elle doit être révoqué·e et de nouvelles élections se tenir. La révocation n'a lieu qu'après un vote majoritaire.

Ce droit de révocation impose en particulier au Président de la République une responsabilité permanente vis-à-vis du peuple, et confère au peuple un pouvoir de contrôle régulé et institutionnel du « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Ainsi, tout·e électeur·trice pourra voter en quiétude. Il saura disposer désormais d'un pouvoir de contrôle des Présidents de la République qui se renient, trahissent leurs engagements et tournent casaque dès leur arrivée au pouvoir.

Par ailleurs, en prévoyant que ce référendum ne peut se tenir qu'après la moitié du mandat (et donc après au moins 2 ans et demi), et n'aboutir que si une majorité absolue des suffrages exprimés est obtenue, il ne peut être sérieusement soutenu qu'un tel mécanisme, particulièrement encadré, mènerait à une quelconque instabilité institutionnelle.

En même temps, le principe est suffisamment encadré pour que ce droit ne perturbe pas l'ordre démocratique, mais soit au contraire employé avec parcimonie par les électeurs·trices, à l'instar de ce que montrent les expériences étrangères. En effet, le droit de révocation est en vigueur, à différents degrés et pour différents élus publics, notamment dans 19 États des États-Unis d'Amérique, un État du Canada, six cantons suisses.

Si le Président de la République était révoqué, dans les conditions prévues par l'article 7 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel déclarerait son empêchement définitif, et le scrutin pour l'élection du nouveau président aurait lieu dans les vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après cette révocation. Ce dispositif permet pleinement d'allier l'exigence démocratique avec la nécessité d'assurer la continuité et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

Le droit de révocation doit également s'appliquer aux représentant·e·s nationaux du peuple : député·e·s et sénateurs·trices, ainsi qu'à tous les échelons électifs locaux (un exécutif d'une collectivité territoriale (maire, président·e du conseil départemental ou régional) peut par là même être révoqué·e en tant qu'élu·e).

### **Référendum convoquant une Constituante**

Enfin, dans l'optique de permettre toujours la souveraineté du peuple, celui-ci doit pouvoir décider de changer complètement de Constitution, de convoquer une assemblée Constituante pour refonder entièrement ses institutions, recréer un contrat social. Il s'agirait de réunir des pétitionnaires, puis d'organiser comme dans les autres cas un référendum pour savoir si le peuple approuve l'idée de convoquer une Constituante. Si le oui l'emporte, la Constituante est convoquée, et soumet à son tour au référendum le produit de ses travaux. Si le oui l'emporte à nouveau, la nouvelle Constitution entre en application.

### **Explication des articles**

Le premier article crée un nouveau titre consacrant dans la Constitution le principe du référendum d'initiative citoyenne

Le deuxième article crée le référendum d'initiative citoyenne législatif.

Le troisième article crée le référendum d'initiative citoyenne abrogatif.

Le quatrième article crée le référendum d'initiative citoyenne révocatoire des élu·e·s.

Le cinquième article crée le référendum d'initiative citoyenne constituant.

## **DISPOSITIF**

### **Article premier**

Après le titre XIII de la Constitution, il est inséré un titre XIII bis ainsi rédigé :

« TITRE XIII bis :

« DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE »

### **Article 2**

Avant le Titre XIV de la Constitution, il est inséré un article 78 ainsi rédigé :

« Art. 78. - Le peuple a droit de proposer les lois, et de les approuver par référendum.

« Un référendum national tendant à l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi se tient sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales. Une proposition de loi citoyenne peut être initiée par toute personne et, soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales, celle-ci est soumise à un référendum national.

« Un référendum local tendant à l'adoption de tout projet de délibération ou d'acte relevant de la compétence des collectivités territoriales se tient sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales de la circonscription concernée. Une proposition citoyenne de délibération ou d'acte relevant de la compétence des collectivités territoriales peut être initiée par toute personne et, soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales de la circonscription concernée, celle-ci est soumise à un référendum local.

« Les conditions d'application des précédents alinéas sont fixées par une loi organique, les pourcentages sus-mentionnés ne pouvant être supérieurs à deux pour cent, et les référendums devant se tenir dans un délai maximal de six mois à compter de l'obtention du seuil requis de signatures de soutien. »

### **Article 3 :**

Avant le Titre XIV de la Constitution, il est inséré un article 79 ainsi rédigé :

« Art. 79. - Le peuple a droit d'initiative pour abroger les lois votées en son nom par ses représentants.

« Un référendum national tendant à l'abrogation d'une loi se tient sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales.

« Un référendum local tendant à l'abrogation d'une délibération ou d'un acte relevant de la compétence des collectivités territoriales se tient sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales de la circonscription concernée.

« Les conditions d'application des précédents alinéas sont fixées par une loi organique, les pourcentages sus-mentionnés ne pouvant être supérieurs à deux pour cent, et les référendums devant se tenir dans un délai maximal de six mois à compter de l'obtention du seuil requis de signatures de soutien. »

### **Article 4**

Avant le Titre XIV de la Constitution, il est inséré un article 80 ainsi rédigé :

« Art. 80. - Le peuple a droit de révoquer ses représentants qu'il a élus.

« Le mandat de la Présidente ou du Président de la République est révocable, à l'issue du premier tiers de son mandat, par un référendum national qui se tient sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des

électeurs inscrits sur les listes électorales. Le cas échéant, la révocation est d'effet immédiat, et constitue un des cas d'empêchement définitif prévu par l'article 7.

« Le mandat des parlementaires est révocable par référendum local, à l'issue du premier tiers de leur mandat, convoqué sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales de la circonscription concernée.

« Le mandat des élus locaux est révocable par référendum local, à l'issue du premier tiers de leur mandat, convoqué sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales de la circonscription concernée.

« Les conditions d'application des précédents alinéas sont fixées par une loi organique, les pourcentages sus-mentionnés ne pouvant être supérieurs à cinq pour cent, et les référendums devant se tenir dans un délai maximal de six mois à compter de l'obtention du seuil requis de signatures de soutien. »

## **Article 5**

Avant le Titre XIV de la Constitution, il est inséré un article 81 ainsi rédigé :

« Art. 81. - Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.

« Si au moins cinq pour cent des électeurs inscrits sur les listes électorales en font la demande, un référendum national relatif à la convocation d'une Assemblée constituante se tient, dans les deux mois à compter de l'enregistrement de cette demande.

« Cette Assemblée constituante est composée de représentants du peuple qu'il désigne. Elle est chargée de rédiger et de proposer l'adoption d'une nouvelle constitution. Tout citoyen majeur et détenteur de ses droits civiques et politiques peut y siéger. L'élection de ces représentants aura lieu quatre-vingt

jours après la promulgation des résultats du référendum convoquant l'Assemblée constituante.

« La durée maximale des travaux de l'Assemblée constituante est fixée à deux années à compter de sa date d'installation.

« Un référendum sur le résultat des travaux de l'Assemblée constituante est obligatoirement organisé dans les six mois qui suivent la conclusion de ces travaux.

« Une loi organique précise les conditions d'application du présent article. »