RENDRE AU PEUPLE LE DERNIER MOT

Cinq réformes constitutionnelles pour une souveraineté effective, à l'approche de l'élection présidentielle de 2027

Maître Virginie de Araújo-Recchia
Avocat au Barreau de Paris – Analyste des politiques publiques
Membre de Sovereignty
21 octobre 2026 – mis à jour le 29 octobre 2026

SYNTHÈSE

Le constat. Nos précédentes analyses l'ont montré : en France, la souveraineté appartient à la Nation, exercée par des représentants, et le peuple n'a presque jamais le dernier mot. Un référendum peut être défait par le Parlement, un budget imposé sans vote, et la dette s'accumule sans que les Français aient été consultés. À six mois de l'élection présidentielle, plusieurs candidats promettent de rendre la parole au peuple. Le président du Conseil constitutionnel soutient que seul l'article 89 permet de réviser la Constitution, position que le Conseil a faite sienne dans une lettre du 26 octobre. Le précédent de 1962 et le refus du Sénat, en 2025, de fermer la voie de l'article 11 montrent pourtant qu'il en existe une autre.

La méthode. Les réformes proposées ici obéissent à un critère simple : chacune doit rendre la voix du peuple plus difficile à contourner, sans jamais donner de pouvoir nouveau à ceux qui gouvernent. Toutes peuvent être adoptées par référendum, par la voie de l'article 11 comme par celle de l'article 89, et s'appuient sur des précédents étrangers.

1. Un verrou référendaire. Ce que le peuple a rejeté par référendum ne pourrait être rétabli que par lui, et tout nouveau transfert de compétences à l'Union européenne lui serait soumis.

2. Un référendum d'initiative citoyenne réaliste. Une voie ouverte aux seuls citoyens, avec un seuil d'un million de signatures, que le Parlement ne pourrait plus éteindre par un simple examen du texte.

3. Un budget toujours voté. En cas de blocage, le budget de l'année précédente serait provisoirement reconduit, au lieu d'être remplacé par une ordonnance adoptée sans aucun vote.

4. Une dette consentie. Un vote solennel et distinct du Parlement sur l'endettement de toutes les administrations publiques et une règle d'équilibre approuvée par le peuple lui-même.

5. Une élection présidentielle ouverte. Un parrainage par 150 000 citoyens, à côté des 500 signatures d'élus.

L'objectif. Ces réformes ne sont pas un arrangement avec le régime actuel, mais la première étape d'une refondation progressive : un État organique, ordonné au bien commun et fondé sur la subsidiarité. Cette refondation appartient au peuple. Encore

faut-il lui en rendre les moyens.

PLAN

Le préalable : par quelle voie réformer ?....3
Première réforme : un verrou référendaire....5
Deuxième réforme : un référendum d'initiative citoyenne réaliste....6
Troisième réforme : un budget toujours voté....7
Quatrième réforme : une dette consentie....7
Cinquième réforme : une élection présidentielle ouverte....8
Les limites de ces réformes....9
Au-delà des réformes : refonder l'État....9
Conclusion....9

Cet article prolonge une série. *Après Macron* décrivait un pouvoir qui se concentre et cherche à se perpétuer au-delà de son fondateur.[1] *France : crise de la dette ou crise de souveraineté ?* montrait des décisions qui engagent le pays prises sans que les Français aient été consultés.[2] *Qui récupère la colère française ?* concluait qu'il fallait rendre la parole à ceux qui manifestent, ailleurs que dans la rue.[3] Reste à dire comment s'y prendre. Les cinq réformes qui suivent ne sont pas un aménagement du régime actuel : elles sont la condition de sa refondation. Car une refondation véritable ne se décrètera plus d'en haut. Elle appartient au peuple, et à lui seul. Encore faut-il qu'il dispose des moyens de la décider. Chaque réforme est adossée à un constat, à des précédents étrangers et à l'examen loyal de ses objections. La dernière partie esquisse l'horizon qu'elles ouvrent : un État organique, ordonné au bien commun.

Le préalable : par quelle voie réformer ?

La question est d'actualité. Plusieurs candidats à l'élection présidentielle entendent recourir au référendum pour contourner les blocages institutionnels. Marine Le Pen propose de soumettre aux Français, par la voie de l'article 11, la révision constitutionnelle « citoyenneté-identité-immigration » déposée par son groupe en janvier 2024. Madame Le Pen a confirmé en septembre vouloir un référendum sur un projet de loi contre l'idéologie islamiste.[4] François Asselineau, candidat de l'Union populaire républicaine, défend quant à lui une « triple libération » : la sortie de l'euro, de l'OTAN et de l'Union européenne, celle-ci par l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Au nom de la souveraineté du peuple, il propose aussi la reconnaissance du vote blanc, un référendum d'initiative citoyenne et de « grands référendums » sur l'immigration, la dette et le nucléaire.[5] Jean-Luc Mélenchon, candidat de La France insoumise, propose de convoquer, par un référendum fondé sur l'article 11, une Assemblée constituante chargée de rédiger la Constitution d'une VIe République, et d'instaurer un référendum d'initiative citoyenne permettant de proposer ou d'abroger une loi, de modifier la Constitution et de révoquer des élus.[6] Bruno Retailleau propose que, dans l'année suivant une censure du Conseil constitutionnel, le président de la République puisse demander au peuple ou au Congrès l'autorisation de promulguer la disposition censurée, le peuple étant à ses yeux « la seule cour suprême ».[7]

Le président du Conseil constitutionnel, Richard Ferrand, leur a répondu. Dans un entretien publié le 31 juillet, il qualifiait la mission du Conseil de « claire et simple : assurer le respect de notre Constitution, tout le respect de notre Constitution ». Il y rappelait que ses membres ne sont « ni législateurs ni constituants » et que « les évolutions constitutionnelles sont possibles si le peuple français et ses représentants le veulent ».[8] Le 10 octobre, il a mis en garde ceux qui voudraient faire du référendum une arme contre l'État de droit, en rappelant

[1] Virginie de Araújo-Recchia, « Après Macron : ce qui survivra à 2027 », 17 septembre 2026.

[2] Virginie de Araújo-Recchia, « France : crise de la dette ou crise de souveraineté ? », Sovereignty, 12 octobre 2026.

[3] Virginie de Araújo-Recchia, « Qui récupère la colère française ? », octobre 2026.

[4] Proposition de loi constitutionnelle « citoyenneté-identité-immigration » déposée à l'Assemblée nationale en janvier 2024 ; « Immigration : comment une proposition de loi des sénateurs PS tente de déjouer les plans de Marine Le Pen », *Public Sénat*, 16 mai 2025 ; « Interdiction du voile : en envisageant la piste d'un référendum, Marine Le Pen met la pression sur le Conseil constitutionnel », *Public Sénat*, 16 juillet 2026 ; propos tenus sur LCI le 16 septembre 2026, rapportés par *Le Monde*.

[5] Union populaire républicaine, upr.fr, consulté le 22 octobre 2026 (programme pour 2027 en cours d'élaboration) ; programme présenté par *Votons 2027* (candidature déclarée le 21 mars 2026) ; « Présidentielle 2027 : qui sont les candidats déclarés ? », *Sud Radio*, 20 juillet 2026.

[6] Programme de Jean-Luc Mélenchon pour 2027, « Institutions », présenté par *Votons 2027* d'après melenchon2027.fr, consulté le 22 octobre 2026.

[7] Entretien de Bruno Retailleau au *Figaro*, 2 septembre 2026, rapporté par *Le Monde* ; « Un référendum peut-il renverser une décision du Conseil constitutionnel ? », Kohen Avocats, 10 octobre 2026.

[8] Entretien de Richard Ferrand avec Baptiste Legrand, *Ouest-France*, 31 juillet 2026, rapporté par *Breizh-Info*, 12 août 2026.

que, pour réviser la Constitution, « l'article 89 est la seule voie ».[9] Le Rassemblement national et l'UDR ont alors demandé au Conseil de constater sa démission d'office pour manquement à son obligation de réserve. Par une lettre du 26 octobre signée de son doyen d'âge, Alain Juppé, le Conseil a jugé la demande « manifestement irrecevable », lui seul pouvant constater la démission d'un de ses membres. Il y ajoute que son président « s'est contenté de décrire exactement l'état de notre droit, en rappelant que seule la procédure prévue à l'article 89 de la Constitution permet de réviser notre Constitution, à l'exclusion de toute autre », et rappelle qu'il veille, en vertu de l'article 60, à la régularité des opérations de référendum.[10] Le Conseil fait ainsi sienne la position de son président. Exprimée dans une lettre, cette position n'a cependant pas la portée d'une décision : elle ne s'impose pas aux pouvoirs publics comme le font, en vertu de l'article 62 de la Constitution, les décisions du Conseil.

Le débat n'est pas nouveau. En 1962, le général de Gaulle a fait adopter par référendum, sur le fondement de l'article 11, l'élection du président de la République au suffrage universel, contre l'avis du Conseil d'État et de la plupart des juristes. Le Conseil constitutionnel s'est alors déclaré incompétent pour contrôler une loi adoptée par le peuple, « expression directe de la souveraineté nationale ».[11] Cette loi est toujours en vigueur : c'est sur elle que reposera l'élection présidentielle de 2027. La voie de l'article 11 n'a d'ailleurs pas été refermée. Le 6 novembre 2025, le Sénat a rejeté une proposition de loi constitutionnelle qui visait précisément à réserver toute révision à l'article 89 et le rapport de sa commission des lois concédait qu'un tel texte n'aurait été qu'une « barrière de papier ».[12] Un futur président pourrait donc y recourir. Une fois que le peuple s'est prononcé, aucun juge ne pourrait défaire sa décision.

Depuis 2000, il est à noter que le Conseil constitutionnel s'estime compétent pour contrôler, avant le scrutin, le décret qui convoque les électeurs.[13] Une partie de la doctrine en déduit qu'il pourrait, à cette occasion, faire obstacle à une révision par l'article 11, au prix d'une crise institutionnelle majeure. Une autre partie de la doctrine le conteste.[14] Ce serait un conflit de légitimités entre le juge et le peuple souverain. Le Conseil l'a lui-même tranché en 1962 en faveur du second.

Deux voies existent donc et les réformes qui suivent peuvent emprunter l'une ou l'autre de ces voies. La première est celle de l'article 11 : le président de la République soumet directement le texte au peuple, sur proposition du gouvernement ou des deux assemblées. La seconde, plus méconnue, est celle de l'article 89. Lorsqu'une révision est d'initiative parlementaire, c'est-à-dire lorsqu'elle prend la forme d'une proposition de loi constitutionnelle, elle doit, après avoir été votée en termes identiques par les deux assemblées, être approuvée par référendum. Seuls les projets du gouvernement peuvent être

[9] « Richard Ferrand met en garde ceux qui, comme Marine Le Pen ou Bruno Retailleau, aimeraient faire du référendum une arme contre l'État de droit », *BFMTV*, 10 octobre 2026 (entretien au podcast *Quid Juris* du Club des juristes) ; « Un référendum peut-il renverser une décision du Conseil constitutionnel ? », Kohen Avocats, 10 octobre 2026.

[10] Lettre d'Alain Juppé, doyen d'âge du Conseil constitutionnel, à MM. Jean-Philippe Tanguy et Éric Ciotti, 26 octobre 2026 ; « "Démission d'office" de Richard Ferrand : le Conseil constitutionnel écarte la demande du RN et de l'UDR », *LCP*, 26 octobre 2026.

[11] Conseil constitutionnel, 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*.

[12] Sénat, proposition de loi constitutionnelle n° 551 (2024-2025) visant à protéger la Constitution en limitant sa révision à la voie de l'article 89, présentée par Éric Kerrouche, rejetée en séance publique le 6 novembre 2025 ; Lauriane Josende, rapport n° 91 (2025-2026) au nom de la commission des lois, 29 octobre 2025.

[13] Conseil constitutionnel, décision du 25 juillet 2000, *Hauchemaille* ; « Interdiction du voile : en envisageant la piste d'un référendum, Marine Le Pen met la pression sur le Conseil constitutionnel », *Public Sénat*, 16 juillet 2026.

[14] Éric Landot, « Réforme de la Constitution : art. 11, devoir de réserve… petits rappels de quelques évidences sur la polémique du jour », *Blog Landot & associés*, 15 et 18 octobre 2026 ; Lauriane Josende, rapport n° 91 (2025-2026), précité, qui relève que la doctrine reste partagée.

soumis au Congrès.[15] La difficulté est réelle, puisque les deux assemblées doivent s'accorder sur le texte, mais ce chemin-là n'est pas contestable.

Un dernier critère guide ces propositions. Montesquieu l'a formulé il y a près de trois siècles : « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».[16] Chaque réforme a donc été soumise à une question simple : cette règle serait-elle dangereuse entre les mains du gouvernement dont on se méfie le plus ? Aucune de celles qui suivent n'accroît le pouvoir de ceux qui gouvernent.

Première réforme : un verrou référendaire

Le constat. Le 29 mai 2005, 54,67 % des électeurs ont rejeté le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le 4 février 2008, le Parlement réuni en Congrès révisait la Constitution pour permettre la ratification du traité de Lisbonne, qui en reprenait l'essentiel.[17] La procédure était régulière. La leçon que beaucoup de Français en ont tirée est durable : leur vote peut être contourné. Depuis, aucun référendum national n'a été organisé.

La Constitution connaît pourtant déjà un verrou mais il ne joue que dans un sens. Lorsqu'une proposition de référendum d'initiative partagée est rejetée par le peuple, aucune nouvelle proposition portant sur le même sujet ne peut être présentée avant deux ans.[18] Les citoyens sont ainsi tenus de respecter le verdict des urnes, ce qui n'est pas le cas des gouvernants.

La proposition. Elle tient en deux règles. D'abord, lorsqu'un texte a été rejeté par référendum, aucune disposition ayant le même objet ne pourrait être adoptée pendant cinq ans autrement que par un nouveau référendum. Le Conseil constitutionnel, saisi par soixante députés ou soixante sénateurs, vérifierait l'identité d'objet, comme il le fait déjà pour le référendum d'initiative partagée. Ensuite, tout traité transférant de nouvelles compétences à l'Union européenne serait ratifié par référendum. L'article 88-5 prévoit déjà un référendum pour l'adhésion d'un nouvel État à l'Union, mais permet au Parlement de l'écarter par un vote des trois cinquièmes de chaque assemblée.[19] Cette échappatoire serait supprimée, ce qui concernerait directement l'adhésion de l'Ukraine par exemple. François Asselineau proposait déjà en 2022 d'imposer le référendum pour toute révision de la Constitution et d'interdire les transferts de souveraineté qui ne seraient pas strictement limités.[20]

Le précédent. L'Irlande soumet à référendum, depuis l'arrêt *Crotty* de sa Cour suprême en 1987, les traités européens qui affectent sa Constitution. Le 12 juin 2008, 53,4 % des Irlandais ont rejeté le traité de Lisbonne. L'Union a alors accordé à l'Irlande des garanties juridiques sur sa neutralité, sa fiscalité et le maintien de son commissaire. À la suite de ces garanties, le traité a été approuvé le 2 octobre 2009 par 67,1 % des voix.[21]

L'objection. Un tel verrou rigidifierait les négociations européennes, où vingt-sept États doivent s'accorder. L'exemple irlandais montre le contraire : le « non » a obligé à renégocier, et le second vote a été légitime parce que le texte soumis avait changé. Le verrou

[15] Constitution du 4 octobre 1958, art. 89, al. 2 et 3 ; voir aussi les observations de Benjamin Morel rapportées dans « Immigration : comment une proposition de loi des sénateurs PS tente de déjouer les plans de Marine Le Pen », *Public Sénat*, 16 mai 2025.

[16] Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, livre XI, chapitre 4.

[17] Proclamation des résultats du référendum du 29 mai 2005 par le Conseil constitutionnel ; loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

[18] Constitution du 4 octobre 1958, art. 11, al. 6.

[19] Constitution du 4 octobre 1958, art. 88-5.

[20] Union populaire républicaine, « Mes 27 + 1 engagements », programme présidentiel de 2022, engagement n° 13.

[21] Cour suprême d'Irlande, *Crotty v. An Taoiseach*, 1987 ; résultats officiels des référendums du 12 juin 2008 et du 2 octobre 2009 ; conclusions du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008.

proposé n'interdit d'ailleurs pas de revenir devant le peuple. Il interdit seulement que d'autres décident à sa place.

Deuxième réforme : un référendum d'initiative citoyenne réaliste

Le constat. Le référendum d'initiative partagée, créé en 2008 et applicable depuis 2015, exige le soutien d'un cinquième des parlementaires, soit 185 députés et sénateurs, puis d'un dixième des électeurs inscrits, soit près de 4,8 millions de personnes.[22] Il suffit en outre que chaque assemblée « examine » le texte dans les six mois pour que le référendum n'ait pas lieu et il ne peut viser une loi promulguée depuis moins d'un an. En dix ans, il n'a jamais abouti. La proposition sur Aéroports de Paris a recueilli 1 093 030 soutiens, quand il en fallait 4 717 396.[23] En 2023, les deux demandes relatives à la réforme des retraites ont été rejetées par le Conseil constitutionnel.[24]

La proposition. Ouvrir une voie purement citoyenne, sans le préalable des 185 parlementaires. Fixer le seuil à un million de signatures, soit environ 2 % du corps électoral, chiffre avancé par le président de la République lui-même en 2019.[25] N'éviter le référendum que si le Parlement adopte le texte et non plus s'il se contente de l'examiner. Permettre enfin de soumettre au peuple une loi récemment promulguée, dans un délai bref et selon un seuil plus bas, sur le modèle suisse. Le contrôle du Conseil constitutionnel serait maintenu avant la collecte des signatures : il garantit qu'aucune initiative ne puisse porter atteinte aux droits fondamentaux. François Asselineau et Jean-Luc Mélenchon inscrivent d'ailleurs, chacun à sa manière, le référendum d'initiative citoyenne à leur programme.[26]

Les précédents. En Suisse, 50 000 signatures recueillies en cent jours suffisent pour soumettre au peuple une loi votée par le Parlement et 100 000 en dix-huit mois pour proposer une révision de la Constitution.[27] En Italie, 500 000 électeurs peuvent demander l'abrogation d'une loi mais le résultat n'est valable que si la moitié des inscrits a voté. En juin 2025, un référendum sur la naturalisation et le droit du travail a ainsi échoué, avec une participation d'environ 30 %, après que des membres du gouvernement eurent appelé à l'abstention.[28] La leçon est claire : un quorum de participation récompense ceux qui boycottent le vote. Mieux vaudrait, si un seuil est jugé nécessaire, exiger que le « oui » atteigne une part minimale des inscrits.

L'objection. Le référendum ouvrirait la porte à la démagogie et menacerait les minorités. Le contrôle préalable du Conseil constitutionnel répond à cette crainte et l'expérience suisse montre qu'un peuple consulté plusieurs fois par an ne vote ni de manière erratique ni contre ses propres institutions. L'argument du coût ne tient pas davantage : la plateforme publique de recueil des soutiens existe déjà.

---

[22] Constitution du 4 octobre 1958, art. 11, al. 3 à 6 ; loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution ; « Comment fonctionne le référendum d'initiative partagée ? », *Public Sénat*, 31 mars 2023.

[23] Conseil constitutionnel, décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020 ; « ADP : que le RIP repose en paix… », *Blog Landot & associés*, 27 mars 2020.

[24] « Retraites : le Conseil constitutionnel rejette la deuxième demande de référendum d'initiative partagée », *LCP*, 3 mai 2023.

[25] « Jugé inapplicable, le référendum d'initiative partagée peut-il être réformé ? », *Public Sénat*, 5 octobre 2023.

[26] Union populaire républicaine, « Mes 27 + 1 engagements », programme présidentiel de 2022, engagement n° 13, et upr.fr, précité ; programme de Jean-Luc Mélenchon, précité.

[27] Constitution fédérale de la Confédération suisse, art. 138, 139 et 141 ; « Référendum budgétaire : l'exemple des votations suisses », *IFRAP*, 26 mai 2025.

[28] Constitution de la République italienne, art. 75 ; « Échec d'un référendum en Italie sur la naturalisation et le droit du travail », *La Télé*, 9 juin 2025.

Troisième réforme : un budget toujours voté

Le constat. Selon l'article 47 de la Constitution, si le Parlement ne s'est pas prononcé sur le budget dans un délai de soixante-dix jours, ses dispositions peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Pour le budget 2027, ce délai expire le 17 décembre 2026 à minuit.[29] Cette procédure n'a jamais été utilisée sous la Ve République. Le constitutionnaliste Benjamin Morel la qualifie de « bombe atomique ».[30] Elle permettrait d'imposer un budget entier, impôts compris, sans qu'un seul parlementaire l'ait approuvé. Le consentement à l'impôt, que les États généraux revendiquaient bien avant la Révolution et que l'article 14 de la Déclaration de 1789 a repris, serait alors vidé de sa substance.[31]

Le Sénat a pris la mesure du risque. Une proposition de loi constitutionnelle déposée en décembre 2025 vise à encadrer ces ordonnances, en les limitant au texte initialement déposé par le gouvernement et à consolider la « loi spéciale » qui permet, comme en décembre 2024, de continuer à percevoir l'impôt en l'absence de budget.[32] C'est un progrès, mais l'ordonnance demeure.

La proposition. Supprimer la mise en vigueur du budget par ordonnance. En l'absence de vote, le budget de l'année précédente serait provisoirement reconduit, avec l'autorisation d'emprunter à un niveau strictement nécessaire au remboursement de la dette existante, jusqu'à l'adoption d'un nouveau budget par le Parlement.

Le précédent. C'est la solution allemande. L'article 111 de la Loi fondamentale prévoit qu'en l'absence de budget voté, le gouvernement ne peut engager que les dépenses nécessaires au fonctionnement des institutions, à l'exécution des obligations légales et à la poursuite des projets déjà approuvés.[33]

L'objection. La reconduction figerait le pays et empêcherait les économies nécessaires. C'est pourtant le prix du consentement : un gouvernement qui veut réformer doit convaincre une majorité. Le blocage n'est pas une défaillance de la démocratie : il en est parfois l'expression. La question plus large de l'article 49, alinéa 3, mériterait une étude propre.

Quatrième réforme : une dette consentie

Le constat. La dette publique est passée de 22 % du PIB à la fin de 1981 à près de 116 % à la fin de 2025. Elle atteignait 119 % à la fin du premier semestre 2026.[34] Le Parlement vote bien, chaque année, un plafond. Mais il s'agit seulement du plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État à plus d'un an, noyé dans l'article d'équilibre de la loi de finances parmi des dizaines de chiffres. Ce plafond ignore la dette de la sécurité sociale et des collectivités locales.[35] Le consentement existe donc en la forme mais non en substance. Quant aux règles européennes, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de

[29] Constitution du 4 octobre 1958, art. 47, al. 3 ; Assemblée nationale, « Organisation de l'examen du projet de loi de finances pour 2027 », octobre 2026.

[30] « L'hypothèse d'un budget par ordonnance toujours sur la table : "une bombe atomique démocratique" », *Public Sénat*, 12 janvier 2026.

[31] Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, art. 14 : « 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 […] ».

[32] Sénat, proposition de loi constitutionnelle n° 242 (2025-2026) visant à préciser la procédure d'examen des textes budgétaires, déposée le 18 décembre 2025 par Élisabeth Doineau, *L'essentiel*, février 2026.

[33] Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, art. 111.

[34] Insee, comptes nationaux annuels ; Insee, *Dette trimestrielle de Maastricht des administrations publiques*, deuxième trimestre 2026 (119,0 % du PIB).

[35] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, art. 34, I, 9° ; à titre d'exemple, ce plafond était fixé à 125,5 milliards d'euros pour 2023 : Sénat, rapport n° 113 (2023-2024) sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, article 4.

2012, ratifié sans référendum et la « règle d'or » organique qui l'a accompagné n'ont pas empêché la dérive.[36]

La proposition. Elle comporte deux volets. D'abord, un vote annuel, distinct et solennel du Parlement sur le besoin d'emprunt et la trajectoire de la dette de l'ensemble des administrations publiques, acquis à la majorité des membres de chaque assemblée et non à celle des suffrages exprimés. Ensuite, une règle constitutionnelle d'équilibre structurel, appréciée sur l'ensemble du cycle économique et assortie d'une clause d'exception votée à la majorité des trois cinquièmes en cas de guerre ou de crise grave. Cette règle serait adoptée par référendum, afin de lui donner l'autorité qu'aucun traité ne lui a conférée. Marine Le Pen a d'ailleurs proposé, le 6 octobre, une « règle d'or » soumise à référendum, et François Asselineau un « grand référendum » sur la dette[37] : la convergence est possible au-delà des clivages.[38]

Les précédents. La Suisse a inscrit un frein à l'endettement dans sa Constitution par une votation du 2 décembre 2001, approuvée par 84,7 % des votants.[39] L'Allemagne a adopté le sien en 2009, limitant le déficit structurel fédéral à 0,35 % du PIB, puis l'a réformé le 18 mars 2025, à la majorité des deux tiers, pour exclure une partie des dépenses de défense et créer un fonds d'infrastructures de 500 milliards d'euros.[40]

L'objection. Une règle trop rigide étouffe l'investissement et l'assouplissement allemand de 2025 en est la preuve. C'est pourquoi la règle proposée s'apprécie sur le cycle et prévoit une clause d'exception. Surtout, une règle choisie par le peuple peut être modifiée par lui alors qu'une règle imposée par traité ne le permet pas.

Cinquième réforme : une élection présidentielle ouverte

Le constat. Pour se présenter à l'élection présidentielle, un candidat doit réunir 500 parrainages parmi quelque 42 000 élus, issus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième proviennent du même département. Depuis 2016, le nom de tous les parrains est rendu public, ce qui expose les maires à des pressions.[41] À chaque élection, des candidats qui recueillent plusieurs points dans les sondages peinent à réunir ces signatures. Le choix du peuple est ainsi filtré, avant même le premier tour, par une fraction de ses représentants.

La proposition. Ouvrir une voie alternative de parrainage citoyen : 150 000 signatures d'électeurs, réparties dans au moins cinquante départements, sans qu'un département puisse en fournir plus de 7 500. C'est la proposition qu'avait formulée en 2012 la commission présidée par Lionel Jospin.[42] Les deux voies coexisteraient, et l'une ou l'autre suffirait.

---

[36] Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 ; loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant sa ratification ; loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

[37] Union populaire républicaine, upr.fr, précité.

[38] « "140 milliards" d'économies : ce qu'il faut retenir de l'intervention de Marine Le Pen », AFP, rapporté par *La Gazette France*, 6 octobre 2026.

[39] Constitution fédérale de la Confédération suisse, art. 126 ; « Référendum budgétaire : l'exemple des votations suisses », *IFRAP*, 26 mai 2025.

[40] Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, art. 109 et 115 ; « Allemagne : le Bundestag donne son feu vert à une réforme du frein à l'endettement », Reuters, rapporté par *Boursorama*, 18 mars 2025.

[41] Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, art. 3 ; loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

[42] Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, novembre 2012 ; « Élection présidentielle : parrainer est-ce soutenir ? », *Actu-Juridique*, 28 février 2022.

L’objection. Le nombre de candidats se multiplierait. Mais 150 000 signatures vérifiées constituent un seuil exigeant, comparable au score de premier tour des candidats les moins suivis. Le recueil pourrait s’appuyer sur la plateforme publique déjà utilisée pour le référendum d’initiative partagée.

Les limites de ces réformes

Prises en elles-mêmes, ces propositions ne créent ni référendum révocatoire, ni mandat impératif : l’article 27 de la Constitution, selon lequel « tout mandat impératif est nul », demeurerait. Elles ne suppriment pas le contrôle de constitutionnalité, qui s’exercerait avant la collecte des signatures et avant tout scrutin. Elles ne remettent en cause ni le Parlement, qui conserve l’initiative et le vote des lois, ni les engagements internationaux de la France, qui continueraient d’être ratifiés selon les règles constitutionnelles.

Surtout, elles ne tranchent aucune question de fond. Elles ne disent pas s’il faut plus ou moins d’immigration, plus ou moins d’Europe, plus ou moins de dépense publique. Elles disent seulement qui, en dernier ressort, en décide. C’est ce qui permet à des électeurs de toutes sensibilités de les soutenir, et à des candidats de tous bords de les reprendre.

Au-delà des réformes : refonder l’État

Ces réformes sont neutres par construction et c’est là leur force. La refondation qu’elles rendent possible est d’une autre nature : c’est une proposition, soumise au peuple, et c’est à lui seul qu’il reviendra de trancher. Le mal français est en effet plus ancien que la Ve République. Depuis qu’en 1791 la loi Le Chapelier a aboli les corps intermédiaires, au motif qu’il n’est « permis à personne d’inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire », l’individu se trouve seul face au pouvoir.[43] L’objectif est de refonder l’État sur des bases organiques : un ordre où la famille, la commune, le métier et la région exercent en propre ce qu’ils peuvent assumer, l’échelon supérieur n’intervenant qu’en aide, au service du bien commun. Une telle refondation ne se décrète pas d’en haut, et elle ne se fera pas d’un coup. Il faudra reconstruire la base, rendre aux communautés des compétences réelles, puis leur donner une représentation propre. Les réformes qui précèdent en sont la première étape : elles rendent au peuple le pouvoir de décider de ses institutions. Les étapes suivantes font l’objet d’une analyse distincte.[44]

Conclusion

Le président du Conseil constitutionnel l’a dit lui-même : les évolutions constitutionnelles sont possibles « si le peuple français et ses représentants le veulent ». Chacune de ces réformes peut être reprise isolément. Ensemble, elles pourraient être soumises aux Français en un seul référendum, que le prochain président choisisse la voie de l’article 11 ou qu’une révision d’initiative parlementaire emprunte celle de l’article 89.

L’article 3 de la Constitution dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».[45] Il reste à donner à cette dernière les moyens d’exister, afin que le peuple puisse un jour décider non seulement de ses lois, mais de la forme même de l’État qu’il veut se donner.

[43] Loi des 14 et 17 juin 1791 relative aux assemblées d’ouvriers et artisans de même état et profession, dite loi Le Chapelier ; Isaac Le Chapelier, rapport à l’Assemblée nationale constituante, séance du 14 juin 1791.
[44] Virginie de Araújo-Recchia, « Refonder l’État. De la République centralisée à un ordre organique : une transition par étapes », à paraître.
[45] Constitution du 4 octobre 1958, art. 3, al. 1er.