



Ministère de la TRANSITION DÉMOCRATIQUE

DOSSIER N°1

RÉVISION DE L'ARTICLE 89 ET INTRODUCTION DU RIC DANS LA CONSTITUTION FRANÇAISE

Proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un contrôle plus fort des citoyens sur les révisions constitutionnelles.

- **Avant-propos**
- **La question de la ratification : pourquoi il faut mettre en place le référendum obligatoire pour tout changement constitutionnel**
- **La question de l'initiative : pourquoi il faut introduire une initiative citoyenne**
- **Contenu de la proposition**

Avant-propos

Mesdames et Messieurs,

La crise de confiance à laquelle sont aujourd'hui confrontés le système politique français et ses représentant(e)s est un problème majeur. **Quand la production de loi devient suspecte aux yeux des citoyennes et des citoyens, elle devient aussi inefficace car les citoyens ne se conforment plus aux lois et les contournent lorsqu'ils le peuvent.**

Quand le législateur n'a plus la confiance des citoyens – comme c'est aujourd'hui le cas en France d'une façon encore plus marquée que chez nos voisins –, **les tentations de recourir à la violence politique sont plus fréquentes, avec tous les risques que ces dernières engendrent.** De manière plus pacifique, les manifestations, grèves et autres blocages sont des conséquences directes de ce mécontentement. Ils produisent une perturbation des activités de production de biens et services, une forte abstention électorale et une instabilité du système politique.

Rétablir la confiance à l'égard de nos institutions est devenu non seulement une mesure prioritaire d'un point de vue politique, mais également économique. Car cette confiance en notre système politique et juridique est la condition nécessaire pour s'investir activement dans la vie économique.

Après un an et demi de contestations répétées, il faut savoir écouter les messages qui nous sont transmis par les citoyens. En particulier leur message principal qui demande plus d'outils démocratiques concernant les principes qui régissent les fondements de notre vie ensemble.

L'issue du référendum de 2005 a produit un choc durable auprès de nos concitoyens. D'une part, parce que le résultat du vote n'a pas été pris en compte, et d'autre part car depuis celui-ci les citoyens n'ont plus jamais eu la possibilité de s'exprimer en dehors des élections. **Cela fait quinze ans que nous n'avons pas été consultés par référendum**, ce qui constitue largement un record dans une V^e République qui accorde pourtant une grande importance à l'institution référendaire.

À cet égard, la France apparaît comme particulièrement en retard sur ses voisins – irlandais ou danois par exemple – qui se rendent bien plus fréquemment aux urnes pour décider sur des enjeux majeurs.

Pourtant notre Constitution énonce clairement que toute révision constitutionnelle « est définitive après avoir été approuvée par référendum ». Comme vous le savez, le référendum, qui est la voie principale pour ratifier des révisions constitutionnelles, peut être évité en utilisant une procédure introduite par un « toutefois » notant l'exceptionnalité du dispositif : « Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ».

Or cette disposition a été utilisée plus que de raison. **Sur les 22 révisions constitutionnelles ayant utilisé cet article, 21 ont utilisé cette procédure. Il faut l'admettre : l'esprit de la Constitution de 1958 a été détourné et les contestations des citoyens sont un rappel à l'ordre en la matière.**

Si donc nous devons revenir à l'esprit de notre Constitution, il faut aussi se saisir de cette occasion pour moderniser les institutions et l'exercice du pouvoir politique en France. Le droit d'initiative citoyenne étant revendiqué de façon visible et répétée ces dernières années, nous devons faire confiance aux expériences positives que les pays étrangers – la Suisse par exemple, ou plusieurs États américains – ont déjà confirmé.

Ces conditions vont permettre à nos concitoyens de ressentir qu'ils exercent un contrôle plus fort sur leur système politique, et par là même, de restaurer le pacte de confiance entre les Françaises et les Français, d'une part, et leurs représentants de l'autre. **La loi et le système politique sont perçus différemment selon qu'on dispose ou non du droit de les changer. Il s'agit bien de l'obtention de nouveaux droits politiques pour les Françaises et les Français dont nous parlons ici. Adopter cette révision signifierait que vous, élu(e)s de la République, entendez véritablement représenter nos concitoyennes et concitoyens et non les soumettre.** Si nous prétendons entendre et agir au nom de nos concitoyens alors il ne faut pas craindre leur désaveu. Mieux, il faut se montrer ouvert aux propositions, souvent constructives et innovantes, de la société civile française.

Voici quelques mots pour présenter les deux mesures principales.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La question de la ratification : pourquoi nous devons rendre obligatoire le référendum pour tout changement constitutionnel

Nous souhaitons que le référendum soit remis au cœur de nos institutions en abrogeant la possibilité (déjà conçue comme dérogatoire) de ratifier les changements constitutionnels par voie parlementaire.

Pour justifier cela, il est utile de considérer ce qu'il se passe ailleurs. Trois pays en Europe de l'Ouest (dont deux membres de l'Union européenne) sont constitutionnellement contraints de soumettre à référendum toutes décisions importantes, telles que des changements constitutionnels ou des délégations de pouvoirs à des organisations supranationales. Il s'agit de l'Irlande, du Danemark et de la Suisse.

Attardons-nous sur le cas de la ratification des traités européens, le Brexit nous y invitant naturellement, même s'il ne s'agit absolument pas d'un référendum obligatoire. Ces trois pays ont fait trois choix différents lors des référendums sur l'UE.

- **Les Suisses** ont refusé d'y entrer étant près de 77% à dire « non » en 2001 à une éventuelle candidature. Ils ont néanmoins dit « oui » à Schengen et à d'autres accords avec l'UE.
- **Les Danois** sont entrés dans l'Union, mais ils ont refusé plusieurs aspects de l'intégration dont l'adoption de l'euro. Après avoir dit « oui » aux premières étapes de l'UE, ils ont refusé le traité de Maastricht à une très courte majorité. Bruxelles leur a alors offert quatre options de retrait – qui leur permettent de disposer de plus d'indépendance que les autres membres – suite à quoi les Danois ont voté « oui » audit traité, exception faite de la monnaie unique. Ils approuvèrent quelques années plus tard le traité d'Amsterdam en 1998, mais rejetèrent explicitement l'euro en 2000.
- **Les Irlandais**, quant à eux, ont souvent soutenu le processus d'intégration européen : en 1972, 1986, 1992, 1998 et 2002. Mais en 2008, pour le traité de Lisbonne, l'Irlande fut le seul pays à organiser un référendum puisqu'elle y était obligée. 53% des irlandais ont alors rejeté le traité. La décision étant contraignante l'Irlande se vit alors offrir une plus grande indépendance de l'UE et l'offre plut aux irlandais qui votèrent finalement à 67% en faveur du traité en 2009.

Ces trois pays, obligés par leurs propres Constitutions à accepter les décisions de leurs électeurs, ont aujourd'hui trois points en commun.

- **D'abord ils font partie du très petit nombre de pays qui bénéficient d'une indépendance (relative) vis-à-vis de l'UE** tout en s'intégrant à différents degrés aux politiques communautaires.
- En outre, **ces pays se portent plutôt bien économiquement**, en tout cas bien mieux que la moyenne des pays européens.
- Enfin, **ils ont une confiance assez exceptionnelle dans leurs élus nationaux**. En 2014 un Suisse sur deux se déclare en confiance – ce qui fait de ce pays le plus confiant d'Europe – suivi de près par les Danois (45%). En Irlande, une personne sur trois « seulement » a confiance en ses représentant(e)s politiques, soit près de trois fois plus qu'en France. Notons, au passage, que les Irlandais sont ceux qui ont la meilleure opinion à l'égard de l'Union européenne (63% en ont une image positive) contre une moyenne de 44% dans la zone euro et seulement 36% pour la France selon l'Eurobaromètre de 2019. Les Danois sont également bien au-dessus de la moyenne (54%).

Ces observations ne sont que des exemples de ce que de nombreuses études scientifiques ont déjà montré : **donner aux électeurs la possibilité de prendre des décisions contraignantes et complexes ne réduit pas la performance politique et économique des pays**. Sur bien des aspects c'est même plutôt le contraire qui se produit, notamment en matière de limitation des déficits publics et de production de politiques plus consensuelles et acceptées par la population. **La crainte du vote des citoyens – qui est à la base du refus de l'utilisation du référendum – se base sur une perception des risques largement surestimée et, pour une très large part, infondée.**

La question de l'initiative : pourquoi il faut introduire une initiative citoyenne

Le droit d'initiative citoyenne est sans doute la revendication phare de l'année 2019. Ce droit existe déjà dans une cinquantaine d'États ainsi que dans l'Union européenne. Dans de nombreux autres pays (comme les Pays-Bas), ce dispositif est perçu de façon favorable par les élu(e)s et les Cours.

Il permet parfois des changements constitutionnels comme en Suisse et dans certains États Américains dont la Californie, mais aussi dans une douzaine d'autres États dans le monde.

Ce droit offre la possibilité à une fraction importante de citoyens de réclamer un changement de la Constitution. Nous proposons de pouvoir lancer une telle initiative une fois recueilli le soutien de 700.000 citoyens. Compte tenu du fait qu'aujourd'hui chaque député représente environ 80.000 inscrits, ce seuil serait équivalent à une proposition de révision constitutionnelle émanant d'environ neuf députés. En termes de représentativité, la taille de pétition demandée est donc suffisante pour déclencher un processus législatif.

Il faut remarquer que le droit à l'initiative citoyenne en matière constitutionnelle a donné lieu à de nombreuses craintes dans le parlement, dont les études nombreuses et anciennes sur le sujet montrent qu'elles sont largement injustifiées. Aux craintes et fantasmes, il convient d'opposer des faits.

Cela ne conduit pas à une inefficience économique : la Suisse est le pays le plus efficient d'Europe et le PIB de la Californie a dépassé celui de la France en 2016 alors qu'elle abrite un plus petit nombre d'habitants. **Cela ne conduit pas non plus à la remise en cause de droits acquis**. Par exemple, aucun électorat dans les pays de l'Union européenne aux XX^e et XXI^e siècles ne s'est prononcé en faveur de la peine de mort lors d'un référendum. Le dernier référendum où les électeurs s'y sont déclarés favorables remonte à 1879, en Suisse. Au contraire, parmi ces pays, la France a été particulièrement en retard et l'une des Justices les plus meurtrières en Europe (dans le contexte de la guerre d'Algérie).

Les citoyens tiennent à leurs droits, si bien que les pays qui disposent du droit à l'initiative citoyenne sont souvent ceux qui protègent le mieux les droits individuels dans les régions où ils se trouvent selon le Human Freedom Index : l'Uruguay en Amérique latine, l'Oregon en Amérique du nord, la Suisse en Europe ainsi que de nombreuses îles de l'Océanie sont très démocratiques et respectueuses des droits humains.

Dans tous ces pays la plupart des révisions constitutionnelles ont été portées par les représentants, mais parfois **les initiatives citoyennes parviennent à introduire des changements bienvenus**. À d'autres moments, si certaines décisions peuvent être critiquables, **elles permettent a minima de réduire les tensions politiques et de préserver la cohésion sociale**.

Contenu de la proposition

Nous demandons l'introduction du référendum obligatoire et du droit d'initiative citoyenne dans l'article 89 de la Constitution française qui énonce les règles nécessaires à sa modification.

Cet article, en l'état actuel, dispose que les changements de la Constitution doivent être :

- **proposés soit par le président de la République, soit par les parlementaires, et**
- **approuvés soit par référendum, soit par trois cinquièmes des parlementaires**

La présente proposition vise à ce que les changements constitutionnels soient :

- **proposés par le président de la République, par les parlementaires ou par 700 000 citoyens, et**
- **uniquement approuvés par référendum**

Projet de révision de l'article 89 de la Constitution française

Le référendum obligatoire est introduit par la suppression de l'alinéa 3 de l'article 89.

L'initiative citoyenne est introduite dans l'alinéa 1 et ses modalités sont détaillées dans l'alinéa 2.

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre, aux membres du Parlement et aux citoyens et citoyennes ayant le droit de vote.

Le projet ou la proposition de révision, sauf lorsqu'elle est à l'initiative des citoyens et citoyennes, doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et **voté par les deux assemblées en termes identiques**. Lorsque le projet de révision est à l'initiative des citoyens et citoyennes, l'initiative doit recueillir **700.000 signatures de citoyens et citoyennes ayant le droit de vote dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative**. Les signatures doivent être validées par le Conseil d'État dans un délai qui ne peut dépasser une durée maximale de 4 mois. Une fois validée ou le délai dépassé, le Président la soumet à référendum citoyen dans un délai compris entre trois mois et un an. **La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.**

[Passage à supprimer :] Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Documentation supplémentaire

Revendications citoyennes : les propositions du Vrai Débat n. 2 et n. 23

<https://www.le-vrai-debat.fr/>

Raul Magni-Berton et Clara Egger

Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous. Au cœur de la démocratie directe,
FYP éditions, 2019

Pierre-Alain Bruchez

Le référendum d'initiative citoyenne. L'instaurer en France, le préserver en Suisse,
BoD Books Sodis, 2019

Albin Guillaud

Le RIC expliqué à tous, conférence à Chambéry, 25 avril 2019,
<https://www.youtube.com/watch?v=ByWGU5vQuk4&t=2283s>

Raul Magni-Berton

Proposition de RIC de "Dauphiné Démocratique", Les auditions d'Objectif RIC, 20 décembre 2019,
<https://www.youtube.com/watch?v=ZmQHOBjMUNM&t=215s>