



N° 3072

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2010.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

portant application de l'article 11 de la Constitution,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. François FILLON,

Premier ministre,

PAR M. Brice HORTEFEUX,

ministre de l'intérieur, de l'outre-mer,
des collectivités territoriales et de l'immigration.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de loi organique a pour objet de préciser les conditions de mise en œuvre de la procédure de référendum d'initiative populaire introduite aux troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution par l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

L'introduction d'une procédure d'initiative populaire en matière de référendum a été proposée par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. Cette procédure nouvelle vise à élargir le champ de la démocratie directe en offrant aux citoyens un droit d'initiative nouveau pouvant conduire à l'organisation d'un référendum national.

Le présent projet de loi organique comporte quatre chapitres.

Le premier chapitre précise les modalités du contrôle confié par la Constitution au Conseil constitutionnel dans le cadre de cette procédure nouvelle et modifie en conséquence l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le deuxième chapitre introduit dans l'ordre juridique de nouvelles dispositions déterminant la procédure de recueil des soutiens apportés à une initiative référendaire présentée au titre de l'article 11 de la Constitution.

Le troisième chapitre est relatif à la procédure référendaire.

Enfin, le quatrième chapitre prévoit la création d'une commission dont les missions sont d'assurer le suivi de l'ensemble des opérations de recueil du soutien des électeurs et de régler, pendant cette période de recueil, les éventuelles réclamations et contestations relatives au déroulement des opérations.

Un projet de loi ordinaire précise, d'une part, les sanctions applicables en cas de violation des dispositions des troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, et, d'autre part, le caractère de traitements faisant apparaître les opinions politiques des personnes concernées des traitements portant sur les soutiens à une initiative.

Chapitre I^{er} – Modification de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958

L’**article 1^{er}** introduit dans l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 un chapitre VI *bis* intitulé : « De l’examen de l’initiative référendaire ». Ce chapitre précèdera le chapitre VII relatif à la surveillance des opérations de référendum, la procédure d’initiative populaire se situant en amont de l’organisation du référendum proprement dit.

Le chapitre VI *bis* comporte six articles. L’article 45-1 porte sur la première étape de la procédure : l’initiative, qui prend la forme d’une proposition de loi, présentée par un cinquième au moins des parlementaires, conformément au troisième alinéa de l’article 11 de la Constitution. Le projet de loi organique précise que cette initiative est soumise au Conseil constitutionnel par les membres du Parlement qui en sont les signataires.

L’article 45-2 précise que le Conseil constitutionnel dispose dès lors d’un délai d’un mois pour vérifier que les conditions de recevabilité prévues par la Constitution sont respectées :

– soutien d’un cinquième des membres du Parlement ;

– objet conforme au champ fixé par renvoi au premier alinéa de l’article 11 de la Constitution (organisation des pouvoirs publics, réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, autorisation de ratifier un traité conforme à la Constitution ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions) ;

– absence d’abrogation d’une disposition législative promulguée depuis moins d’un an ;

– absence de tout sujet ayant figuré dans une proposition de loi rejetée par référendum dans les deux années précédentes.

Outre la vérification de ces conditions, le Conseil constitutionnel vérifie la conformité de la proposition de loi à l’ensemble des dispositions de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel statue par une décision sur la recevabilité de l’initiative. Cette déclaration est publiée au *Journal officiel*, accompagnée de la proposition de loi lorsque celle-ci est déclarée recevable et du nombre de soutiens à recueillir. La date de publication fait courir le délai dont

dispose le Gouvernement pour engager la procédure de recueil de ces soutiens (article 45-3).

L'article 45-4 précise que le Conseil constitutionnel statue sur la recevabilité de l'initiative par une seconde décision, publiée au *Journal officiel*, après que la commission chargée du contrôle de la procédure de recueil des soutiens, instituée par l'article 10 du présent projet de loi organique, lui a communiqué le nombre de soutiens ainsi que ses observations.

L'article 45-5 est relatif aux pouvoirs d'instruction du Conseil constitutionnel.

Les conditions d'application de ce chapitre sont fixées par le règlement intérieur (article 45-6).

Chapitre II – Dispositions relatives au recueil des soutiens

L'**article 2** donne au ministère de l'intérieur compétence pour la mise en œuvre de la procédure électronique de recueil des soutiens pour le compte et sous le contrôle d'une commission.

L'**article 3** précise que, dans le cas où le Conseil constitutionnel a reconnu l'initiative recevable, le Gouvernement fixe, par décret, le calendrier de la procédure de recueil du soutien des électeurs. La procédure s'ouvre dans un délai qui ne peut excéder deux mois à compter de la date de publication de la décision du Conseil constitutionnel.

La période durant laquelle les électeurs peuvent apporter leur soutien à l'initiative est de trois mois. Cette durée, ni trop courte afin d'offrir aux électeurs une période raisonnable pour pouvoir apporter leur soutien à l'initiative, ni trop longue pour éviter une mobilisation perturbante et coûteuse des services concernés, apparaît adaptée aux impératifs de l'exercice effectif de leur droit par les électeurs d'une part, et de bonne administration d'autre part.

Dans le cas particulier où la déclaration du Conseil constitutionnel intervient dans les six mois qui précèdent une élection présidentielle ou des élections législatives générales, le recueil des soutiens ne peut pas commencer avant le premier jour du deuxième mois qui suit leur déroulement. Ce report permet d'éviter toute interférence entre la tenue de ces élections et l'organisation du recueil des soutiens à une initiative. De la

même manière, en cas d'élections anticipées, la procédure de recueil des soutiens est suspendue.

L'**article 4** dispose que le soutien des électeurs à une initiative se fait par voie électronique et, une fois enregistré, ne peut être retiré.

À cette fin, il est prévu que des points d'accès Internet soient mis en place par les communes dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État (**article 5**).

L'**article 6** étend l'application du principe posé au deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral relatif à l'interdiction du financement des campagnes électorales par des personnes morales autres que les partis et groupements politiques au financement d'actions se prononçant sur l'initiative prévue à l'article 11 de la Constitution.

Les traitements de données à caractère personnel rendus nécessaires pour l'application de la présente loi sont autorisés par décret en Conseil d'État (**article 7**).

Par ailleurs, les modalités d'application du chapitre II – notamment le caractère public des listes de soutien – sont fixées par décret en Conseil d'État (**article 8**).

L'**article 9** précise le délai prévu par le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution. Ainsi, si la proposition de loi, à l'issue de la procédure de recueil du soutien des électeurs et après la seconde déclaration motivée du Conseil constitutionnel constatant que l'initiative a effectivement recueilli le soutien d'au moins un dixième des électeurs, n'a pas fait l'objet d'au moins une lecture par chacune des deux assemblées dans un délai de douze mois à compter de la publication de cette déclaration, le Président de la République la soumet au référendum dans un délai de quatre mois.

L'**article 10** institue la commission de contrôle prévue à l'article 2, composée de deux membres du Conseil d'État, deux membres de la Cour de cassation et de deux membres de la Cour des comptes.

Les conditions de nomination des membres et la durée de leur mandat sont prévues à l'**article 11**.

Les fonctions incompatibles avec la qualité de membre de la commission et l'indépendance de leur mandat sont prévues à l'**article 12**.

La commission peut en outre suspendre ou mettre fin au mandat d'un des membres (**article 13**).

La commission est chargée d'assurer le contrôle des opérations tendant au recueil du soutien des électeurs à la proposition de loi. À cette fin, elle peut faire appel aux services de l'État et s'assurer le concours d'un ou plusieurs délégués choisis parmi les magistrats des ordres judiciaire et administratif ou encore d'experts, notamment, et sans qu'il soit nécessaire d'explicitier cette possibilité dans la loi organique, celui d'experts informatiques (**article 14**). Elle dispose par ailleurs de pouvoirs d'instruction (**article 15**).

L'**article 16** indique que les missions de la commission de contrôle débutent à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que l'initiative satisfait aux conditions fixées par l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée.

L'**article 17** précise que la commission statue sur toute réclamation et contestation relative au déroulement des opérations, présentées par les électeurs pendant la période de recueil de soutien, et que ses décisions ne peuvent être contestées que devant le Conseil constitutionnel lorsque celui-ci se prononce sur le nombre de soutiens obtenus par l'initiative.

Par ailleurs, à l'issue de la procédure de recueil du soutien des électeurs, la commission est chargée, dans un délai d'un mois, de vérifier que l'initiative a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit environ 4,5 millions d'électeurs (**article 18**).

Il est renvoyé à un règlement intérieur le soin de préciser les autres modalités de fonctionnement de la commission (**article 19**).

L'**article 20** dispose que les présentes dispositions organiques entreront en vigueur un an après leur publication. Ce délai est nécessaire pour concevoir, développer et expérimenter une procédure capable de recueillir 45 millions de soutiens électroniques potentiels.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives au Conseil constitutionnel

Article 1^{er}

① Les dispositions suivantes sont insérées après le chapitre VI du titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel :

②

« CHAPITRE VI BIS

③

« *De l'examen d'une initiative référendaire*

④

« Art. 45-1. – L'initiative référendaire mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est transmise au Conseil constitutionnel par les membres du Parlement qui en sont les signataires. Elle est accompagnée de la proposition de loi sur laquelle elle porte.

⑤

« Aucune signature de parlementaire ne peut être ajoutée ou retirée après l'enregistrement de cette transmission par le Conseil constitutionnel.

- ⑥ « Art. 45-2. – Le Conseil constitutionnel vérifie dans le délai d'un mois :
- ⑦ « 1° Que l'initiative est présentée par un cinquième des membres du Parlement ;
- ⑧ « 2° Que son objet respecte les conditions posées par le troisième et par le sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution ;
- ⑨ « 3° Et qu'aucune disposition de la proposition de loi sur laquelle elle porte n'est contraire à la Constitution.
- ⑩ « Art. 45-3. – Le Conseil constitutionnel statue par une décision, qui est publiée au *Journal officiel* de la République française.
- ⑪ « S'il déclare que l'initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2, la publication de sa décision est accompagnée de celle de la proposition de loi et du nombre de soutiens d'électeurs à recueillir.
- ⑫ « Art. 45-4. – Lorsque le dossier établi par la commission instituée par le chapitre IV de la loi n° du lui a été transmis, le Conseil constitutionnel déclare si l'initiative a obtenu le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Sa décision est publiée au *Journal officiel* de la République française.
- ⑬ « Art. 45-5. – Le Conseil constitutionnel peut ordonner toute enquête et se faire communiquer tout document nécessaire aux vérifications qui lui incombent en vertu des troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution.
- ⑭ « Il peut commettre un de ses membres ou un délégué pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.
- ⑮ « Art. 45-6. – Le règlement intérieur fixe les conditions d'application du présent chapitre.
- ⑯ « Il détermine notamment les modalités selon lesquelles les personnes mentionnées à l'article 36 apportent leur concours au Conseil pour l'exercice des missions mentionnées audit chapitre. »

CHAPITRE II

Dispositions relatives au recueil des soutiens

Article 2

Le ministère de l'intérieur met en œuvre, pour le compte et sous le contrôle de la commission instituée au chapitre IV de la présente loi organique, le recueil des soutiens apportés à une initiative référendaire présentée au titre de l'article 11 de la Constitution.

Article 3

- ① I. – La période au cours de laquelle sont recueillis les soutiens à une initiative référendaire s'ouvre à une date fixée par décret. Cette date est comprise dans les soixante jours suivant la publication de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel déclare que l'initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.
- ② II. – La durée de la période de recueil des soutiens est de trois mois.
- ③ III. – Si toutefois une élection présidentielle ou des élections législatives générales sont prévues ou interviennent dans les six mois qui suivent la déclaration du Conseil constitutionnel, la période de recueil des soutiens ne peut, en tout état de cause, pas commencer avant le premier jour du deuxième mois qui suit leur déroulement.
- ④ IV. – En cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou d'empêchement définitif du Président de la République la période de recueil des soutiens est suspendue à compter de la publication du décret de convocation des électeurs.

Article 4

- ① Les électeurs apportent leur soutien à l'initiative par voie électronique.
- ② Un soutien ne peut être retiré.
- ③ Les électeurs sont réputés consentir à l'enregistrement de leur soutien aux fins définies par la présente loi organique et à elles seules.

Article 5

Des points d'accès permettant aux électeurs d'apporter leur soutien à l'initiative par voie électronique sont mis à leur disposition par les communes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Article 6

- ① À l'exception des partis ou groupements politiques, les personnes morales ne peuvent participer au financement d'actions tendant à favoriser ou à défavoriser une initiative référendaire :
- ② 1° Ni en consentant des dons sous quelque forme que ce soit ;
- ③ 2° Ni en fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.
- ④ La violation des dispositions précédentes est passible des peines prévues au II de l'article L. 113-1 du code électoral.

Article 7

Les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre en application de la présente loi sont autorisés par décret en Conseil d'État. Ils respectent les dispositions applicables aux traitements de données à caractère personnel sauf en ce qu'elles auraient de contraire à celles de la présente loi organique.

Article 8

- ① Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent chapitre.
- ② Il détermine notamment les conditions dans lesquelles la liste des soutiens apportés à une initiative référendaire peut être consultée par le public.

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la procédure référendaire

Article 9

Si la proposition de loi n'a pas fait l'objet d'au moins une lecture par chacune des deux assemblées dans un délai de douze mois à compter de la publication au *Journal officiel* de la République française de la décision du Conseil constitutionnel constatant que l'initiative a obtenu le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le Président de la République la soumet au référendum dans les quatre mois qui suivent l'expiration de ce délai.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à la commission de contrôle

Article 10

- ① I. – La commission de contrôle prévue à l'article 2 comprend :
- ② 1° Deux membres du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;
- ③ 2° Deux membres de la Cour de cassation, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;
- ④ 3° Deux membres de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller maître, élus par la chambre du conseil de la Cour des comptes.
- ⑤ II. – La commission élit son président parmi ses membres.

Article 11

- ① I. – Les membres de la commission sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable.
- ② II. – Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans.
- ③ III. – En cas de décès, de démission ou de cessation du mandat d'un membre pour un autre motif, il est pourvu à son remplacement pour la

durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat est renouvelable.

- ④ IV. – Par dérogation au I, la première commission prévue au présent chapitre comprend trois membres, autres que son président, dont le mandat est de trois ans non renouvelable. Ils sont tirés au sort par la commission lors de l'installation de celle-ci.

Article 12

- ① Les fonctions de membre de la commission sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif à caractère politique.
- ② Dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la commission ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité.

Article 13

La commission peut suspendre le mandat d'un des membres ou y mettre fin si elle constate, à l'unanimité des autres membres, qu'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations.

Article 14

- ① La commission de contrôle fait appel, pour l'exercice de ses fonctions, aux services compétents de l'État.
- ② Elle peut désigner des délégués parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif, y compris honoraires, ainsi que des experts, afin de l'assister dans ses missions, notamment en vue de s'assurer de la régularité des opérations de recueil des soutiens.

Article 15

- ① La commission peut ordonner toute enquête et se faire communiquer tout document nécessaire aux vérifications qui lui incombent.
- ② Elle peut commettre un de ses membres ou un délégué pour lui faire rapport, pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.

Article 16

La commission exerce ses attributions relatives à une initiative référendaire à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que cette initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

Article 17

- ① Au cours de la période de recueil des soutiens, toute réclamation relative à celui-ci est portée devant la commission de contrôle. La réclamation est réputée rejetée si la commission ne s'est pas prononcée dans les dix jours de sa saisine.
- ② Les décisions de la commission ne peuvent être contestées que devant le Conseil constitutionnel dans le cadre des dispositions de l'article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

Article 18

- ① I. – Un mois au plus tard après la clôture de la période de recueil des soutiens, la commission de contrôle transmet au Conseil constitutionnel un dossier comprenant :
 - ② 1° Le nombre et la liste des soutiens ;
 - ③ 2° Ses observations ;
 - ④ 3 Les réclamations présentées et les suites qui leur ont été données ;
 - ⑤ 4° Toutes autres informations utiles.
- ⑥ II. – Les observations de la commission sont publiées au *Journal officiel* de la République française.

Article 19

Les autres modalités de fonctionnement de la commission sont établies dans son règlement intérieur, qui est publié au *Journal officiel* de la République française.

Article 20

La présente loi organique entre en vigueur le premier jour du treizième mois suivant celui de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 22 décembre 2010.

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer,
des collectivités territoriales et de l'immigration*

Signé : Brice HORTEFEUX



PROJET DE LOI ORGANIQUE
portant application de l'article 11 de la Constitution
PROJET DE LOI
portant application de l'article 11 de la Constitution
ETUDE D'IMPACT

Décembre 2010

SOMMAIRE

I. L'enjeu de la réforme : l'introduction d'une procédure d'initiative populaire en matière de référendum.....	6
A. Présentation des procédures référendaires actuelles	6
B. Procédure de référendum prévue par les alinéas trois à six de l'article 11 de la Constitution	8
C. Portée de l'article 11 de la Constitution	9
1. Détermination du champ de compétence réservé au législateur organique.	9
2. Le respect des limites matérielles et temporelles de la présentation des propositions de loi du référendum d'initiative populaire posées par l'article 11 de la Constitution.....	10
II. Solutions envisagées à partir d'expériences étrangères	10
Deux exemples à l'étranger ont été plus particulièrement analysés comme étant sources potentielles d'inspiration pour la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée en France : l'Italie et la Suisse.....	10
A. Le référendum d'initiative populaire abrogatif : exemple de la procédure italienne ...	10
B. Le droit d'initiative populaire en Suisse	12
1. Présentation du dispositif suisse	12
2. Le système suisse est-il transposable en France ?.....	15
3. Pertinence de l'application du système suisse en France	16
C. L'initiative citoyenne européenne	17
1. Présentation de l'initiative citoyenne européenne	17
2. Traitement des initiatives par la Commission	18
3. Garanties.....	18
D. Option d'une procédure centralisée qui répondrait aux exigences constitutionnelles .	18
1. Centralisation du recueil des signatures en mairie	18
2. Impact lourd et coûteux de cette procédure	19
III. Solution retenue : procédure d'initiative populaire centralisée avec recueil des signatures par la voie d'Internet.....	20
A. Etendue et portée du contrôle du Conseil constitutionnel.....	20
B. Conditions de présentation de l'initiative populaire	21

C. Le recueil des soutiens à l’initiative par voie électronique : modalités possibles de mise en œuvre.....	22
1. Modalité non retenue pour la mise en place d’un système de recueil des signatures par le biais d’une plateforme Internet.....	22
2. Modalités envisagées de mise en œuvre de la procédure de soutien à l’initiative par voie électronique.....	22
IV. Impacts de la procédure de soutien à l’initiative par voie électronique .	24
A. Impact financier.....	24
1. Les facteurs de coûts liés à la création du site Internet.....	24
2. L’aide aux communes pour la mise en place des points d’accès.	24
3. Des coûts récurrents devront être prévus à l’occasion de l’organisation de chaque référendum d’initiative populaire	25
B. Impact juridique	25
C. Impact pour les électeurs.....	27
D. Impact sur le contentieux	28
V. Consultations et modalités d’application	29
A. Consultation de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL)....	29
B. Entrée en vigueur	31

Introduction

La présente étude d'impact est commune au projet de loi organique et au projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution.

▪ *Origine du référendum d'initiative populaire*

L'introduction d'une procédure d'initiative populaire en matière de référendum découle de l'engagement pris par Nicolas Sarkozy lors de la campagne électorale présidentielle de 2007, de rénover et adapter les institutions de la Ve République « aux nouvelles exigences des démocraties modernes ». Lors de son discours à Epinal le 18 juillet 2007 consacrant l'installation d'un « comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République » présidé par M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, le Président de la République a fixé les objectifs qui lui étaient assignés, axés sur une meilleure transparence, de véritables contre-pouvoirs à l'égard du pouvoir présidentiel, un renforcement du pouvoir parlementaire et sur la vitalité du débat politique et l'élaboration d'un statut de l'opposition.

La proposition d'instaurer un droit d'initiative populaire figure ainsi parmi celles présentées, le 29 octobre 2007, par ce comité composé de personnalités politiques d'horizons divers et de constitutionnalistes, dans son rapport intitulé « Une Vème République plus démocratique ». Elle vise à élargir le champ de la démocratie directe en offrant aux citoyens un droit d'initiative nouveau pouvant conduire à l'organisation d'un référendum national. Le Comité a en effet relevé que la démocratisation des institutions implique un élargissement du champ de la démocratie en reconnaissant aux citoyens un droit d'initiative.

Le comité a mis l'accent sur la nécessité de concilier le droit d'initiative des citoyens et les « garanties indispensables dont il convient de l'entourer pour pallier les inconvénients qui pourraient résulter du choix de certains sujets de société ». Estimant par ailleurs qu'il y aurait quelque contradiction dans son propos s'il recommandait à la fois d'émanciper le Parlement et d'étendre de manière excessive le champ de la démocratie directe, il lui est apparu indispensable d'associer les parlementaires, dès son origine, à une procédure nouvelle. A ce sujet, le comité s'est référé, pour l'essentiel, à la proposition formulée en ce sens, en février 1993, par le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel.

Au regard de ces éléments, le comité a ainsi suggéré qu'un référendum puisse être proposé, sur l'un des objets mentionnés à l'article 11 de la Constitution, à l'exception de la révision de la Constitution, à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. La proposition élaborée par les parlementaires serait transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organiserait la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmettrait au Parlement. Si cette proposition n'était pas inscrite à l'ordre du jour des assemblées dans un délai d'un an, le Conseil constitutionnel constaterait la nécessité d'organiser un référendum.

▪ *Examen au Parlement*

La disposition relative à cette procédure a été introduite en première lecture par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (article 3 *bis*).

Ne figurant pas dans le projet de loi constitutionnelle initial, cette procédure qualifiée de « référendum d'initiative populaire » a été introduite à l'initiative de plusieurs députés. Plusieurs amendements identiques ont en effet été déposés en première lecture à l'Assemblée nationale, afin de permettre sa création. Ces amendements, et notamment celui présenté par M. Arnaud Montebourg¹, reprenaient la proposition n° 67 formulée par le « comité Balladur », elle-même dans une grande mesure inspirée par une proposition du « comité Vedel ».

Le Gouvernement, qui s'est rallié au principe de l'instauration du référendum d'initiative populaire, a souligné néanmoins les risques de dérives d'une telle procédure ainsi que l'attention qu'il porterait aux propositions visant à encadrer cette nouvelle procédure formulées au Sénat, devant être déclinées dans la loi organique qui organisera la procédure.

Le texte examiné au Sénat a fait l'objet de quelques réserves émises notamment lors des séances des 17 et 19 juin 2008, avant d'être adopté.

Tout en regroupant l'ensemble des modifications apportées à l'article 11 de la Constitution au sein d'un seul article du projet de loi examiné, le Sénat a finalement complété ce dispositif en première lecture pour mieux l'encadrer : conditions de présentation des initiatives référendaires par une loi organique ; contrôle de constitutionnalité des propositions de loi référendaires, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, avant que celles-ci soient soumises au référendum ; adoption d'une proposition de loi par référendum subordonnée à un seuil de participation fixé par la loi organique et interdiction, lorsqu'une proposition de loi n'a pas été adoptée par voie référendaire, de présenter une initiative référendaire sur le même sujet dans les deux ans suivant la date du scrutin.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a souscrit à ces apports sous réserve de l'adoption d'une disposition relative au seuil minimal de participation. Elle a en effet estimé que la fixation d'un tel seuil pour les propositions de loi référendaire de l'article 11 de la Constitution pourrait engendrer une « dissymétrie » peu satisfaisante avec les référendums initiés par le Président de la République pour lesquels aucun seuil de participation n'est exigé.

Les réflexions engagées sur ce droit d'initiative populaire ont abouti à l'adoption de cette nouvelle procédure, par chacune des deux assemblées à la quasi-unanimité de leurs membres, dépassant ainsi les clivages politiques, puis par le Congrès lors de sa séance du 21 juillet 2008.

¹ Amendement n°511 présenté par M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Urvoas, M. Vallini, M. Roman, M. Derosier, M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, Mme Guigou, Mme Karamanli et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche proposant d'insérer un article additionnel après l'article 3 du projet de loi constitutionnelle reprenant le dispositif proposé par le comité Balladur calqué sur la procédure de la Commission Vedel en 1993.

L'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a procédé à deux modifications :

- d'une part, il complète le premier alinéa de l'article 11 pour étendre le domaine du référendum, non seulement aux réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, mais également à la politique « environnementale ». Le domaine du référendum législatif connaît donc, à cette occasion, sa seconde extension, après celle engagée par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 ;
- d'autre part, il introduit le référendum sur une proposition de loi due à l'initiative parlementaire et populaire dont il vient d'être question ; parallèlement, l'article 28 de la même loi constitutionnelle complète le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution pour ajouter aux lois organiques et aux règlements des assemblées parlementaires soumis au contrôle de plein droit du Conseil constitutionnel, « les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum ».

Cette nouvelle rédaction de l'article 11 de la Constitution figure ainsi parmi les innovations majeures de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

I. L'enjeu de la réforme : l'introduction d'une procédure d'initiative populaire en matière de référendum

A. Présentation des procédures référendaires actuelles

Bien que le référendum ne soit pas une innovation de nos institutions, il n'avait, jusqu'en 1958, été utilisé que dans le cadre de l'adoption d'une constitution nouvelle ou d'une révision constitutionnelle. La Constitution du 4 octobre 1958 a ensuite étendu le recours au référendum à l'adoption de textes « *portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ». ²

La limitation de la procédure à un strict domaine régalien a fait l'objet de critiques constantes tendant à étendre le champ du référendum aux sujets dits « de société ». Une première révision de la Constitution, opérée par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, avait ajouté à la liste précédente les « *réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent* ». Les questions d'environnement n'y étaient alors pas incluses. Elles le sont désormais depuis la révision du 23 juillet 2008.

Même si le Parlement est associé à la procédure, les décisions du Président de la République figurent au nombre des actes dispensés de contreseing aux termes de l'article 19

² La Communauté dont il est ici question est le regroupement de la France et de ses anciennes colonies qui a cessé *de facto* en 1960 ; cette référence a été supprimée en 1995.

de la Constitution.

Le référendum a également été appliqué, sous des formes variées, à des questions statutaires intéressant certaines collectivités, notamment outre-mer.

La seule procédure d'initiative populaire prévue par les textes pouvant conduire à l'organisation d'une consultation territorialement circonscrite, résulte de l'accord sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa le 5 mai 1998, et de l'article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie qui en détermine les modalités d'application.

Depuis 2003, le « référendum local » fait partie des modalités d'exercice des compétences décentralisées au profit des collectivités locales. En effet, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a reconnu à toutes les collectivités territoriales la possibilité de soumettre à leurs électeurs tout projet de texte (acte ou délibération) relevant de leur compétence (art. 72-1). Toutefois, la question de l'initiative ne se pose guère dans ce contexte puisque la décision de consulter les électeurs relève soit des pouvoirs publics, soit des autorités définies par le code général des collectivités territoriales.

La consultation des électeurs prévue dans le cadre de la participation des habitants à la vie locale, modifiée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux « libertés et responsabilités locales », est soumise aux mêmes restrictions temporelles que le référendum. Toutes les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent y avoir recours sur des affaires ayant trait à leurs compétences. L'initiative en revient le plus souvent à l'assemblée délibérante. Mais l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, conformément à l'article 72-1 de la Constitution, qu'un cinquième des électeurs d'une commune inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa compétence. L'assemblée délibérante décide d'organiser la consultation et en définit les modalités d'organisation. L'assemblée délibérante fixe le jour du scrutin, convoque les électeurs et saisit le représentant de l'Etat du dossier, deux mois au moins avant la date prévue pour la consultation. Si le préfet estime que la demande d'avis est illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif, avec possibilité d'en demander la suspension immédiate. Le tribunal administratif statue, dans le délai d'un mois, en premier et dernier ressort. Si la délibération est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le tribunal administratif se prononce dans les quarante-huit heures (article L. 1112-17 du CGCT). Lorsque le projet émane d'une collectivité autre que la commune, le préfet avise, dans les quinze jours, les maires des communes dans lesquelles la consultation des habitants doit être prévue. Si un maire refuse d'organiser le scrutin, le préfet y procède d'office (article L. 1112-18 du CGCT). En fin de parcours, la consultation débouche sur un simple « avis », que les autorités locales restent libres de suivre ou de ne pas suivre : après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité de la collectivité territoriale compétente arrête sa décision (article L. 1112-20 du CGCT). Pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet (article L. 1112-21 du CGCT).

Très encadrée, la consultation des électeurs dans le cadre de la participation des habitants à la vie locale est difficile à mettre en œuvre. En conséquence, les collectivités y recourent rarement en dépit de l'intérêt qu'elle présente en termes de démocratie locale.

En France, un référendum national organisé à l'initiative d'une fraction du corps électoral n'était jusqu'ici pas prévu par la Constitution. En effet, la loi fondamentale attribuait jusqu'en 2008 l'initiative exclusive du référendum au Président de la République, que le référendum ait lieu en application de l'article 11 ou de l'article 89 :

- Dans le premier cas, c'est le Président de la République, sur proposition conjointe des deux assemblées ou, pendant la durée des sessions, sur proposition du Gouvernement, qui peut décider de soumettre à référendum « *tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou qui tendent à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* » ;
- Dans le second cas, le référendum constitue en principe l'aboutissement de la révision constitutionnelle, après qu'elle ait été approuvée par les deux assemblées en termes identiques. Toutefois, lorsque la révision a procédé d'une initiative de l'exécutif, le Président de la République peut décider de ne pas la soumettre à référendum, mais au Parlement réuni en Congrès.

B. Procédure de référendum prévue par les alinéas trois à six de l'article 11 de la Constitution

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 innove en cette matière en permettant la tenue d'un référendum ayant pour objet un des domaines mentionnés à l'article 11 de la Constitution, à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Il ne s'agit donc pas *stricto sensu* d'une initiative populaire, mais d'une **initiative partagée** donnant la priorité à une initiative parlementaire, laquelle doit être soutenue par un mouvement populaire.

L'initiative prend la forme d'une proposition de loi. Elle ne concerne que les matières mentionnées au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, lesquelles ont été étendues, par un amendement du député M. Bertrand Panher, aux réformes relatives à la « politique environnementale de la Nation », notamment à la mise en œuvre de la Charte de l'environnement de 2004.

Le champ d'application du référendum recouvre ainsi :

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

Le référendum ne peut pas abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Cette restriction a pour objet d'éviter que la procédure puisse permettre à un groupe parlementaire de contrecarrer, par la voie référendaire, l'entrée en vigueur d'un texte

qui, après avoir été combattu par lui lors des débats parlementaires, aurait été adopté définitivement par le Parlement.

La régularité de l'initiative est contrôlée par le Conseil constitutionnel, dans des conditions fixées par une loi organique. L'article 61 de la Constitution a été modifié à cet effet à l'initiative du Sénat, afin de prévoir un contrôle de constitutionnalité *avant* l'organisation d'un référendum.

Enfin, une loi organique est prévue pour déterminer les conditions de présentation de l'initiative référendaire ainsi que les conditions dans lesquelles le respect de ces dispositions est contrôlé.

Novatrice, la mise en œuvre de cette nouvelle procédure de référendum d'initiative populaire soulève néanmoins des difficultés relatives notamment à la délimitation du champ d'intervention du législateur organique ainsi qu'au contrôle du contenu de l'initiative.

C. Portée de l'article 11 de la Constitution

Si la rédaction des nouvelles dispositions de l'article 11 de la Constitution se caractérise par une grande précision dans son domaine d'intervention et sur les conditions de son déclenchement, la portée du contrôle exercé sur le texte d'initiative par le Conseil constitutionnel et les conditions de sa soumission au référendum en cas de non-adoption par le Parlement, ne sont en revanche pas précisées.

1. Détermination du champ de compétence réservé au législateur organique

Le législateur organique a, en vertu du nouvel article 11 de la Constitution révisée, compétence pour déterminer :

- les **conditions de présentation** de la proposition de loi (alinéa 4) ;
- les conditions dans lesquelles le respect des dispositions du troisième alinéa, celles qui régissent le champ matériel imparti à la proposition de loi et le respect des conditions posées pour sa présentation, est contrôlé (alinéa 4) ;
- le **délai** au-delà duquel, si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées, le Président de la République la soumet au référendum (alinéa 5).

Enfin, la procédure référendaire n'ayant pas été conçue pour transformer les citoyens en « législateur à droit constant », les dispositions des propositions de loi dans le cadre de cette procédure de référendum d'initiative populaire qui ne feraient que confirmer le droit en vigueur pourront être déclarées irrecevables par le Conseil constitutionnel.

2. Le respect des limites matérielles et temporelles de la présentation des propositions de loi du référendum d'initiative populaire posées par l'article 11 de la Constitution

Les conditions de présentation des propositions de loi dans le cadre de la procédure de referendum d'initiative populaire portent tant sur leur contenu que sur les modalités d'exercice d'un droit d'initiative. Les articles 11 et 61 de la Constitution assignent un double objet au contrôle matériel que le Conseil constitutionnel devra assurer sur la proposition de loi : celui de sa conformité à la Constitution (article 61), et celui du respect du domaine relevant du référendum en application du premier alinéa de l'article 11 (4^{ème} alinéa de cet article 11).

Comme indiqué précédemment, le 3^{ème} alinéa de l'article 11 de la Constitution dispose que l'initiative « ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ». Il paraît aller de soi que le délai d'un an à prendre en compte est celui qui séparera la promulgation de la loi en cause du dépôt de l'initiative parlementaire.

Les dispositions du sixième alinéa de l'article 11 prohibent la présentation, « avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin », d'une « nouvelle proposition de référendum portant sur le même objet ».

Le projet de loi organique doit donc préciser les conditions de mise en œuvre de la procédure de référendum d'initiative populaire introduite aux alinéas trois à six de l'article 11 de la Constitution. Ces conditions de mise en œuvre s'inspirent d'expériences étrangères.

II. Solutions envisagées à partir d'expériences étrangères

Deux exemples à l'étranger ont été plus particulièrement analysés comme étant sources potentielles d'inspiration pour la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée en France : l'Italie et la Suisse.

Il convient également de rappeler que, parallèlement à la mise en place du référendum d'initiative populaire en France, le règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne (ICE), qui s'inspire d'une procédure similaire, a été adopté le 15 décembre 2010.

A. Le référendum d'initiative populaire abrogatif: exemple de la procédure italienne

L'article 75 de la constitution italienne instaure un référendum d'initiative populaire abrogatif. L'organisation de ce dernier peut être demandée par 500 000 électeurs ou par cinq conseils régionaux. Le référendum ne peut porter ainsi que sur la décision d'abroger une loi, totalement ou partiellement. La Constitution renvoie à la loi la détermination des modalités d'application de ce référendum.

➤ L'initiative et dépôt de la demande de référendum

Les initiateurs de la demande de référendum (10 électeurs au minimum) doivent se présenter, munis d'une attestation d'inscription sur les listes électorales, au greffe de la Cour de cassation. Un procès-verbal atteste du dépôt de la demande de référendum dont copie est remise aux déposants. L'initiative donne lieu le jour suivant à une publication au Journal officiel précisant l'intitulé de la loi dont il est demandé l'abrogation, la date et le numéro de parution au Journal officiel.

Le dépôt ne peut intervenir qu'entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre. Aucune demande de référendum ne peut être déposée dans l'année précédant le renouvellement de chacune des assemblées.

➤ Le recueil et dépôt des signatures

Le recueil des signatures s'effectue sur des formulaires homologués. L'homologation de ces formulaires se fait à l'initiative de tout électeur qui peut se présenter soit en mairie, soit aux greffes des huissiers de justice. Ces services doivent apposer, sur chacun des formulaires, leur timbre, la date et une signature. Les formulaires sont remis aux personnes les ayant déposés dans un délai de deux jours. Sur chaque formulaire doivent figurer l'intitulé de la demande de référendum ainsi que l'intitulé de la loi dont il est demandé l'abrogation, la date et le numéro de parution au Journal officiel.

Le dépôt des signatures accompagnées des attestations d'inscription sur les listes électorales doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de l'apposition du timbre. Il s'effectue auprès du greffe de la Cour de Cassation.

➤ Contrôle de la Cour de Cassation et de la Cour constitutionnelle

La vérification des documents déposés est effectuée par le Bureau central pour le référendum placé auprès de la Cour de cassation, constitué de trois présidents de section et de trois conseillers de chaque section. Le Bureau statue par ordonnance. Lorsqu'il relève des irrégularités, il fixe un délai dans lequel il est possible d'y remédier ou de présenter des mémoires pour contester la décision du bureau. A compter de la fin du délai fixé par l'ordonnance, et en tout état de cause avant le 15 décembre, le Bureau statue par ordonnance définitive. L'ordonnance est communiquée au président de la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle contrôle la conformité au second alinéa de l'article 75 de la Constitution qui limite le champ dans lequel peut intervenir le référendum abrogatif (exclusion des lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation de ratifier les traités internationaux). Le président de la Cour constitutionnelle fixe le jour de la délibération qui doit avoir lieu au plus tard le 20 janvier. La Cour rend sa décision dans un arrêt devant être publié avant le 10 février, par lequel elle admet ou rejette la demande de référendum.

➤ La convocation des électeurs

Le Président de la République convoque par décret le référendum. La tenue de celui-ci doit intervenir entre le 15 avril et le 15 juin.

Malgré les avantages qu'elle présente, **la procédure italienne de contrôle s'avère complexe et lourde pour les partis et les électeurs**, alors même que seules 500 000 signatures sont nécessaires, contre 4,5 millions dans la procédure française. De plus, elle est **éclatée entre de nombreux acteurs** qui interviennent principalement à la fin de la procédure. Elle fait intervenir dans un premier temps les mairies (homologation des documents), puis la Cour de cassation (dépôt de l'initiative, dépôt des signatures), le Bureau central du référendum (contrôle des signatures) et enfin la Cour constitutionnelle (contrôle de la conformité à la Constitution). La phase de recueil des signatures étant peu contrôlée, la procédure italienne n'offre pas toutes les garanties requises.

B. Le droit d'initiative populaire en Suisse

1. Présentation du dispositif suisse

Le droit d'initiative populaire en Suisse, qui compte environ 7,7 millions d'habitants et 5 millions d'électeurs, est prévu par la constitution fédérale (articles 138 et suivants). Il confère à tout citoyen suisse le pouvoir de proposer de modifier la Constitution fédérale, par l'adjonction, la modification ou la suppression d'une disposition constitutionnelle. **Pour que l'initiative aboutisse, il faut qu'elle recueille, dans un délai de dix-huit mois, les signatures de 100 000 citoyens actifs.** L'initiative populaire peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou, plus fréquemment, proposer un texte constitutionnel rédigé, dont la teneur ne peut être modifiée ni par le parlement ni par le gouvernement. Les autorités publiques peuvent opposer un contre-projet, généralement plus modéré, à une initiative populaire, dans l'espoir que le peuple et les cantons marquent leur préférence pour celui-ci.

La procédure mise en place en Suisse est régie par la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (loi sur le Parlement), la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 ainsi que son ordonnance du 24 mai 1978. Elle fait apparaître quatre phases au cours desquelles interviennent successivement le comité d'initiative, la Chancellerie fédérale et le Conseil fédéral avant validation par le Parlement :

- Transmission par le Comité d'initiative du texte de l'initiative à la Chancellerie fédérale, qui l'examine ensuite

Après avoir effectué des travaux préparatoires, **le Comité remet à la Chancellerie fédérale le texte de l'initiative** finalisé dans les trois langues officielles, la liste des membres du comité composé de 7 à 27 citoyens suisses ainsi qu'une copie de celle qui servira à recueillir les 100 000 signatures des citoyens électeurs requises.

La Chancellerie fédérale procède alors à un examen préliminaire du texte qui lui est soumis avant de décider de la publication du titre et du texte de l'initiative. L'article 23 de l'ordonnance sur les droits politiques du 24 mai 1978 précise que « dans sa décision rendue à la suite de l'examen préliminaire de l'initiative, la Chancellerie fédérale publie également les noms et adresses de tous les auteurs de l'initiative dans la Feuille fédérale. Si les auteurs souhaitent que leur initiative soit traduite en romanche, elle la fait traduire dans cette langue et publie la traduction dans la Feuille fédérale en allemand ».

La publication des listes de signatures à l'appui d'initiatives populaires est en revanche exclue. Ces listes sont gardées sous clef et ne peuvent être consultées ni par le comité d'initiative ni par un tiers ou un service de l'administration. Après la validation de la votation ou le retrait de l'initiative, certaines de ces listes comportant des signatures seront, dans certains cas particuliers, gardées aux archives fédérales (sans possibilité de les consulter), alors que les autres seront détruites afin de préserver le secret du vote.

➤ Collecte des signatures

La période de collecte des signatures ne doit pas dépasser dix-huit mois. Pendant ce délai, le comité garde la possibilité de retirer son initiative populaire, soit à titre définitif soit à titre conditionnel, jusqu'au jour où le conseil fédéral fixe la date de la votation populaire. La collecte des signatures peut se faire notamment dans la rue, aux abords des grandes surfaces, lors de diverses manifestations ou à proximité de locaux de vote lors des votations.

Les listes aux moyens desquelles les auteurs d'une initiative populaire (le comité) recueillent les signatures contiennent les indications suivantes :

- le canton et la commune où le signataire a le droit de vote ;
- le titre et le texte de l'initiative ainsi que sa date de publication dans la feuille fédérale ;
- une clause de retrait sans réserve ;
- la mention selon laquelle quiconque falsifie le résultat d'une récolte de signatures effectuées en vue d'une initiative populaire ou se rend coupable de corruption active ou passive relativement à une récolte de signatures est punissable ;
- le nom et l'adresse des auteurs de l'initiative.

Ces listes peuvent être également téléchargées sur le site internet de la Chancellerie fédérale.

➤ Contrôle exercé par le Comité d'initiative puis par la Chancellerie fédérale au cours de la procédure de recueil des signatures

Pendant le délai de dix-huit mois, le comité adresse les feuilles de signatures aux 2 596 communes de Suisse, seules habilitées à détenir le registre civique dans lequel sont inscrits les électeurs ayant le droit de vote, afin qu'elles attestent de la qualité d'électeurs des signataires et délivrent une attestation d'électeur. A cette fin, elles vérifient non seulement les noms et signature des signataires, mais également s'ils n'ont pas signé plusieurs fois la demande d'initiative.

Les listes qui ont trait à la même initiative peuvent faire l'objet d'une attestation collective à condition que les signatures apposées sur ces listes soient valables. Ce document contient les indications portant sur le titre de l'initiative, le nombre de signatures valables, le lieu et la date de son établissement ainsi que la qualité officielle du fonctionnaire qui l'a établie et sa signature. Si elles ne sont manifestement pas valables, les signatures doivent être attestées une par une, les listes sur lesquelles elles sont apposées devant alors être envoyées séparément de celles qui font l'objet de l'attestation collective.

Compte tenu de la lourde charge de travail qui incombe aux comités d'initiative dans toute cette procédure de recueil de signatures, ceux-ci peuvent décider de mandater des organismes spécialisés, ce qui engendre néanmoins des coûts importants qui peuvent être supportés surtout par les comités d'initiative relevant de partis politiques.

Avant l'expiration de ce délai de dix-huit mois, le comité dépose en une seule fois les signatures auprès de la Chancellerie fédérale, laquelle lui remet un accusé de réception. L'examen ainsi que le contrôle de ces listes sont effectués par la section des droits politiques de la Chancellerie fédérale, composée de 5 personnes sur un total de 200 effectifs. Elle constate si l'initiative a ou non recueilli le nombre de signatures requis et contrôle la validité de ces signatures (qualité d'électeur de la personne signataire, signature figurant sur des listes déposées dans le délai imparti pour la récolte des signatures...). La chancellerie peut également procéder à un examen par échantillonnage.

Il est ensuite procédé au dépouillement qui peut durer entre deux et quatre semaines suivant le nombre de signatures déposées par le comité. Dans l'hypothèse où une fraude est constatée, un recours est porté devant le Tribunal fédéral. En pratique, aucune fraude n'est relevée dans la procédure de recueil de signatures.

Le résultat des travaux de ce bureau est transmis à la section des droits politiques de la Chancellerie fédérale qui rend sa décision, laquelle est publiée dans la Feuille fédérale dans les trois langues et transmise en parallèle au Conseil fédéral.

➤ Traitement de l'initiative populaire par le Conseil fédéral

Un délai de douze mois à compter de la date du dépôt de l'initiative est accordé au Conseil fédéral pour assurer le traitement de l'initiative avant de la transmettre au Parlement. Ce délai est porté à dix-huit mois si le Conseil fédéral décide de soumettre un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire. Le conseil fédéral soumet l'initiative au vote du peuple et des cantons dans un délai de dix mois à compter du vote final des chambres fédérales. Le Parlement a l'obligation, si l'initiative revêt la forme d'un projet rédigé, de se prononcer sur la validité de l'initiative, dans un délai de trente mois à compter du dépôt de l'initiative. Des prorogations de délai peuvent être accordées notamment en cas de contre-projet ou de projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire.

Le conseil fédéral fixe au minimum à quatre mois avant le jour de la votation, et sur proposition de la Chancellerie fédérale, le délai pour préparer notamment les bulletins de vote et les brochures explicatives du Conseil fédéral, qui seront ensuite envoyés aux cantons (ce qui représente environ 5,5 millions d'envois). Les communes les adressent ensuite à chaque électeur, au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation et au plus tard trois semaines avant celui-ci. L'électeur exerce son droit de vote en déposant personnellement son bulletin dans l'urne ou en votant par correspondance.

Un délai pouvant aller jusqu'à quatre ans peut s'écouler depuis le dépôt de l'initiative jusqu'au moment où le peuple et les cantons auront à se prononcer sur l'initiative soumise en votation populaire. Le comité garde la possibilité de retirer son initiative jusqu'au jour où le Conseil fédéral fixe la date de la votation populaire. En pratique, la Suisse organise en moyenne quatre votations fédérales par année. En 2009, 1,2 million de signatures ont été recueillies pour l'ensemble des initiatives. Le coût total moyen d'une procédure d'initiative populaire est estimé à 250 000 francs suisse, soit environ 170 000 euros.

2. Le système suisse est-il transposable en France ?

Le dispositif d'initiative populaire suisse ne pourrait être transposé en France sans d'importantes adaptations. Du fait de sa conception très libérale et participative de la démocratie ainsi que des traditions suisses faisant une large place à l'initiative individuelle et collective, ce modèle diffère beaucoup des conceptions politiques françaises. Faisant largement confiance à l'électeur tant dans le respect des règles que dans sa faculté à s'organiser pour défendre ses conceptions politiques, le système suisse limite au maximum le nombre d'échelons intermédiaires pouvant s'intercaler entre le citoyen et le pouvoir fédéral. Il est ainsi particulièrement adapté à un pays de petite taille démographique.

Une procédure décentralisée, confiée à des comités citoyens et inspirée du modèle suisse, pourrait se dérouler de la manière suivante :

➤ Le point de départ : la constitution d'un comité citoyen de type associatif

La constitution d'une association ayant vocation à défendre une initiative constitue le point de départ d'une procédure décentralisée. Ce comité citoyen assume la responsabilité de porter l'initiative, d'en faire la publicité auprès des citoyens, de l'expliquer et de relayer le texte proposé par un vingtième des membres du Parlement. La Suisse impose que ce comité comporte 7 à 27 membres. Il ne paraît pas nécessaire de reproduire cette contrainte dans la mesure où les responsabilités d'un président, d'un trésorier et d'un secrétaire d'une association sont clairement définies par les textes et la jurisprudence. Il est tout à fait envisageable que des personnes morales puissent être membres de ce type d'association. Il est d'ailleurs très probable que les partis politiques ayant proposé l'initiative au Parlement souhaitent participer, voire animer, le comité citoyen correspondant.

➤ Le recueil des signatures par ce comité citoyen

Le recueil des signatures se fait dans ce système de manière libre, sous format papier ou par voie électronique, à charge pour les comités d'apporter suffisamment de garanties (devant le Conseil constitutionnel en particulier) pour que l'identification des défenseurs puisse être établie par tout moyen. On peut imaginer d'une part qu'un nombre important de signatures soit recueilli par voie « papier » à condition qu'un formulaire (type *Cerfa* ou assimilé) permette d'identifier et de contrôler les signataires.

➤ La vérification de la qualité d'électeur par les communes

Le contrôle de la qualité d'électeur des signataires serait réalisé par les communes. Les comités citoyens procéderaient à l'envoi de listes aux mairies une fois la période de recueil terminée. Les mairies devraient identifier les doublons ou contester les inscriptions non attestées sur les listes électorales. En effet, dans le système suisse, le secrétaire communal est chargé de veiller aux erreurs (signatures identiques) et de dénoncer les tentatives de fraude.

➤ La vérification du nombre de soutiens par le Conseil constitutionnel

Dans cette dernière étape, le comité citoyen déposerait solennellement les listes de signataires (ainsi qu'une version électronique) au Conseil constitutionnel, à qui il reviendrait

de procéder par sondage afin de détecter les tentatives de fraude. En Suisse, il est communément admis qu'en dessous d'une marge inférieure à 10%, le risque de rejet d'une procédure est important.

3. Pertinence de l'application du système suisse en France

➤ Les principaux atouts du système suisse

La procédure ainsi décrite fait appel à une forme juridique bien connue (les associations type loi de 1901) qui pourrait permettre aux défenseurs d'une initiative de se constituer en comité citoyen et d'y associer des mouvements politiques ou des organisations syndicales.

Sur le plan budgétaire, il apparaît clairement que cette procédure s'avère être très économe pour le budget de l'Etat, puisque la publicité de l'initiative, le recueil des signatures et le contrôle des éventuels doublons relèvent du comité. En tout état de cause, cette procédure n'aboutit pas au recrutement de nombreux agents publics (la Chancellerie fédérale Suisse ne dispose à cet effet que de cinq personnes à temps partiel).

Enfin, cette procédure est conforme à l'esprit de la réforme de la Constitution, qui vise à permettre à des citoyens de se mobiliser pour soutenir une initiative parlementaire. Le rôle limité de la puissance publique dans ce cadre serait probablement salué par une partie de l'opinion prompte à valoriser la « société civile » et les initiatives locales.

➤ Les limites du dispositif suisse appliqué en France

Largement étrangère à notre tradition politique, une telle procédure ne manquerait pas de générer un certain nombre de doutes et de suspicions quant à la réalité des soutiens recueillis en France. Le succès de ce type de procédure en Suisse s'explique notamment par l'absence de fraude constatée dans la majorité des référendums organisés et par la taille réduite du pays³.

Par ailleurs, sur le plan organisationnel, le mécanisme ne pourrait fonctionner sans une **intervention active des communes**. Le travail consistant à vérifier la qualité d'électeurs des « pétitionnaires » d'une commune demanderait un travail non négligeable, notamment dans les communes de taille importante. De même, la transmission d'une liste « papier » de signataires et la vérification de sa correspondance avec la liste des électeurs inscrits dans la commune demanderaient une participation significative du personnel communal. La Chancellerie fédérale évalue à 350 le nombre de signatures qui peuvent être vérifiées par un agent communal. Rien n'interdirait la transmission d'une version informatique des signataires par commune de manière à accélérer les contrôles mais le traitement de ces données à caractère personnel, pouvant être qualifiées de « sensibles » par des communes, nécessiterait alors d'être très encadrée.

Enfin, dans la procédure suisse, le nombre de signatures requis et, partant, le nombre de signatures à vérifier, est très sensiblement inférieur à celui exigé en France (100 000 signatures contre 4 500 000), dans un Etat dont la population équivaut à celle d'une grande région française.

³ La transposition du modèle suisse en Australie a notamment échoué pour cette raison.

La mise en place d'une telle procédure ne pourrait ainsi se faire sans d'importantes garanties sur le plan des libertés publiques.

C. L'initiative citoyenne européenne

Le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, a modifié le traité sur l'Union européenne ainsi que le traité instituant la Communauté européenne et a cherché à renforcer le tissu démocratique de l'Union européenne. Une de ses innovations majeures est l'introduction de l'initiative citoyenne européenne. Le traité de Lisbonne prévoit en effet que les « *citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités* ».

Le règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne (ICE), pris en application du traité de Lisbonne, a été adopté le 15 décembre 2010. Il permettra à tout groupe constitué d'au moins un million de citoyens issus d'au moins un quart des États membres de l'Union d'inviter la Commission européenne à formuler des propositions législatives dans des domaines relevant de ses attributions. Les organisateurs d'une initiative citoyenne, à savoir un comité de citoyens composé d'au moins sept personnes ayant leur résidence respective dans au moins sept États membres différents, disposeront d'un an pour collecter des signatures. La Commission aura ensuite trois mois pour examiner l'initiative et décider des suites à lui donner. À la demande du Conseil, le règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne entrera en application un an après sa publication au Journal officiel, c'est-à-dire que les premières initiatives pourront être examinées à partir de 2012.

1. Présentation de l'initiative citoyenne européenne

L'initiative doit recevoir le soutien d'un minimum d'un million de signataires provenant d'au moins un quart des États membres. Dans chaque État, le nombre minimal de signatures à recueillir sera calculé en multipliant par 750 le nombre de ses députés au Parlement européen. L'âge minimal des signataires sera celui requis pour voter aux élections européennes. Les initiatives proposées devront faire l'objet d'une inscription sur un registre en ligne mis à disposition par la Commission. L'enregistrement pourra être refusé si l'initiative est manifestement contraire aux valeurs fondamentales de l'Union ou qu'elle sort clairement du cadre des compétences de la Commission, laquelle ne pourrait donc proposer l'acte juridique demandé. Les organisateurs de l'initiative citoyenne auront un an pour recueillir les signatures nécessaires, une fois l'enregistrement de la proposition confirmé par la Commission.

Afin de faciliter et de sécuriser la collecte en ligne de déclarations de soutien, la Commission mettra au point des normes techniques puis fournira un logiciel à source ouverte, disponible gratuitement, dont elle assurera la maintenance.

2. Traitement des initiatives par la Commission

Après collecte et vérification des signatures par les États membres, l'ICE devra être présentée à la Commission qui aura alors trois mois pour examiner la demande faite par les citoyens. Dans l'intervalle, les promoteurs de l'ICE seront reçus à la Commission et auront également la possibilité de la présenter lors d'une audition publique organisée au Parlement européen. La Commission présentera ensuite dans un document public ses conclusions sur l'initiative, l'éventuelle action qu'elle compte entreprendre et, le cas échéant, les raisons de celle-ci.

3. Garanties

Le règlement vise à assurer la simplicité, la facilité d'utilisation et l'accessibilité à tous des procédures de lancement d'une initiative citoyenne, tout en veillant à ce que celles-ci n'imposent pas de charges excessives aux autorités nationales. Ce nouveau dispositif doit garantir la protection des données et exclure tout risque d'abus ou de fraude. Même si elle n'affecte pas son droit d'initiative législative, l'ICE obligera la Commission à prendre sérieusement en considération une demande recevant le soutien d'au moins un million de citoyens.

D. Option d'une procédure centralisée qui répondrait aux exigences constitutionnelles

Au regard des exigences posées par l'article 11 de la Constitution quant au nombre de signatures minimal requis (un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales), mais qui peut atteindre 45 millions (nombre potentiel maximal de signatures recueillies), la réflexion s'est finalement engagée sur une **procédure plus centralisée qui permette de garantir, dès son déclenchement, un maximum de garanties quant à la constitutionnalité de l'initiative et au strict respect des conditions requises.**

Une version alternative au projet proposé aurait pu se fonder sur un recueil des signatures centralisé dans les préfetures, dans les sous-préfetures et dans les mairies, sur le modèle de la procédure de centralisation des résultats électoraux, proposition qui n'a finalement pas été retenue.

1. Centralisation du recueil des signatures en mairie

Dans le cadre de la mise en œuvre du référendum d'initiative populaire prévu à l'article 11 de la Constitution, la centralisation du recueil des signatures en mairie avait été envisagée afin de sécuriser la procédure tout en simplifiant les modalités de contrôle.

La présentation en mairie permettait en effet de contrôler l'authenticité de la signature, l'inscription sur les listes électorales ainsi que l'absence de double signature. Ce type de contrôle, exhaustif, semblait plus à même de donner des garanties aux citoyens quant au déroulement de la procédure et à son issue. De surcroît, cette procédure reposerait sur des processus plus familiers aux citoyens français et aux formations politiques puisque, pour

chaque scrutin, l'électeur se présente dans la mairie sur les listes de laquelle il est inscrit et des commissions départementales sont mises en place pour recenser les votes et procéder aux vérifications. Toutefois, afin de préserver, notamment dans les petites communes, la confidentialité du soutien apporté ou non par un électeur au projet de référendum, il avait été également proposé de permettre le recueil de signatures dans les préfectures et les sous-préfectures.

Cette seconde proposition répondrait aux exigences constitutionnelles et garantirait l'authenticité des signatures. Néanmoins, bien que difficile à estimer, l'impact d'une telle disposition en termes de charge de travail pour les préfectures et sous-préfectures pourrait être important. Le nombre des procédures de recueil de signatures qui pourraient être engagées, la durée de recueil seraient autant de variables susceptibles de peser sur la charge de travail induite par cette nouvelle procédure.

2. Impact lourd et coûteux de cette procédure

Le coût de ce scénario en effectifs pour l'application de la réforme dans les préfectures et sous-préfectures peut être estimé à un minimum de 230 ETP, la charge pouvant être supérieure en cas de multiplicité des projets soumis au recueil des signatures en vue d'un éventuel référendum ou si l'initiative devait connaître une adhésion très importante.

L'impact financier du recueil des signatures par le biais de registres ouverts dans chaque commune, sous-préfecture et préfecture se déclinerait dans cette hypothèse principalement en indemnités, achat de matériel, frais d'acheminement des registres et frais de campagne officielle et de campagne électorale.

Les indemnités à verser dans le cadre de cette procédure seraient estimées à 4,523 M€, répartis de la façon suivante :

- 23 000 € consacrés aux indemnités versées aux membres de la commission de contrôle de recensement des signatures dans chaque préfecture. Ce montant a été estimé par analogie aux indemnités versées aux présidents et membres des commissions de contrôle des opérations de vote prévues à l'article L. 85-1 du code électoral, à savoir : 63,57 € par président et 50,57 € par membre de la commission ;
- 4,5 M€ consacrés aux indemnités des agents chargés de recueillir les signatures dans chaque mairie, sous-préfecture et préfecture. Ce montant a été calculé, pour les trois mois de recueil des signatures, sur les bases suivantes :
 - o Pour les agents de sous-préfecture et de préfecture (à raison d'un agent mobilisé par préfecture et sous-préfecture) : 50% de l'indemnité prévue à l'article R. 33 du code électoral, qui fixe l'indemnité du secrétaire de commission locale de contrôle lors de l'élection présidentielle (939,21 €) ;
 - o Pour les agents mobilisés dans les communes : une dotation aurait été versée à chaque commune sur la base de 0,10 € par électeur inscrit dans la commune au 28 février de l'année du référendum d'initiative populaire (ce montant est appliqué dans le cadre du calcul des frais d'assemblée électorale versés aux communes à l'occasion de l'organisation de chaque élection politique).

Le coût de l'achat des registres, estimé sur la base des tarifs d'imprimeurs recueillis à l'occasion de l'organisation des dernières élections européennes, était évalué à 72 000 €.

Les frais d'acheminement étaient estimés à 72 150 € sur la base des coûts d'acheminement constatés lors de l'élection du Président de la République en 2007.

III. Solution retenue : procédure d'initiative populaire centralisée avec recueil des signatures par la voie d'Internet

Le présent projet de loi organique ne retient pas la procédure de centralisation du recueil des signatures en mairie, mais opte pour une procédure d'initiative populaire centralisée avec recueil des signatures par la voie d'Internet.

A. Etendue et portée du contrôle du Conseil constitutionnel

La Constitution française confiant au seul Conseil constitutionnel le contrôle du respect des conditions fixées par l'article 11 (initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ; objet du référendum), il semblait dès lors impératif qu'il exerce un contrôle sur les propositions de loi d'initiative populaire en amont de la collecte des signatures d'électeurs.

Une éventuelle censure en aval de cette collecte, au terme d'une campagne de signature le cas échéant politiquement mouvementée, aurait pour conséquence, outre d'être mal comprise par l'opinion publique, de placer le Conseil constitutionnel dans une situation délicate puisqu'il pourrait être amené, dans ce cas, à censurer des dispositions ayant recueilli un fort soutien populaire : c'est le cas en Italie, où le contrôle de la Cour constitutionnelle sur l'admissibilité des initiatives populaires à finalité abrogative n'intervient qu'en aval. Une censure même partielle de la proposition de loi à ce stade rendrait également peu praticable une simple modification de sa rédaction, déjà approuvée par plusieurs millions d'électeurs.

Le chapitre 1^{er} du projet de loi organique précise par conséquent que l'initiative est soumise au Conseil constitutionnel par les membres du Parlement qui en sont les signataires. Le Conseil constitutionnel dispose dès lors d'un délai d'un mois pour vérifier que les conditions de recevabilité suivantes, prévues par la Constitution, sont respectées :

- **le soutien d'un cinquième des membres du Parlement ;**
- **la conformité de l'objet de l'initiative** au champ fixé par renvoi au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution (organisation des pouvoirs publics, réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, autorisation de ratifier un traité conforme à la Constitution ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions) ;
- absence d'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an (article 11 alinéa 3 de la Constitution) ;
- sujet distinct de ceux ayant figuré dans une proposition de loi rejetée par référendum dans les deux années précédentes (article 11 alinéa 5 de la Constitution).

Outre la vérification de ces conditions, le Conseil constitutionnel vérifie la conformité de la proposition de loi à l'ensemble des dispositions de la Constitution. Il statue par une décision sur la recevabilité de l'initiative. Cette décision est publiée au *Journal officiel de la République française*, le cas échéant accompagnée de la proposition de loi si celle-ci a été déclarée recevable.

Pendant toute la période durant laquelle les électeurs peuvent apporter leur soutien et après l'achèvement des opérations de recueil, interviendra une commission de contrôle dont les règles d'organisation sont prévues au chapitre IV du projet de loi organique. Cette commission est composée de :

- deux membres du Conseil d'Etat, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'Etat, élus par son Assemblée générale ;
- deux membres et de la Cour de cassation, d'un grade au moins égal à celui de conseiller et élus par son assemblée générale
- deux membres de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller maître et élus par la chambre du conseil de la Cour des comptes.

Son président est élu parmi ses membres

Les membres de la commission seront nommés pour une durée de six ans non renouvelable. Ils seront renouvelés par moitié tous les trois ans. La première commission instituée comprendra trois membres dont le mandat sera de trois ans, non renouvelable. Ils seront tirés au sort par la commission lors de l'installation de celle-ci.

Il reviendra ainsi à cette commission de s'assurer, en premier lieu, de la régularité des opérations tendant au recueil du soutien des électeurs à la proposition de loi. Afin de suivre les opérations de recueil du soutien apporté par les électeurs à l'initiative, la commission pourra désigner un ou plusieurs délégués parmi les magistrats des ordres judiciaire et administratif ainsi que des experts.

Pendant cette période de recueil des soutiens, les réclamations relatives au déroulement des opérations peuvent être présentées par les électeurs à la commission qui doit se prononcer dans les dix jours de sa saisine. Si elle ne se prononce pas pendant ce délai, la réclamation est réputée rejetée.

A l'issue de la procédure de recueil du soutien des électeurs, la commission est chargée, dans un délai d'un mois, de vérifier que l'initiative a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit environ 4,5 millions d'électeurs.

La commission devra ensuite transmettre dans un délai d'un mois au Conseil constitutionnel un dossier comprenant le nombre et la liste des soutiens, ses observations, les réclamations présentées et les suites qui leur ont été données ainsi que toutes autres informations utiles. Les observations de la commission sont publiées au *Journal officiel* de la République française.

B. Conditions de présentation de l'initiative populaire

Le deuxième chapitre du projet de loi organique est consacré aux dispositions relatives au recueil des soutiens.

L'article 4 du projet de loi organique précise que le recueil des soutiens apportés à l'initiative d'1/10^{ème} des électeurs inscrits sur des listes électorales, qu'ils résident en France ou à l'étranger, s'effectue par voie électronique. A cette fin, il est prévu que des points d'accès Internet soient mis à disposition des électeurs qui souhaitent apporter leur soutien, par les communes, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

C. Le recueil des soutiens à l'initiative par voie électronique : modalités possibles de mise en œuvre

Différentes modalités de recueil des soutiens à l'initiative ont été envisagées. Certaines options n'ont pas été retenues en raison du coût financier et de la complexité de leur mise en œuvre.

1. Modalité non retenue pour la mise en place d'un système de recueil des signatures par le biais d'une plateforme Internet

Afin de procéder au soutien à une initiative par voie électronique, il avait été initialement envisagé d'attribuer un identifiant permettant aux électeurs de se connecter. Ce numéro d'identification exigé au moment de la saisie en ligne devait permettre de vérifier l'identité de l'électeur et d'empêcher un internaute d'apporter son soutien plusieurs fois à la même initiative. **La gestion et la communication de ces identifiants à chaque électeur présentait néanmoins un coût important** (acheminement des identifiants à près de 45 millions d'électeurs, à chaque nouvelle initiative ou annuellement), de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros par envoi global. De même, un système alternatif, moins coûteux, où ne serait envoyé l'identifiant qu'aux personnes le demandant aurait été néanmoins lourd et largement dissuasif.

La mise en place d'une procédure de recueil des soutiens via une plateforme Internet impliquait par ailleurs que tous les soutiens recueillis par cette interface fassent l'objet d'un contrôle relatif à l'inscription sur les listes électorales.

2. Modalités envisagées de mise en œuvre de la procédure de soutien à l'initiative par voie électronique

Le système développé reposera sur les principes suivants :

- Création d'un site Internet public

L'article 2 donne au ministère de l'intérieur la compétence pour gérer la procédure électronique de recueil des soutiens pour le compte et sous le contrôle de la commission de contrôle instituée au chapitre IV du projet de loi. Il reviendra par conséquent au ministère de l'intérieur, sous le contrôle de cette commission, de réaliser un site Internet public sur lequel

se trouveront les initiatives en ligne avec une interface de type www.soutien-initiatives.gouv.fr (adresse indicative).

Le site Internet devra être suffisamment robuste pour résister à des pics de connexions très élevés au début de la période ouverte pour le recueil des soutiens et surtout en fin de période de recueil, comme l'atteste l'expérience de la Direction Générale des Finances publiques en matière de déclaration d'impôt sur le revenu.

➤ Normes de sécurité informatique à respecter

Sur le plan de la sécurité informatique, ce site Internet devra être en mesure de recueillir des soutiens à des initiatives. S'appliqueront donc à ce dispositif l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et les autorités administratives, ainsi que le décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de cette ordonnance. Il appartiendra notamment aux gestionnaires du site de respecter le Référentiel Général de Sécurité mentionné à l'article 2 de ce décret⁴.

L'autorité administrative doit, afin de protéger un système d'information :

- 1°) identifier l'ensemble des risques pesant sur la sécurité du système et des informations qu'il traite, eu égard notamment aux conditions d'emploi du système ;
- 2°) fixer les objectifs de sécurité, notamment en matière de disponibilité et d'intégrité du système, de confidentialité et d'intégrité des informations ainsi que d'identification des utilisateurs du système, pour répondre de manière proportionnée au besoin de protection du système et des informations face aux risques identifiés ;
- 3°) en déduire les fonctions de sécurité, ainsi que leur niveau, qui permettent d'atteindre ces objectifs et de respecter les règles correspondantes du référentiel général de sécurité.

Compte tenu de ces impératifs, les autorités administratives devront garantir :

- **l'accessibilité du site**, le nombre de connexions étant susceptible d'être élevé (entre 4,5 et un maximum théorique de 45 millions de connexions), ce qui suppose des tests de charge très élevés ;
- **la confidentialité des soutiens** : même si le soutien à une initiative ne peut pas être comparé à un vote, il importe que ces soutiens ne puissent pas faire l'objet d'une diffusion par voie électronique pour des usages politiques ou commerciaux.

➤ Compatibilité avec les impératifs de la loi « informatique et libertés »

L'article 7 du projet de loi organique précise que les traitements de données à caractère personnel qui auront à être mis en œuvre, seront autorisés par décret en Conseil d'Etat et devront respecter les dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés à condition qu'elles ne soient pas en contradiction avec celles du projet de loi.

⁴ <http://www.references.modernisation.gouv.fr/rgs-securite>

La loi du 6 janvier 1978 s'applique exclusivement aux données à caractère personnel concernant des personnes physiques et non des personnes morales. Cependant, lorsque des données concernent des personnes morales, la loi s'applique si les noms et prénoms ou toute information à caractère personnel sur les dirigeants, les actionnaires, les partenaires, le personnel ..., sont collectés.

Les données ne seraient conservées que le temps strictement nécessaire à la commission de contrôle mentionnée précédemment pour procéder aux vérifications qu'il lui appartiendra d'effectuer. Cette limitation dans le temps des informations nominatives stockées garantit le « droit à l'oubli » dont dispose chaque individu.

IV. Impacts de la procédure de soutien à l'initiative par voie électronique

A. Impact financier

L'impact financier de la création d'un système de recueil des signatures par Internet se fonde sur différentes expériences similaires menées en France ou à l'étranger.

1. Les facteurs de coûts liés à la création du site Internet

Le coût complet du dispositif retenu ne peut pas être complètement anticipé à ce stade. La plateforme informatique et le lien avec internet devront être « bien dimensionnés » et sécurisés. La création d'un site Internet, son hébergement, la maintenance d'une plateforme avec des contraintes et le coût de liaison internet, sont évalués à un coût compris entre 3 et 4 millions € (avec environ 3 M€ de coûts initiaux et 600 000 € de coût par initiative).

Coûts initiaux :

- création d'un site Internet (conception et réalisation)
- référencements
- sécurisation

Coûts permanents :

- hébergement
- procédures de secours
- administration (liens avec l'INSEE et la commission)
- actualisation (mise en ligne des nouvelles initiatives)
- sauvegarde et destruction des données

2. L'aide aux communes pour la mise en place des points d'accès.

Les nouvelles dispositions de l'article 11 de la Constitution constituent un nouveau droit pour les citoyens français inscrits sur les listes électorales. La dématérialisation complète de cette procédure pourrait toutefois se heurter au principe d'égalité entre les citoyens. En effet, bien que 98,3 % de la population ait théoriquement accès à l'Internet fixe haut débit à son domicile, son lieu de travail, ou dans son entourage, la « fracture numérique » est sociale avant que d'être territoriale : les inégalités d'accès à

Internet dépendent avant tout de la catégorie socioprofessionnelle, du revenu et de la taille du foyer, puis de la taille de l'agglomération de résidence. Face à ce constat, nombre de communes ont mis en place des espaces publics numériques, répertoriés par la délégation aux usages de l'Internet.

Afin de faciliter l'accès de tous électeurs à cette procédure, il est proposé que les communes n'en disposant pas puissent mettre à disposition des électeurs qui souhaitent apporter leur soutien à une initiative, un point d'accès public à Internet.

En tout état de cause, l'Etat prendra toute sa part de responsabilité dans la mission qui incombe aux collectivités de mettre à disposition ces points d'accès.

3. Des coûts récurrents devront être prévus à l'occasion de l'organisation de chaque référendum d'initiative populaire

L'estimation du coût des dépenses électorales (campagne audiovisuelle, indemnités des délégués chargés du contrôle du recueil des signatures...) a quant à elle été effectuée sur la base des dispositions existantes en matière d'organisation d'élections politiques.

L'organisation de chaque référendum d'initiative populaire engendrera des dépenses spécifiques et réparties de la façon suivante :

- 1 000 € seraient consacrés aux indemnités versées aux délégués de la commission mentionnée à l'article 6 du projet de loi organique, chargés de suivre les opérations de recueil des signatures par voie électronique. Ce coût prévisionnel a été estimé sur la base de 10 délégués, chacun indemnisé à hauteur de 100 €.
- 100 000 € seraient consacrés au financement d'un audit des procédures de recueil et de comptage des signatures, de stockage et d'accès aux données. Un tel audit a en effet été préconisé par la CNIL à l'occasion de la mise en œuvre en juin 2009 du vote électronique pour l'élection des membres de l'Assemblée des français de l'étranger ;
- 250 000 € seraient consacrés à la mise en place d'une campagne de communication de l'Etat tendant à informer l'ensemble des électeurs des modalités de signature du référendum d'initiative partagée. Cette campagne pourrait prendre la forme de spots diffusés sur les chaînes de la télévision publique, sur les ondes des radios de service public ou d'affiches installées dans les mairies.

Au final, la mise en place d'un site internet de recueil des signatures engendrerait trois types de coûts :

- des coûts initiaux relatifs au développement du site internet;
- et enfin des coûts récurrents relatifs à l'organisation de chaque référendum d'initiative populaire.

B. Impact juridique

Le présent projet de loi organique comporte quatre chapitres. Le premier chapitre précise les modalités de l'examen de l'initiative et du contrôle confié par la Constitution au

Conseil constitutionnel dans le cadre de cette procédure nouvelle. Il modifie en conséquence l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Les conditions de mise en œuvre du recueil des soutiens sont déterminées au chapitre II.

Le chapitre III précise le délai d'examen par le Parlement de la proposition de loi sur laquelle porte l'initiative, en application des quatrième et cinquième alinéas de l'article 11 de la Constitution.

Les dispositions relatives à la commission de contrôle sont prévues au chapitre IV.

➤ **Le chapitre premier précise les modalités de contrôle du Conseil constitutionnel et modifie l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.**

L'article 1^{er} introduit un chapitre VI bis dans l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, intitulé « De l'examen de l'initiative référendaire ». Ce chapitre précèdera le chapitre VII relatif à la surveillance des opérations de référendum, la procédure d'initiative populaire se situant en amont de l'organisation du référendum proprement dit.

Le nouveau chapitre VI bis porte sur l'examen de l'initiative par le Conseil constitutionnel (vérification des conditions de recevabilité).

➤ **Les dispositions du chapitre II déterminent les conditions de la présentation de l'initiative populaire et fixe les délais qui s'appliquent aux étapes de la procédure de référendum**

L'article 2 du projet de loi donne compétence au ministère de l'intérieur pour mettre en œuvre le recueil des soutiens apportés à l'initiative.

L'article 3 fixe le délai au-delà duquel la procédure de recueil du soutien des électeurs pourra être engagée et renvoie au décret le soin de fixer le calendrier de la procédure de recueil des soutiens. Il fixe la période durant laquelle les électeurs peuvent apporter leur soutien à l'initiative à trois mois. Cette durée, ni trop courte afin d'offrir aux électeurs une période raisonnable pour pouvoir apporter leur soutien à l'initiative, ni trop longue pour éviter une mobilisation perturbante et coûteuse des services concernés, apparaît adaptée aux impératifs de l'exercice effectif de leur droit par les électeurs d'une part, et de bonne administration d'autre part.

Il est prévu que, dans le cas particulier où une élection présidentielle ou des élections législatives sont prévues ou interviennent dans les six mois qui suivent la déclaration du Conseil constitutionnel, la période de recueil des soutiens ne pourra pas commencer avant le premier jour du deuxième mois qui suit leur déroulement. En effet, la superposition de deux processus de consultation (élection nationale et référendum) de nature différente rendrait trop complexe l'organisation simultanée des consultations et délicate la concomitance de campagnes électorales différentes. L'article 3 prévoit enfin qu'en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou d'empêchement définitif du Président de la République, la période de recueil des soutiens est suspendue à compter de la publication du décret de convocation des électeurs.

➤ **Le chapitre III fixe les délais qui s'appliquent aux étapes de la procédure de référendum**

L'article 9 précise le délai prévu par le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution. Ainsi, si la proposition de loi, à l'issue de la procédure de recueil du soutien des électeurs et après la décision du Conseil constitutionnel constatant que l'initiative a effectivement recueilli le soutien d'au moins un dixième des électeurs, n'a pas fait l'objet d'au moins une lecture par chacune des deux assemblées dans un délai de douze mois à compter de la publication de cette déclaration, le Président de la République la soumet au référendum dans un délai de quatre mois.

➤ **Les dispositions du chapitre IV sont relatives à la commission de contrôle**

Les articles 10 à 13 précisent la composition de la commission de contrôle ainsi que les conditions d'exercice du mandat des membres de cette commission.. Les articles 14 à 19 précisent les attributions de la commission ainsi que ses modalités de fonctionnement.

C. Impact pour les électeurs

➤ Accès à la procédure de recueil des soutiens

L'article 5 du projet de loi organique pose l'obligation pour les communes de mettre à disposition des électeurs des points d'accès, afin d'assurer l'égalité d'accès à la procédure de recueil des soutiens par voie électronique. Les modalités de cette mise à disposition seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

➤ Les traitements des données collectées

L'article 7 du projet de loi organique précise que les traitements de données à caractère personnel nécessaires pour la mise en œuvre de la loi organique seront autorisés par décret en Conseil d'Etat. S'agissant de l'accès aux données collectées, il pourrait par exemple être envisagé d'ouvrir un droit d'accès restreint, limité à une consultation sur place, dans les locaux de la commission, afin de limiter les usages qui pourraient être faits de ces données (consultation par un employeur, etc.). Une alternative consisterait à la définition d'un régime de communication très encadré, tant en matière de finalités que de réutilisation, et assorti en tout état de cause de sévères sanctions.

➤ Droit de réclamation et de contestation en cas de violation des dispositions applicables à la procédure de recueil des soutiens

Le projet de loi organique ouvre aux électeurs **un droit de contestation**. L'article 17 précise en effet que la commission statue sur toute réclamation relative au déroulement des opérations, présentée par les électeurs pendant la période de recueil des soutiens. En cas de non respect des dispositions relatives à l'initiative présentée au titre de l'article 11 de la Constitution, la commission pourra formuler, le cas échéant, des recommandations ou prononcer des mises en demeure. A l'issue de la période de recueil des soutiens, elle transmettra l'ensemble de ses observations au Conseil constitutionnel.

Le projet de loi ordinaire joint au texte organique précise les sanctions pénales applicables en cas de violation des dispositions relatives à la procédure de recueil des signatures et mises en œuvre en application des alinéas trois à six de l'article 11 de la Constitution.

➤ **Règles encadrant le financement d'une campagne de soutien**

L'article 6 étend l'application du principe posé au deuxième alinéa de l'article L.52-8 du code électoral, relatif à l'interdiction du financement des campagnes électorales par des personnes morales autres que les partis et groupements politiques, au financement d'une campagne visant à obtenir le soutien des électeurs à l'initiative prévue à l'article 11 de la Constitution.

D. Impact sur le contentieux

Les nouvelles dispositions de l'article 11 de la Constitution risquent de générer des contentieux portant sur l'ensemble des opérations préparatoires au scrutin et sur le texte adopté par référendum.

Le contentieux du référendum appelle, par lui-même, peu d'observations, sauf à considérer que plusieurs scrutins référendaires soient organisés de façon simultanée ce qui pourrait, dans ce cas, conduire le Conseil constitutionnel à apprécier le contrôle de leur sincérité.

La modification d'une loi issue de la procédure de référendum d'initiative populaire, même récente, par une loi adoptée par le Parlement, ne serait pas limitée par la Constitution, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel. En effet, dans sa décision n° 89-265 DC du 9 janvier 1990, le Conseil Constitutionnel a considéré que : « le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures ; il importe peu, à cet égard, que les dispositions modifiées, complétées ou abrogées résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par voie de référendum ; il incombe simplement au législateur, lorsqu'il exerce son pouvoir d'abrogation de la loi, de ne pas priver de garanties légales des principes constitutionnels ». Le Conseil constitutionnel se prononçait sur la loi (qui allait devenir la loi n° 90-33 du 10 janvier 1990) portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie, dont les dispositions conduisaient à l'abrogation implicite du deuxième alinéa de l'article 80 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, adoptée par le Peuple français le 6 novembre 1988.

V. Consultations et modalités d'application

A. Consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

En ce qu'il prévoit une interconnexion avec le fichier électoral de l'INSEE, le dispositif envisagé relèverait du 5° du I de l'article 25 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et serait par conséquent soumis à une autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

L'article 25 de cette loi précise, en effet, que figurent parmi ceux qui doivent être mis en œuvre après autorisation de la CNIL les traitements automatisés ayant pour objet :

- l'interconnexion de fichiers relevant d'une ou de plusieurs personnes morales gérant un service public et dont les finalités correspondent à des intérêts publics différents ;
- l'interconnexion de fichiers relevant d'autres personnes et dont les finalités principales sont différentes.

Par ailleurs, en application du a) du 4° de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée⁵, la Commission a été saisie par le Premier ministre, le 19 puis le 25 octobre 2010, du projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution.

Par délibération en date du 16 novembre 2010 portant avis sur un projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution (avis n°1002508), la CNIL a émis un avis favorable sur le principe du recueil du soutien par voie électronique.

La Commission valide la distinction, essentielle, entre la procédure du référendum d'initiative populaire, qui s'apparente à une *pétition*, et le vote électronique, au sens de sa délibération n° 2010-371 du 21 octobre 2010 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de votes.

Pour autant, elle considère que les principes relatifs à la sécurité (comme l'intégrité du recueil du soutien ou la traçabilité des opérations) exprimés dans sa délibération n° 2010-371 précitée, devraient s'appliquer au dispositif de recueil des soutiens. En revanche, s'agissant d'une pétition par voie électronique, le secret du scrutin et la confidentialité n'auraient pas à être appliqués.

⁵ Ces dispositions ont été modifiées par la loi n°2009-526 du 12 mai 2009. L'article 11-4°-a) prévoit désormais que la Commission est « *consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés. A la demande du président de l'une des commissions permanentes prévue à l'article 43 de la Constitution, l'avis de la commission sur tout projet de loi est rendu public* ».

➤ Sur le caractère nominatif du soutien

Le dispositif envisagé par le projet de loi organique repose sur la constitution d'une liste nominative des soutiens. En ce sens, la procédure de recueil des soutiens par voie électronique ne peut être assimilée à un vote électronique.

Bien qu'un soutien sur une proposition de loi soit susceptible de révéler les opinions politiques du « pétitionnaire » ou de révéler, dans certains cas, ses appartenances religieuses, la Commission considère qu'il s'agit avant tout d'une expression volontaire et librement consentie de la part du citoyen (application du 1^o du II de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée). Pour autant, certaines garanties en matière de sécurité devront être apportées conformément à l'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée. Ainsi, le recueil des soutiens étant limité aux électeurs inscrits sur les listes électorales, ces derniers devront être authentifiés afin d'éviter les usurpations d'identité.

Enfin, la CNIL souhaiterait que les risques liés à la création, via le dispositif, d'une liste électorale nationale regroupant potentiellement au moins 4,5 millions d'électeurs, soient pris en compte dans les projets de décrets d'application qui devront lui être soumis.

➤ Sur la publication de la liste nominative des soutiens

L'article 8 du projet de loi organique prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat « *détermine les conditions dans lesquelles la liste des soutiens (...) peut être consultée par le public* ». Cette rédaction serait cohérente avec la définition juridique de la « pétition » qui exclut l'anonymat des pétitionnaires.

De plus, au niveau européen, les listes des soutiens sont systématiquement publiées, qu'elles soient désignées sous le nom de « pétition » ou « initiative populaire ». Au Royaume uni, par exemple, les listes nominatives des soutiens, constituées des seuls noms et prénoms, sont consultables sur internet même après clôture de la pétition⁶. En Allemagne, les listes des soutiens, constituées des noms, prénoms et région du vote (le « land »), sont consultables pendant le recueil des soutiens⁷.

La CNIL considère que le principe de la consultation de la liste par les électeurs est une garantie importante en termes de contrôle des opérations du recueil des soutiens.

Cependant, la publication de la liste des électeurs ayant soutenu l'initiative peut générer des risques, compte tenu du nombre important d'électeurs pouvant figurer sur cette liste (potentiellement 45 millions) et des informations sensibles, telles que les orientations politiques des électeurs, qu'elle est susceptible de révéler.

Bien qu'une interdiction de reproduire les données contenues dans la liste à d'autres fins que celle de vérification et de contrôle soit prévue, la Commission souhaite assortir cette interdiction de sanctions plus dissuasives au regard des enjeux économiques.

S'il paraît important de garantir à chaque électeur un accès individuel à la liste, les modalités de cet accès doivent être, selon la Commission, encadrées par le projet de décret

⁶ <http://petitions.number10.gov.uk/traveltax/>

⁷ <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;petition=11489;sa=sign>

pris en Conseil d'État et après avis de la CNIL, afin d'éviter une consultation de la liste pour d'autres fins que le contrôle des opérations de recueil. En particulier, la Commission recommande que la liste des soutiens consultable par tout électeur ne soit pas constituée de l'ensemble des données figurant sur les listes électorales, mais uniquement des noms et prénoms, afin de limiter les risques d'exploitation, ce qui implique toutefois que la commission de contrôle dispose de tous les moyens nécessaires pour s'assurer de l'identité réelle de la personne ayant soutenu une initiative.

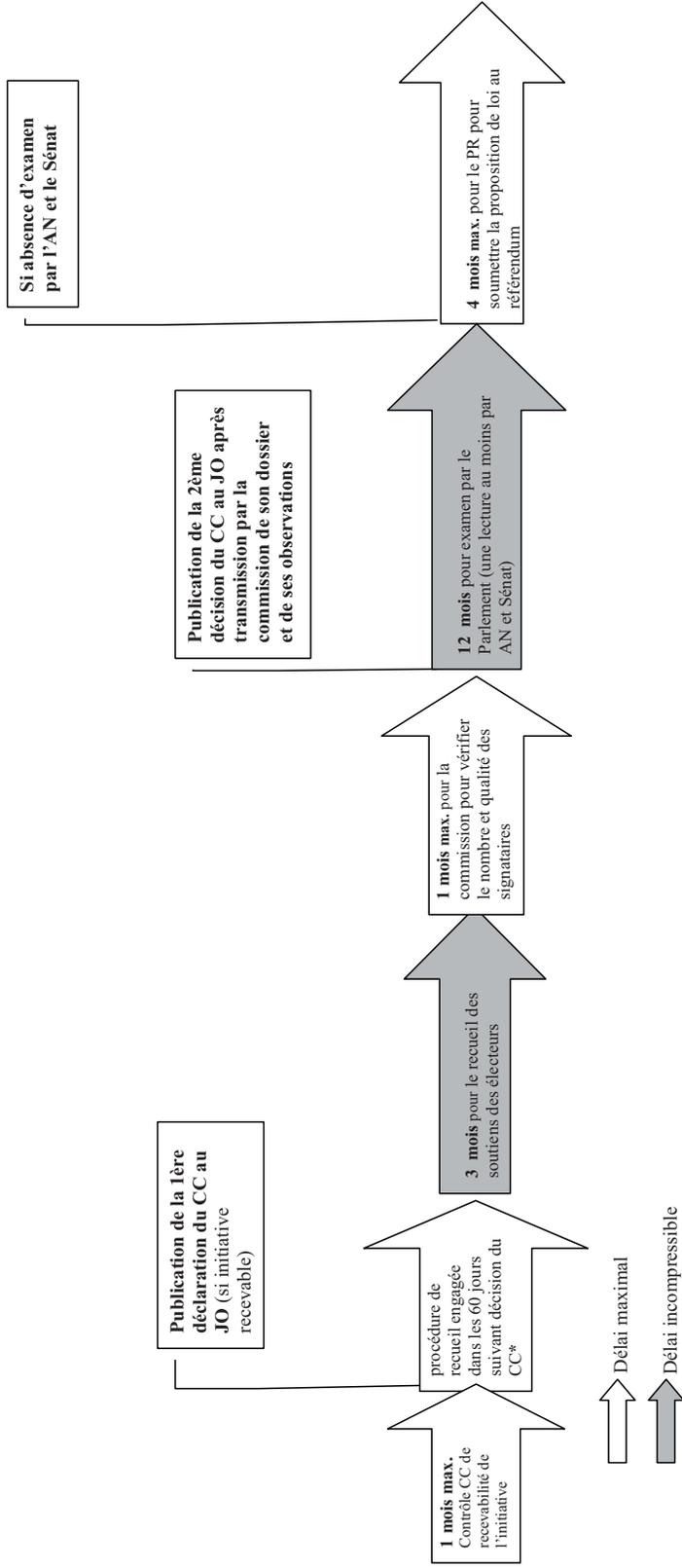
Enfin, la Commission prend acte que cette liste des soutiens sera détruite dans les deux mois à compter de la publication au Journal Officiel de l'avis du Conseil constitutionnel.

B. Entrée en vigueur

L'article 20 du projet de loi organique dispose que ses dispositions entreront en vigueur un an après leur publication. Ce délai est nécessaire pour concevoir, développer et expérimenter une procédure capable de recueillir jusqu'à 45 millions de soutiens électroniques potentiels.

Enfin, s'agissant d'une loi organique d'application directe de dispositions constitutionnelles ayant vocation à s'appliquer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire de la République, il y a lieu de considérer qu'il s'agit d'une loi dite « de souveraineté » qui dispense de toute mention expresse d'application outre-mer.

CALENDRIER DE LA PROCEDURE DE REFERENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE



* délai reporté en cas d'élections législatives générales ou présidentielle ; en cas de dissolution de l'AN ou d'empêchement définitif du PR