

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Examen de la proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer la possibilité de référendums d'initiative citoyenne (n° 1558) (M. Bastien Lachaud, rapporteur) 2
- Informations relatives à la Commission..... 37

Mercredi
13 février 2019
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 48

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***

EXTRAITS



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

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

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

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

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

M. Olivier Marleix. Oh !

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

L'amendement CL18 est retiré.

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

Mme Marie-France Lorho. Ce qui s'applique au niveau national vaut aussi à l'échelle locale. La qualité d'un pays se mesure à l'aune de son arsenal législatif. Si l'on doit partager le pouvoir législatif avec une initiative citoyenne, on ne peut pas le faire dans des conditions aussi peu restrictives. L'initiative citoyenne ne doit pas devenir la norme : elle ne

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

Mme Emmanuelle Ménard. Exactement.

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

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

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

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

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

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

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

La Commission rejette les amendements.

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

M. Fabrice Brun. Cet amendement concerne le contrôle de constitutionnalité du référendum d'initiative citoyenne. Je propose de compléter l'article 2 par l'alinéa suivant : « la loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle

la régularité du recueil des signatures d'électeurs nécessaires au soutien de l'initiative, ainsi que la conformité de l'initiative à la Constitution ».

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

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 2.

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

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

Elle rejette ensuite l'article 3.

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

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

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

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

La Commission rejette successivement les amendements.

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

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

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 4.

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

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

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

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

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

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

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

constitution, ce qui n'est pas le signe d'une démocratie mature, trouvons des voies pacifiques et républicaines.

La Commission rejette les amendements.

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

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Bastien Lachaud, rapporteur. Avis défavorable.

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

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

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

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

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

s'exprimer sereinement. C'est l'une des conditions de la survie de notre système démocratique.

La Commission rejette l'amendement.

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

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

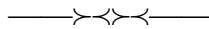
M. Bastien Lachaud, rapporteur. La Constitution serait maintenue jusqu'à l'adoption de la suivante ; il n'y aurait donc pas de trouble institutionnel. Je vous demande de retirer votre amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission rejette l'article 5.

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

La réunion s'achève à 12 heures 25.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

- *Mme Emilie Chalas*, rapporteure sur le projet de loi relatif à la modernisation de la fonction publique (*sous réserve de son dépôt*) ;
- *Mme Nicole Dubré-Chirat*, rapporteure sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (n° 1491) ;
- *M. Olivier Marleix*, rapporteur sur les propositions de nomination d'un membre du Conseil constitutionnel par le Président de la République et par le Président de l'Assemblée nationale.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Éric Diard, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, M. Christophe Euzet, Mme Élise Fajgeles, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Isabelle Florennes, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Émilie Guerel, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Bastien Lachaud, M. Philippe Latombe, Mme Marie-France Lorho, Mme Alexandra Louis, M. Olivier Marleix, M. Jean-Louis Masson, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, Mme Emmanuelle Ménard, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, M. Didier Paris, Mme George Paulangevin, M. Stéphane Peu, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Hervé Saulignac, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, Mme Hélène Zannier, M. Michel Zumkeller

Excusés. - Mme Huguette Bello, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, M. Gilles Le Gendre, M. Aurélien Pradié, M. Robin Reda, Mme Maina Sage, M. Guillaume Vuilletet

Assistaient également à la réunion. - M. Fabrice Brun, M. Fabien Di Filippo, M. Adrien Quatennens, M. Jean-Marie Sermier