



N° 2984

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 novembre 2010.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE DE M. FRANÇOIS DE RUGY, MME ANNY POURSIHOFF, MM. NOËL MAMÈRE ET YVES COCHET (n° 2908), *relative à l'initiative législative citoyenne par droit de pétition selon l'article 11 de la Constitution*,

PAR M. FRANÇOIS DE RUGY,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE : UNE RECONNAISSANCE JURIDIQUE PROGRESSIVE QUI DEMEURE IMPARFAITE</b> .....	7
<b>A. L'initiative législative citoyenne : une idée française longtemps restée lettre morte</b> .....	7
1) <i>Le droit d'initiative populaire est une idée née sous la Révolution française sous l'impulsion de Condorcet</i> .....	7
2) <i>De vifs débats constitutionnels ont longtemps entouré la question du droit d'initiative populaire</i> .....	9
3) <i>Le Comité Vedel a proposé, sans succès, la mise en place d'un référendum d'initiative minoritaire</i> .....	10
<b>B. La redécouverte de l'initiative législative citoyenne lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008</b> .....	11
1) <i>La redécouverte du droit à l'initiative populaire par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République</i> .....	12
2) <i>Le référendum d'initiative partagée : une introduction partielle du droit d'initiative populaire lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008</i> ....	13
<b>C. Un incontestable succès du référendum d'initiative populaire à l'étranger</b> ..	16
1) <i>Le référendum d'initiative populaire donnant aux électeurs un droit de veto sur certains textes adoptés par le Parlement</i> .....	16
2) <i>Le référendum d'initiative populaire permettant aux électeurs d'abroger des lois en vigueur</i> .....	17
3) <i>Le référendum d'initiative populaire permettant aux électeurs de demander l'adoption de certains textes législatifs</i> .....	18
<b>II. FAIRE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE UN VÉRITABLE INSTRUMENT DE LA VIE DÉMOCRATIQUE FAVORISANT L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ</b> .....	19
<b>A. Permettre l'entrée en vigueur rapide d'une réforme trop longtemps retardée</b> .....	19
<b>B. Assurer la pleine effectivité de ce nouveau moyen d'expression des citoyens</b> .....	20
1) <i>Prévoir des délais de collecte et d'examen raisonnables et pertinents</i> .....	20
2) <i>Reconnaître le rôle des organisations collectives dans le recueil des pétitions</i> ..	21
3) <i>Rendre le droit d'initiative partagée compréhensible pour les citoyens</i> .....	22

C. Lever les ambiguïtés de cette procédure afin d'en assurer le succès et la pérennité.....	23
1) Préciser les conditions de présentation de l'initiative partagée.....	23
2) Clarifier la notion d'examen de la proposition de loi par les deux assemblées ..	24
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	27
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	33
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Conditions de dépôt et de transmission d'une proposition de loi soutenue par un cinquième des membres du Parlement au Conseil constitutionnel.....	33
<i>Après l'article 1<sup>er</sup></i> .....	36
<i>Article 2</i> : Examen de la constitutionnalité d'une proposition de loi avant référendum....	36
<i>Article 3</i> : Déclaration d'inconstitutionnalité interdisant la collecte des déclarations de soutien des électeurs.....	38
<i>Article 4</i> : Déclaration de constitutionnalité autorisant les opérations de collecte des pétitions sous le contrôle du Conseil constitutionnel.....	40
<i>Article 5</i> : Publicité de la proposition de loi en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs.....	41
<i>Article 6</i> : Conditions de présentation formelle des déclarations de soutien des électeurs.....	42
<i>Article 7</i> : Conditions requises pour être pétitionnaire .....	44
<i>Article 8</i> : Conditions d'habilitation des organisateurs des pétitions collectives .....	45
<i>Article 9</i> : Contrôle de la recevabilité des pétitions par le Conseil constitutionnel.....	47
<i>Article 10</i> : Contrôle des conditions liées au nombre minimal de signatures .....	48
<i>Article 11</i> : Conséquences du recueil d'un nombre insuffisant de signatures.....	49
<i>Article 12</i> : Conséquences du recueil d'un nombre suffisant de signatures.....	50
<i>Article 13</i> : Conséquences de l'absence d'examen de la proposition de loi par la première assemblée saisie.....	52
<i>Article 14</i> : Conséquences de l'adoption de la proposition de loi par la première assemblée saisie .....	52
<i>Article 15</i> : Conséquences du rejet de la proposition de loi par la première assemblée saisie.....	54
<i>Article 16</i> : Suspension du délai d'examen ouvert à chaque assemblée en dehors des sessions ordinaires.....	55
<i>Article 17</i> : Impossibilité d'organiser un référendum moins de trois mois avant les élections présidentielles et législatives.....	55
<i>Article 18</i> : Surveillance des opérations de référendum par le Conseil constitutionnel ....	57
<i>Article 19</i> : Modalités d'application de la loi.....	58
<i>Article 20</i> : Gage de la proposition de loi organique .....	58
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	61
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	69
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	73
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	75

MESDAMES, MESSIEURS,

« Seul le référendum apparaît comme un complément suffisant de l'idée de représentation, parce que seul il donne satisfaction au concept par lequel le régime représentatif, à savoir que, par les élus, c'est le sentiment du corps populaire qui se manifeste ». C'est en ces termes que Carré de Malberg considérait que le référendum, dans lequel il incluait l'initiative populaire des lois, est nécessaire au perfectionnement du régime représentatif<sup>(1)</sup>.

Si le référendum est aujourd'hui une pratique ancrée dans la vie politique et institutionnelle française, le droit d'initiative populaire, en revanche, a longtemps fait l'objet de nombreuses réticences.

Idee née à la Révolution française sous l'impulsion décisive de Condorcet, le référendum d'initiative populaire s'est rapidement diffusé à l'étranger, où il a connu un incontestable succès, comme aux États-Unis, en Suisse ou en Italie.

En France, à l'inverse, l'évolution fut toute autre. De toutes les Constitutions dont la France a été dotée depuis la Révolution française, seule la Constitution montagnarde du 24 juin 1793 a instauré un véritable droit d'initiative populaire en matière constitutionnelle. Il faudra ensuite attendre plus de deux siècles pour que la Constitution de la V<sup>e</sup> République s'enrichisse d'une nouvelle garantie d'expression des citoyens : le référendum d'initiative partagée.

Mais, loin de l'ambition de Condorcet et des exemples qu'offrent nombre des pays étrangers, le constituant a préféré, en juillet 2008, instaurer un droit d'initiative partagée, donnant la priorité à une initiative parlementaire (un cinquième des membres du Parlement), laquelle doit être soutenue par un mouvement populaire (un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales).

Non content de ne pas créer un authentique droit d'initiative populaire en dehors de toute intervention du Parlement, le constituant a assorti ce nouveau dispositif de conditions à ce point contraignantes qu'elles rendent hautement improbable l'organisation d'un référendum d'initiative conjointe. Alors que l'initiative citoyenne requiert, dans l'Union européenne, un million de citoyens ressortissants d'un nombre suffisant d'États membres, la Constitution française exige le soutien de 4,5 millions de citoyens. Une initiative législative citoyenne aura ainsi, demain, plus de chances d'aboutir au sein de l'Union européenne qu'en France.

---

(1) Carré de Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », Revue de droit public, 1931, p. 233.

Bien que le droit d'initiative partagée créé à l'article 11 de la Constitution demeure insuffisant, il convient aujourd'hui d'assurer sa pleine effectivité. Or, l'application de ce dispositif ne suscite, de la part du Gouvernement, qu'un enthousiasme très modéré et somme toute peu compréhensible.

En effet, plus de deux ans après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la loi organique nécessaire à l'application du référendum d'initiative partagée n'a toujours pas été rendue public, ni déposée sur le bureau de l'une des deux assemblées.

Las des déclarations successives du Gouvernement, votre rapporteur estime urgent l'adoption de la présente proposition de loi organique. Celle-ci entend, d'une part, assurer une application rapide et effective de ce nouveau moyen d'expression des citoyens et, d'autre part, dissiper les incertitudes qui en conditionnent aujourd'hui le succès et la pérennité.

## **I. LE REFERENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE : UNE RECONNAISSANCE JURIDIQUE PROGRESSIVE QUI DEMEURE IMPARFAITE**

Alors que l'idée du référendum d'initiative populaire est une figure ancienne du droit constitutionnel, elle n'y a pendant longtemps rencontré aucun succès. C'est, au contraire, à l'étranger que cette idée se propagera et sera mise en œuvre, alors que, pendant plus de deux siècles, la France, en dépit de vaines tentatives, s'y montrera très réticente.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, se contentant d'instaurer un référendum d'initiative partagée entre le législateur et le corps électoral et non un authentique référendum d'initiative populaire, ne modifie qu'à la marge cette situation, que votre rapporteur ne peut que regretter.

### **A. L'initiative législative citoyenne : une idée française longtemps restée lettre morte**

Imaginé à l'origine par Condorcet dans le cadre des travaux du comité de constitution institué par la Convention le 29 septembre 1792, le référendum d'initiative populaire a longtemps suscité de vifs débats témoignant de l'aversion française à cet outil de démocratie directe et repoussant d'autant la perspective d'une mise en œuvre effective.

#### ***1) Le droit d'initiative populaire est une idée née sous la Révolution française sous l'impulsion de Condorcet***

Le projet de Constitution girondine présenté par Condorcet à la Convention nationale, les 15 et 16 février 1793, instaurait un système permettant au citoyen d'initier la modification de normes législatives et constitutionnelles.

L'article premier du titre VIII, *De la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et du droit de pétition*, du projet de Constitution définissait en ces termes le référendum d'initiative populaire : « *lorsqu'un citoyen croira utile ou nécessaire d'exciter la surveillance des représentants du peuple sur des actes de constitution, de législation ou d'administration générale, de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle, il aura le droit de requérir le bureau de son assemblée primaire, de la convoquer au jour de dimanche le plus prochain pour délibérer sur sa proposition* ».

Ce projet, accueilli à l'époque avec beaucoup de réserves, présentait une double dimension.

En premier lieu, il crée une saisine intermédiée du corps législatif sur l'initiative d'un groupe de cinquante citoyens. Ces derniers devaient présenter une requête sur le bureau de leur assemblée primaire. Celle-ci était alors convoquée le dimanche suivant afin que le projet puisse être lu et discuté, le vote ne pouvant

pour sa part qu'intervenir le dimanche suivant. Si, à la question « *Y a-t-il lieu de délibérer ?* », la majorité des votants répondaient par l'affirmative, les assemblées primaires de la même commune étaient réunies afin de voter sur la requête qui leur avait été ainsi transmise.

Si la majorité des assemblées primaires de la même commune avait estimé, à la majorité des suffrages, qu'il avait lieu de délibérer, le même schéma était reproduit à l'échelon du département. Si la majorité des assemblées primaires des départements avait également jugé qu'il convenait de délibérer sur la proposition, celle-ci était alors transmise au corps législatif afin qu'il la prenne en considération.

Si ce dernier estimait que la question méritait d'être portée au débat, elle était transmise à des commissaires chargés d'élaborer un projet de décret soumis aux votes des députés. Par conséquent, dans le système envisagé par la Constitution girondine, si l'initiative appartenait *ab initio* aux citoyens, le vote du texte restait *in fine* une prérogative dévolue au seul corps législatif.

En second lieu, le projet de Condorcet, loin de se réduire à un seul droit d'initiative, reconnaissait aux citoyens un droit de veto, par référendum, sur le décret que le corps législatif, saisi par cinquante citoyens, était amené à adopter. Comme l'a souligné Mme Anne-Cécile Mercier, « *le système ne serait pas vraiment démocratique si le peuple n'avait pas un moyen de censurer la décision du corps législatif. Le droit de censure et de pétition n'est pas un simple droit de suggestion laissé in fine à l'appréciation des députés. Au contraire, la véritable audace du droit d'initiative élaboré par Condorcet repose précisément dans la possibilité de censurer a posteriori la décision des députés* »<sup>(1)</sup>.

En effet, si les assemblées primaires d'un autre département demandaient la révocation de ce décret, le corps législatif était tenu de convoquer l'ensemble des assemblées primaires de la République et d'organiser un véritable référendum national. Les résultats de ce dernier, s'ils approuvaient la révocation du décret, entraînaient la dissolution de plein droit du corps législatif. De nouvelles élections devaient alors être organisées, auxquelles les membres du corps législatif qui avaient voté en faveur du décret, ne pouvaient se présenter.

Ainsi, dans le projet de Condorcet, le droit d'initiative populaire ouvrait la voie à l'adoption d'un texte par le corps législatif, soumis ensuite à la censure d'un référendum national pouvant mener, en cas de contrariété avec le vote des députés, à la dissolution et au renouvellement du corps législatif.

Dès lors que la question portait sur des dispositions de nature constitutionnelle, le corps législatif, une fois saisi, devait convoquer l'ensemble des assemblées primaires de la République appelées à se prononcer sur la convocation d'une convention nationale pour la réforme de la constitution. Si les

---

(1) Anne-Cécile Mercier, « *Le référendum d'initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet* », Revue française de droit constitutionnel, PUF, 2003, n° 55, p. 498-499.



suffrages avaient approuvé la réunion d'une telle convention, cette dernière soumettait au peuple, *via* le référendum, un projet de Constitution.

Le projet constitutionnel voulu et porté par Condorcet fut rejeté par la Convention les 15 et 16 février 1793. Si la Constitution montagnarde, adoptée quelques mois plus tard, le 24 juin 1793 instaurait à son article 115 un référendum d'initiative populaire intermédiée en matière constitutionnelle <sup>(1)</sup>, il faudra attendre plus de deux siècles et de vifs débats pour que, moyennant quelques tempéraments, l'initiative législative citoyenne soit consacrée par la Constitution.

## ***2) De vifs débats constitutionnels ont longtemps entouré la question du droit d'initiative populaire***

Les débats constitutionnels, notamment au XX<sup>e</sup> siècle, ont permis de mettre en lumière, par leur âpreté et les lignes de divisions qu'ils ont dessinées, la réticence française qui s'attache au référendum d'initiative populaire.

Ainsi, Adhémar Esmein résumait l'initiative législative citoyenne, qui était pour lui « *un élément de trouble et de désorganisation législative* » <sup>(2)</sup>, à la question suivante : « *alors qu'il est difficile d'obtenir une législation cohérente et pondérée avec l'initiative parlementaire, comment l'espérer avec l'initiative populaire ?* » <sup>(3)</sup>.

À l'inverse, Carré de Malberg voit dans l'introduction du référendum d'initiative populaire le meilleur moyen de perfectionner le régime représentatif <sup>(4)</sup>. Cette vision fut d'ailleurs partagée par Léon Duguit qui, dans son *Traité de droit constitutionnel*, définit l'initiative comme « *offrant au peuple la possibilité d'obtenir des lois qui lui paraissent opportunes, alors même que le Parlement y serait opposé. Elle contraint le Parlement à légiférer car si un certain nombre de citoyens le demandent, un projet de loi déterminé sera soumis à l'assemblée qui devra l'examiner et émettre un vote à son sujet* » <sup>(5)</sup>.

L'initiative législative citoyenne, au-delà des débats qui l'ont traversée depuis la Révolution française, ne fera l'objet de propositions concrètes de mise en œuvre que tardivement, notamment lors des travaux du comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Vedel.

---

(1) « Si, dans plus de la moitié des départements plus un, le dixième des Assemblées Primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la révision de l'acte constitutionnel, ou le changement de l'un de ses articles, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les Assemblées Primaires de la République, pour savoir s'il y a lieu à Convention Nationale ».

(2) Adhémar Esmein, « Deux formes de gouvernement », *Revue de droit public*, 1894, p. 41.

(3) Ibid.

(4) Carré de Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Revue de droit public*, 1931, p. 225-244.

(5) Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> édition, tome II, Paris, 1923, p. 477.

### **3) Le Comité Vedel a proposé, sans succès, la mise en place d'un référendum d'initiative minoritaire**

Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, institué le 2 décembre 1993 et placé sous la présidence du doyen Georges Vedel, a proposé l'introduction, à l'article 11 de la Constitution, d'une procédure de référendum d'initiative minoritaire prévoyant <sup>(1)</sup> :

— un champ d'application correspondant à celui visé au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution (organisation des pouvoirs publics, politique économique ou sociale de la Nation ainsi que les services publics qui y concourent, ratification d'un traité), à l'exception de la révision de la Constitution ;

— une initiative combinant un cinquième des membres du Parlement et un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, « *pour ne pas déposséder la représentation nationale de son rôle légitime dans le vote de la loi* » ;

— un contrôle préalable de la conformité à la Constitution de la proposition de loi par le Conseil constitutionnel, chargé d'organiser ensuite la collecte des pétitions des électeurs ainsi que la vérification de leur nombre et de leur validité ;

— la possibilité pour le Parlement d'adopter et non pas simplement d'examiner, dans un délai de quatre mois, la proposition de loi avant qu'elle ne soit soumise au référendum sur décision du Conseil constitutionnel.

Le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics, déposé au Sénat le 11 mars 1993, avait repris la proposition du « comité Vedel », tout en y apportant des modifications significatives : l'initiative du référendum revenait aux seuls électeurs, mais devait recueillir les signatures d'un cinquième d'entre eux, répartis dans l'ensemble des départements et territoires ; le référendum ne devait pas viser à modifier ou abroger une loi promulguée depuis moins de cinq ans ou à consulter les citoyens sur un texte déjà rejeté par référendum depuis moins de cinq ans.

---

(1) Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par Georges Vedel, Rapport au Président de la République, 15 février 1993, p. 35.

À l'occasion de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, M. Pierre Mazeaud avait jugé la proposition du « comité Vedel » insatisfaisante, « *car il serait particulièrement malvenu que l'opposition entrave par ce biais l'action de la majorité qui doit pouvoir appliquer le programme sur lequel elle a été élue afin que, le moment venu, les électeurs puissent juger de son action en toute clarté ; et cela a fortiori si les orientations générales de la politique économique et sociale peuvent faire l'objet d'un référendum* »<sup>(1)</sup>.

**TEXTE PROPOSÉ PAR LE « COMITÉ VEDEL » (1993)**

« Article 11 : II- Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrit sur les listes électorales.

« La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum. »

À partir des travaux menés par le « comité Vedel », la question du droit d'initiative populaire ne cessera plus de se poser dans le débat politique national. Ainsi, plusieurs parlementaires, comme le député André Gerin<sup>(2)</sup>, ont déposé des propositions de loi constitutionnelle en ce sens.

Les campagnes pour les élections présidentielles de 2002 et de 2007 ont également été l'occasion pour les candidats de se prononcer sur cette question. En 2002, Jacques Chirac a fait du droit d'initiative populaire l'une de ses promesses de campagne, suivi en cela, en 2007, par le parti socialiste et l'Union pour la démocratie française (UDF).

**B. La redécouverte de l'initiative législative citoyenne lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**

C'est, en définitive, dans le cadre des travaux du « comité Balladur » et de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 que des réponses concrètes, bien qu'incomplètes, ont été apportées à la question du droit d'initiative populaire.

---

(1) M. Pierre Mazeaud, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, *Assemblée nationale, X<sup>e</sup> législature, n° 2138, 5 juillet 1995, page 12.*

(2) 1. *Proposition de loi constitutionnelle relative au référendum d'initiative populaire et proposition de loi relative au référendum d'initiative populaire, déposées par M. André Gerin et enregistrées à la présidence de l'Assemblée nationale les 17 et 22 juin 1999 (n° 1722 et 1726, 11<sup>ème</sup> législature).* 2. *Proposition de loi constitutionnelle relative au référendum d'initiative populaire et proposition de loi relative au référendum d'initiative populaire, déposées par M. André Gerin et enregistrées à la présidence de l'Assemblée nationale les 5 et 24 juillet 2002 (n° 24 et 134, 12<sup>ème</sup> législature).*

### ***1) La redécouverte du droit à l'initiative populaire par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République***

Constatant que « *la démocratisation des institutions qu'il appelle de ses vœux implique un élargissement du champ de la démocratie* »<sup>(1)</sup>, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par M. Edouard Balladur, a recommandé l'instauration d'un droit d'initiative populaire, s'inspirant sur de nombreux points de la proposition formulée en ce sens, en février 1993, par le « comité Vedel ».

Le « comité Balladur » a ainsi proposé d'« *instaurer un droit d'initiative populaire* »<sup>(2)</sup>, à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative, portant sur l'un des objets prévus pour les lois référendaires (ratification d'un traité, organisation des pouvoirs publics, réforme à caractère économique ou social et services publics qui y concourent), serait contrôlée par le Conseil constitutionnel, chargé de vérifier la conformité à la Constitution de la proposition de loi, puis d'organiser la collecte et la vérification des signatures. Une fois la constitutionnalité de la proposition de loi reconnue par le Conseil constitutionnel et à défaut d'examen par les deux assemblées du Parlement dans un délai d'un an, la proposition de loi serait obligatoirement soumise à référendum par le Président de la République.

Si les conditions liées au nombre de parlementaires à l'origine de l'initiative – un cinquième – et d'électeurs inscrits sur les listes électorales soutenant cette initiative – un dixième – sont identiques dans le dispositif voulu tant par le « comité Vedel » que par le « comité Balladur », certaines différences méritent d'être soulignées. En premier lieu, « *la proposition du « comité Vedel » était plus audacieuse sur un point : elle n'accordait au Parlement qu'un délai de quatre mois pour adopter la proposition de loi, faute de quoi le référendum était organisé* »<sup>(3)</sup>. En second lieu, « *le dispositif proposé par le « comité Balladur » prévoit que le simple examen (et non l'adoption) de la proposition dans un délai d'un an par les deux assemblées du Parlement suffit à éviter l'organisation du référendum* »<sup>(4)</sup>.

---

(1) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par M. Édouard Balladur, dit « comité Balladur », Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007, page 74.

(2) « Comité Balladur », op. cit., pages 74 à 76.

(3) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n<sup>o</sup> 1009, 2 juillet 2008, p. 65.

(4) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 65.

**TEXTE PROPOSÉ PAR LE « COMITÉ BALLADUR »**

« Article 11 : Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

« La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées parlementaires dans le délai d'un an, le Président de la République soumet la proposition au référendum ».

Loin d'être anodines, ces différences, portant sur les délais ainsi que les conditions d'examen par le Parlement, peuvent rendre plus ou moins effective cette nouvelle garantie d'expression des citoyens qu'est le droit d'initiative populaire. Le simple examen de la proposition de loi, dans un délai relativement long, par les deux assemblées rend moins probable l'organisation d'un référendum que la nécessité, pour le Parlement, d'adopter cette proposition de loi dans un délai très restreint. Or, comme le regrette votre rapporteur, c'est précisément le choix qui a été fait lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a vu l'introduction, en droit français, d'une nouvelle procédure d'examen d'une proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs : le référendum d'initiative partagée.

***2) Le référendum d'initiative partagée : une introduction partielle du droit d'initiative populaire lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008***

Sur la base du rapport du « comité Balladur », les débats parlementaires qui se sont engagés en 2008 sur la révision de la Constitution de la Ve République ont accordé une large place à la question du droit d'initiative populaire.

En effet, lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale<sup>(1)</sup>, des députés membres de chacun des quatre groupes politiques<sup>(2)</sup> de l'Assemblée nationale ont présenté plusieurs amendements identiques proposant de créer une nouvelle procédure d'examen d'une proposition de loi, après que celle-ci a reçu l'appui d'un dixième des électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales.

C'est l'amendement présenté par M. Arnaud Montebourg, qui, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et modifié devant les deux assemblées au cours de la navette parlementaire, a permis de créer, à l'article 11 de la Constitution, le référendum d'initiative partagée<sup>(3)</sup>.

---

(1) *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (n° 820, XIII<sup>ème</sup> législature), enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008.*

(2) *Respectivement MM. Christian Vanneste, François Sauvadet, Noël Mamère, Jean-Claude Sandrier et Arnaud Montebourg.*

(3) *Article 4 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 28 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.*

S'inspirant largement des propositions formulées par le « comité Vedel », puis le « comité Balladur », cette nouvelle procédure prévoit :

— un champ d'application correspondant à celui visé 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 ainsi que les services publics qui y concourent, autorisation de la ratification d'un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions ;

— une initiative combinant un cinquième des membres du Parlement et un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ;

— une initiative prenant la forme d'une proposition de loi en bonne et due forme *ab initio*, respectant, par conséquent, les règles relatives au dépôt et à la recevabilité tant financière que législative des propositions de loi ;

— l'impossibilité pour la proposition de loi d'avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, « *cela afin d'éviter que ce référendum ne devienne une arme de contestation d'une nouvelle législation et pour ainsi dire d'obstruction du travail du législateur* »<sup>(1)</sup> ;

— un contrôle de la conformité à la Constitution de la proposition de loi par le Conseil constitutionnel, avant qu'elle ne soit soumise à référendum. Le Conseil est également chargé de contrôler la régularité de la procédure (par exemple, vérification du nombre et de la validité des pétitions des électeurs) ;

— la possibilité pour le Parlement de se contenter d'examiner la proposition de loi pour qu'elle ne soit pas soumise au référendum.

Si la procédure du référendum d'initiative partagée est innovante, elle n'en demeure pas moins, à ce jour, incomplète et dénuée de toute effectivité. En effet, pour l'application cette nouvelle garantie d'expression des citoyens, le Constituant a renvoyé au législateur organique le soin de déterminer certains aspects de la procédure qui, au gré des choix susceptibles d'être opérés, pourraient en amoindrir la portée. Dans cette perspective, il revient au législateur organique de :

— déterminer les conditions de présentation de cette initiative, ce qui comprend, notamment, l'impossibilité d'organiser un référendum à une date trop rapprochée d'une échéance électorale et un délai maximal pour la collecte des déclarations de soutien des électeurs ;

— préciser les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle la conformité de la proposition de loi à la Constitution ainsi que la régularité de la procédure ;

— fixer les délais pendant lesquels la proposition de loi appuyée par un dixième des électeurs devra être examinée par le Parlement ;

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 67.

Les choix qu'il revient au législateur organique de faire ne sont pas sans conséquences sur la pérennité de cette nouvelle procédure.

En effet, les seuils exigés par la Constitution pour la mise en œuvre du droit d'initiative partagée – un cinquième des membres du Parlement, soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales – sont déjà bien supérieurs à ceux exigés au sein de l'Union européenne – un million de citoyens ressortissants d'un nombre significatif d'États membres <sup>(1)</sup> – ou devant le Conseil économique, social et environnemental, pour le saisir par voie de pétition – 500 000 personnes <sup>(2)</sup>.

Cette contrainte, qui ne doit pas être sous-estimée, nécessite donc que les dispositions organiques, dans le respect des dispositions constitutionnelles, n'amoindrissent pas encore davantage un droit d'initiative, dont l'application semble déjà bien compromise.

À cet égard, la question du délai d'examen par les deux assemblées revêt une importance majeure. Si ce délai est trop long, il donnera aux citoyens le sentiment de faire barrage à une campagne de collecte des pétitions ayant permis de recueillir le soutien d'au moins 4,5 millions d'électeurs. À l'inverse, s'il est trop court, les assemblées n'auront matériellement pas le temps d'examiner cette proposition, qui sera de manière quasi-systématique soumise à référendum.

De la même manière, si l'article 61 de la Constitution prévoit que le contrôle de conformité à la Constitution des propositions de loi de l'article 11 intervient « *avant qu'elles ne soient soumises à référendum* », il n'est pas précisé si ce contrôle doit intervenir avant ou bien après les opérations de collecte des signatures. Il serait, à cet égard, difficilement compréhensible pour les citoyens qu'une proposition de loi ayant reçu le soutien de 4,5 millions d'électeurs ne puisse être examinée par les deux assemblées, ni soumise à référendum, en raison de sa contrariété à la Constitution.

---

(1) *Article 11 du Traité sur l'Union européenne* : « 4. Des 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 européenne, 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 ».

(2) *Article 5 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental* : « Art. 4-1. - Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental.

« La pétition est rédigée en français et établie par écrit. Elle est présentée dans les mêmes termes par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Elle indique le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire et est signée par lui.

« La pétition est adressée par un mandataire unique au président du Conseil économique, social et environnemental. Le bureau statue sur sa recevabilité au regard des conditions fixées au présent article et informe le mandataire de sa décision. Dans un délai d'un an à compter de cette décision, le Conseil se prononce par un avis en assemblée plénière sur les questions soulevées par les pétitions recevables et sur les suites qu'il propose d'y donner.

« L'avis est adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et au mandataire de la pétition. Il est publié au Journal officiel. »

**ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION DANS SA RÉDACTION ISSUE DE LA RÉVISION  
CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008**

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au *Journal Officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

« Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

« Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

« Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

« Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

« Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

« Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

**C. Un incontestable succès du référendum d'initiative populaire à l'étranger**

Si le référendum d'initiative populaire n'entre pas dans les habitudes de la pratique démocratique en France, force est de reconnaître qu'il a connu, à l'étranger, un incontestable succès. Une étude réalisée en 2002 par le Sénat<sup>(1)</sup> a ainsi permis de comparer les dispositions nationales relatives au référendum d'initiative populaire en Italie, en Suisse, en Belgique et en Californie, qui accordent une très large place à l'initiative populaire sous toutes ses formes. Le référendum d'initiative populaire y est consultatif ou abrogatif et reconnaît au corps électoral, dans certains cas, un droit de veto sur certains textes.

***1) Le référendum d'initiative populaire donnant aux électeurs un droit de veto sur certains textes adoptés par le Parlement***

Le référendum d'initiative populaire, qui reconnaît aux électeurs un droit de veto sur certains textes adoptés par le Parlement, est présent, sous des formes diverses, en Italie, en Suisse et en Californie.

---

(1) *Les documents de travail du Sénat*, Le référendum d'initiative populaire, *Série Législation comparée*, n° LC 110, septembre 2002.



En effet, une partie du corps électoral peut demander que certains textes, après leur adoption et avant leur entrée en vigueur, soient soumis à référendum. La demande de référendum suspend alors l'entrée en vigueur de la norme attaquée jusqu'au résultat du vote.

Dans les trois cas, le délai prévu pour l'organisation d'un référendum est de l'ordre de trois mois.

En revanche, le champ d'application de cette procédure varie sensiblement. Alors qu'elle s'applique à presque toutes les lois, autres que fiscales et budgétaires, en Californie, ainsi qu'à toutes les lois fédérales et aux arrêtés fédéraux les plus importants en Suisse, elle concerne, en Italie, les seules lois constitutionnelles, qui n'ont pas été approuvées, en seconde lecture, par les deux tiers des membres de chaque assemblée.

La procédure est mise en œuvre à la demande de 500 000 électeurs en Italie, de 50 000 électeurs en Suisse, et d'un nombre d'électeurs égal à 5 % des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur en Californie, ce qui représente environ 400 000 électeurs.

Afin que cet instrument ne devienne pas un moyen d'obstruction du travail du législateur, ce dernier peut, en Suisse et en Californie, qualifier une loi d'urgente. En Suisse, l'urgence annule l'effet suspensif de la demande de référendum et permet à la norme attaquée d'entrer immédiatement en vigueur, tandis qu'en Californie, elle la soustrait définitivement au champ du référendum.

## ***2) Le référendum d'initiative populaire permettant aux électeurs d'abroger des lois en vigueur***

Le référendum d'initiative populaire peut également être abrogatif. C'est notamment le cas en Italie, où toutes les lois en vigueur, à l'exception des lois fiscales et budgétaires, des lois d'amnistie et de remise de peine, ainsi que des lois autorisant la ratification de traités internationaux, peuvent, à la demande de 500 000 électeurs, être soumises à référendum en vue de leur abrogation. La demande d'abrogation peut alors porter sur tout ou partie de la loi contestée.

Chargée de contrôler la recevabilité des demandes d'abrogation par voie référendaire, la Cour constitutionnelle italienne a progressivement encadré par sa jurisprudence l'utilisation de ce dispositif. Ainsi, elle a jugé que les demandes de référendum abrogatif n'étaient pas recevables lorsqu'elles pouvaient avoir pour effet d'altérer l'équilibre institutionnel.

Par ailleurs, des conditions liées à la participation sont exigées. Ainsi, « pour que la norme contestée soit abrogée, il faut, d'une part, que la majorité des votants approuve la proposition et, d'autre part, que la participation électorale atteigne 50 % »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Les documents de travail du Sénat, op. cit., p. 3.

### ***3) Le référendum d'initiative populaire permettant aux électeurs de demander l'adoption de certains textes législatifs***

Le droit d'initiative populaire permet, enfin, à une partie du corps électoral de demander, par référendum, l'adoption de certains textes législatifs. C'est le cas notamment de l'État fédéral suisse et en Californie.

Concernant le champ d'application de l'initiative populaire, le référendum aura pour objet, en Californie, soit la révision de la Constitution, soit l'adoption d'une loi ordinaire et ce, en dehors de toute intervention du Parlement. À l'inverse, en Suisse, l'initiative ne peut être mise en œuvre au niveau fédéral qu'en matière constitutionnelle.

Dans ces deux États toutefois, des conditions liées au nombre minimal de personnes demandant un référendum sont exigées. En Suisse, l'initiative populaire doit être présentée par 100 000 électeurs. En Californie, une telle initiative n'est recevable que si elle est présentée par un nombre minimal d'électeurs égal, en matière constitutionnelle, à 8 % des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur et, en matière législative, à 5 % d'entre elles.

Le dépôt de l'initiative populaire n'a, en revanche, pas les mêmes conséquences dans les deux États.

En Californie, dès lors qu'il est déclaré recevable, le dépôt de l'initiative entraîne l'organisation de plein droit d'un référendum, à l'issue duquel la norme proposée peut être définitivement adoptée. Une fois cette loi adoptée par voie référendaire, le Parlement peut toujours la modifier ou l'abroger. Mais s'il le fait, la loi ainsi modifiée ou adoptée par le Parlement doit de nouveau être soumise au référendum pour validation.

En Suisse, en revanche, l'initiative est examinée en premier lieu par le Parlement fédéral, avant d'être soumise ensuite aux électeurs, sauf si l'initiative porte sur une révision totale de la Constitution fédérale. Deux cas de figures peuvent alors se produire.

En premier lieu, l'initiative populaire a été rédigée et est, à ce titre, susceptible d'être insérée telle quelle dans la Constitution. Dans ce cas, le Parlement fédéral peut présenter une contre-proposition et le référendum portera soit sur le texte de l'initiative, soit à la fois sur ce texte et sur la contre-proposition.

En second lieu, l'initiative populaire a été rédigée sous forme de principes généraux et n'est donc pas, à ce titre, susceptible d'être intégrée telle quelle dans la Constitution. Si le Parlement fédéral approuve cette demande présentée en termes généraux, il élabore directement une proposition de révision constitutionnelle, soumise à référendum. En revanche, si le Parlement fédéral n'approuve pas cette demande, un premier référendum est organisé sur l'opportunité d'une telle révision. Si son principe est approuvé par la majorité des

votants, le Parlement fédéral élabore une proposition de révision constitutionnelle, elle-même soumise à référendum.

Dans les deux cas, les propositions de révision constitutionnelle, qu'elles résultent d'une demande rédigée ou qu'elles aient été élaborées par le Parlement fédéral, doivent être approuvées à la double majorité des votants et des cantons.

## **II. FAIRE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE UN VÉRITABLE INSTRUMENT DE LA VIE DÉMOCRATIQUE FAVORISANT L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ**

Si le droit d'initiative populaire n'entre pas dans les habitudes de la pratique démocratique en France, celle-ci pourrait y gagner et s'enrichir d'un nouvel instrument favorable à l'exercice de la citoyenneté pour peu que celui-ci fasse l'objet d'une application rapide et effective et que les incertitudes qui conditionnent son succès soient dissipées.

### **A. Permettre l'entrée en vigueur rapide d'une réforme trop longtemps retardée**

Bien que le référendum d'initiative partagée soit loin de constituer le véritable droit d'initiative populaire que votre rapporteur appelle de ses vœux, l'entrée en vigueur de cette nouvelle garantie d'expression des citoyens est aujourd'hui subordonnée à l'adoption rapide d'une loi organique.

Plus de deux ans après l'adoption de la révision constitutionnelle qui a vu la création, à l'article 11 de la Constitution, d'une procédure législative d'initiative conjointe, un constat s'impose : le Gouvernement, en dépit d'annonces répétées, n'a rendu public, ni déposé aucun projet de loi organique nécessaire à l'application de ce dispositif.

Souvent annoncé, jamais déposé, ce projet de loi organique ne semble pas promis à une adoption rapide, en dépit des déclarations successives qui ont été faites en ce sens. En effet, lors de l'examen, en octobre 2009, de la proposition de résolution du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche<sup>(1)</sup>, appelant au dépôt rapide d'un projet de loi organique relatif à l'application de l'article 11 de la Constitution, le ministre chargé des relations avec le Parlement avait déclaré : « *Mon prédécesseur [...] avait indiqué devant le Sénat, le 12 février 2009, que tous les textes prévus par la révision constitutionnelle seraient présentés progressivement au Parlement au cours de l'année 2009. Le Gouvernement tient son engagement. Le projet de loi organique relatif au référendum d'initiative parlementaire et populaire sera déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, [...] avant la fin de l'année 2009* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Proposition de résolution (n° 1895, XIII<sup>e</sup> législature) estimant urgente la mise en oeuvre de l'article 11 de la Constitution sur l'extension du référendum, présentée par M. Jean-Marc Ayrault au nom du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

(2) Journal officiel Débats Assemblée nationale, deuxième séance du 15 octobre 2009.

Plus récemment encore, lors de l'examen par l'Assemblée nationale, en octobre 2010, de la proposition de loi constitutionnelle et de la proposition de loi organique pour une République décente <sup>(1)</sup>, le ministre chargé des relations avec le Parlement a annoncé la présentation imminente d'un projet de loi organique sur le référendum d'initiative partagée, invitant l'auditoire à « *surveiller de près [...] les comptes rendus des réunions du Conseil des ministres [...] qui vont intervenir dans les prochaines semaines* » <sup>(2)</sup>.

Le Gouvernement a, parallèlement, été interpellé à plusieurs reprises par des députés <sup>(3)</sup> et des sénateurs <sup>(4)</sup> sur les raisons du retard pris dans l'élaboration et l'adoption du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 11 de la Constitution.

Faute d'application effective du référendum d'initiative partagée, plus de deux ans après sa création, les citoyens ont organisé, non sans succès, des consultations dépourvues de valeur légale, à l'instar de la consultation citoyenne nationale du 3 octobre 2009 sur l'avenir du service public de la poste qui a permis de recueillir le soutien de plus d'un million et demi de citoyens.

Cette carence du Gouvernement est d'autant plus inacceptable que les attentes de la société civile sont fortes. Afin de remédier à cette situation qui ne saurait perdurer plus longtemps, la présente proposition de loi organique entend assurer la pleine effectivité de ce nouvel instrument de la vie démocratique française.

## **B. Assurer la pleine effectivité de ce nouveau moyen d'expression des citoyens**

En vue de conférer au référendum d'initiative partagée toute son effectivité et d'en faire un véritable instrument d'expression des citoyens, la présente proposition de loi organique répond à trois préoccupations majeures : des délais de collecte et d'examen raisonnables et pertinents ; la reconnaissance du rôle des organisations collectives dans le recueil des signatures ; un droit d'initiative des citoyens clair et compréhensible.

### **1) Prévoir des délais de collecte et d'examen raisonnables et pertinents**

Afin de rendre applicable le référendum d'initiative partagée, la présente proposition de loi organique prévoit deux délais. Elle instaure, en premier lieu, un

---

(1) Proposition de loi constitutionnelle et proposition de loi organique pour une République décente (n° 2774 et 2775, XIII<sup>e</sup> législature) de MM. Jean-Marc Ayrault, Gaëtan Gorce, Christian Eckert et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés.

(2) Journal officiel Débats Assemblée nationale, première séance du 14 octobre 2010.

(3) Cf. question écrite (n° 6187, XIII<sup>e</sup> législature, AN) de M. Pierre-Alain Muet et question au Gouvernement AN (n° 1589, XIII<sup>e</sup> législature, AN) de M. Michel Vauzelle.

(4) Cf. question écrite (n° 10807, session 2009-2010, Sénat) de M. Roland Courteau et question écrite (n° 09838, session 2009-2010, Sénat) de Mme Annie David.

délai maximal d'un an pour collecter les déclarations de soutien des électeurs. Elle ouvre, ensuite, à chaque assemblée, un délai de trois mois pour examiner la proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Parce que de la définition de ces délais dépend le succès du référendum d'initiative partagée, ils doivent permettre le bon déroulement de chaque étape de la procédure sans la priver de son effectivité.

Ainsi, pour la collecte des signatures des électeurs, la détermination d'un délai maximal d'un an poursuit une double ambition. Elle assure, en premier lieu, un délai raisonnable pour organiser, sur un plan matériel, les opérations de collecte de plus de quatre millions et demi de pétitions. Alors même que ce seuil est très élevé, la fixation d'un délai trop court priverait cette nouvelle procédure de toute effectivité. Elle permet, en second lieu, de fixer une échéance mobilisatrice, seule capable d'emporter l'adhésion rapide et massive de plusieurs millions de citoyens sur un même texte.

De manière similaire, l'ouverture d'un délai de trois mois à chaque assemblée pour se prononcer par un vote, en première lecture, sur une proposition susceptible d'être soumise à référendum cherche à concilier les mêmes exigences contradictoires. En ayant retenu un délai de trois mois, suspendu en dehors des sessions ordinaires du Parlement, la présente proposition de loi organique permet tout d'abord, pour la première assemblée saisie du texte, de tenir compte de l'encombrement de son ordre du jour, notamment en période budgétaire, au cours de laquelle le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, répondant eux-mêmes à des délais d'examen contraints, sont inscrits à l'ordre du jour par priorité. Ce délai de trois mois, devant la seconde assemblée saisie, assure ensuite le respect des délais constitutionnels d'examen fixés par l'article 42 de la Constitution, à savoir un délai de quatre semaines entre la transmission d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion en séance.

## ***2) Reconnaître le rôle des organisations collectives dans le recueil des pétitions***

Prenant acte du fait qu'il ne saurait y avoir de mobilisation sans organisations, la présente proposition de loi organique reconnaît le rôle que les associations, les fondations, les organisations non gouvernementales ou toute autre personne morale de droit privé seront amenées à jouer dans cette nouvelle procédure d'initiative partagée.

En effet, le seuil de quatre millions et demi de signatures, exigé par l'article 11 de la Constitution, constitue une barrière si élevée qu'il est quasiment impossible qu'elle puisse être atteinte par l'addition des seules initiatives individuelles. C'est pourquoi, la présente proposition de loi organique prévoit que des personnes morales de droit privé ont la possibilité d'organiser une pétition collective et de recueillir, à ce titre, les signatures des électeurs.

En outre, parce que cette nouvelle procédure met en jeu l'exercice de la souveraineté nationale, la reconnaissance du rôle joué par les organisations collectives s'accompagne d'un encadrement juridique de leur intervention. Ainsi, la qualité des personnes morales susceptibles d'organiser une pétition collective est définie de manière assez stricte et seuls pourront agir en ce sens les personnes morales de droit privé ayant leur siège sur le territoire français ou les groupements de personnes morales de droit privé ayant chacune leur siège sur le territoire français.

De telles exigences, imposant que les personnes morales concernées présentent un lien très fort avec la France, permettront de s'assurer que les objectifs poursuivis par les personnes morales organisatrices d'une pétition collective répondent à des considérations et des intérêts nationaux et ainsi d'exclure tout risque d'ingérence.

### ***3) Rendre le droit d'initiative partagée compréhensible pour les citoyens***

La présente proposition de loi organique a fait le choix, enfin, d'une procédure simple et cohérente afin de rendre l'initiative partagée facilement compréhensible pour les citoyens.

Il en est ainsi en matière du contrôle préalable de constitutionnalité de la proposition de loi susceptible d'être soumise à référendum. En effet, l'article 61 de la Constitution prévoit seulement que le contrôle de conformité à la Constitution des propositions de loi de l'article 11 intervient « *avant qu'elles ne soient soumises à référendum* ». Il n'est pas précisé, en revanche, si ce contrôle doit intervenir avant ou bien après les opérations de collecte des signatures.

Il serait difficilement compréhensible pour les citoyens qu'une déclaration de non-conformité à la Constitution, prononcée par une institution certes indépendante, mais ne bénéficiant que d'une faible légitimité démocratique, fasse obstacle à l'examen parlementaire et à l'organisation d'un référendum sur une proposition de loi soutenue par 4,5 millions d'électeurs et ayant soulevé des attentes importantes dans l'ensemble de la société.

Comme l'ont souligné l'ensemble des personnes auditionnées par votre rapporteur, en assurant le contrôle préalable de constitutionnalité avant le référendum, comme la lettre de la Constitution l'y invitait, mais également avant l'organisation des opérations de collecte des pétitions, comme l'esprit de la réforme le suggérait, la présente proposition de loi organique a entendu faire du droit d'initiative des citoyens un droit clair et accessible à tous.

De la même manière, en clarifiant la notion d'examen de la proposition de loi par les deux assemblées (cf. *infra*), le législateur organique entend éviter que la procédure parlementaire ne puisse être détournée de sa vocation afin de faire barrage à l'organisation d'un référendum.

### **C. Lever les ambiguïtés de cette procédure afin d'en assurer le succès et la pérennité**

Assurer la pleine effectivité du droit d'initiative partagée suppose également que les imprécisions dont la rédaction de l'article 11 de la Constitution est porteuse soient clarifiées. Tel est l'ambition de la présente proposition de loi organique qui, dans le respect de la lettre constitutionnelle, précise ce que doivent être à la fois les conditions de présentation et l'examen parlementaire d'une proposition de loi susceptible d'être soumise à référendum.

#### ***1) Préciser les conditions de présentation de l'initiative partagée***

L'article 11 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, renvoie au législateur organique le soin de déterminer les « *conditions de présentation* » de cette initiative partagée.

Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, en 2008, le président de la commission des Lois de l'Assemblée a indiqué qu'une telle disposition permettrait notamment de prévoir « *que le recueil du soutien d'un dixième des électeurs devra intervenir dans un délai déterminé à compter du dépôt de la proposition de loi* »<sup>(1)</sup> ou « *qu'il sera impossible de présenter une initiative à une date trop rapprochée d'une échéance électorale* »<sup>(2)</sup>.

Dans le respect de la volonté du constituant, la présente proposition de loi organique définit les conditions de présentation de l'initiative partagée et prévoit, à cette fin, un délai maximal d'un an pour la collecte des déclarations de soutien des électeurs (cf. *supra*) ainsi que l'impossibilité d'organiser un référendum dans les trois mois précédant une élection présidentielle ou le renouvellement général de l'Assemblée nationale.

Cette dernière condition, loin de réduire la portée du référendum d'initiative partagée, cherche à concilier le droit d'initiative des citoyens et les garanties indispensables dont il convient de l'entourer pour pallier les inconvénients qui en pourraient résulter. En effet, comme le rapport du « comité Balladur » l'a rappelé, « *les consultations référendaires sont souvent perturbées par les circonstances politiques du moment, qui prennent parfois le pas sur la question posée* »<sup>(3)</sup>.

Le référendum est et doit rester une procédure de vote permettant de consulter directement les électeurs sur une question ou sur un texte. En aucun cas, il ne doit être détourné de son objet principal afin de peser sur le résultat d'une campagne électorale en cours.

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 68.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 68.

(3) « Comité Balladur », op. cit., page 74.

Afin que le référendum d'initiative partagée ne glisse vers le référendum-plébiscite et qu'il devienne un véritable instrument de la vie démocratique française favorisant l'exercice de la citoyenneté, la présente proposition de loi organique prévoit donc que le Président de la République ne peut, dans les trois mois qui précèdent la tenue d'une élection présidentielle ou le renouvellement général de l'Assemblée nationale, organiser un référendum sur une proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs.

Votre rapporteur souhaite, à cet égard, rappeler que cette limitation dans le temps ne fait que suspendre l'organisation d'un référendum par le Président de la République et ne constitue en rien une fin de non-recevoir définitive qui serait adressée aux citoyens. Une fois l'élection présidentielle et le renouvellement général de l'Assemblée nationale achevés et quels qu'en soient les résultats, le Président de la République, même nouvellement élu, sera tenu de reprendre l'organisation du référendum.

## ***2) Clarifier la notion d'examen de la proposition de loi par les deux assemblées***

La présente proposition de loi organique entend lever toutes les ambiguïtés dont est porteuse la rédaction de l'article 11 de la Constitution, telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En effet, le texte constitutionnel dispose que le référendum n'intervient que si les deux assemblées n'ont pas « *examiné* » la proposition de loi. La question se pose de savoir si une assemblée a véritablement examiné une proposition de loi au sens de l'article 11 de la Constitution, dès lors notamment qu'avant même que ne s'engage l'examen détaillé du texte, elle a adopté une motion de renvoi en commission, ayant pour seul effet de suspendre le débat, une motion de rejet préalable, ayant pour objet de « *faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer* »<sup>(1)</sup>, ou une question préalable ayant pour objet de « *faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération* »<sup>(2)</sup>.

Parce qu'à ce stade de la procédure de l'initiative législative citoyenne, la proposition de loi qui est soumise à l'examen de la première assemblée a été soutenue par un cinquième des membres du Parlement et un dixième au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales, il serait difficilement compréhensible pour les citoyens qu'une suspension du débat parlementaire, résultat de l'adoption d'une motion de renvoi en commission, puisse valoir examen de la proposition de loi et mettre fin à l'organisation d'un référendum.

De la même manière, il serait quelque peu paradoxal de considérer que la proposition de loi susceptible d'être soumise à référendum a été examinée par le Parlement à la suite de l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'une motion de rejet préalable ou, au Sénat, d'une question préalable, qui valent certes rejet, mais qui

---

(1) Article 91, al. 5 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Article 44, al. 3 du Règlement du Sénat.



ont pour objet de décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur un texte ayant reçu le soutien de 4,5 millions d'électeurs.

Les attentes immenses soulevées chez les citoyens par une campagne de signature de pétitions ne se satisferaient en aucun cas du fait que la procédure parlementaire puisse être détournée afin de faire barrage à l'organisation d'un référendum, sans que l'une des deux assemblées n'ait juridiquement adopté ou rejeté le texte en cause.

C'est pourquoi, la présente proposition de loi lève toute ambiguïté et prévoit qu'il revient à chacune des deux assemblées, dans le délai de trois mois qui lui est imparti, soit de s'abstenir de faire quoi que ce soit pour permettre l'organisation d'un référendum, soit de se prononcer, en séance publique, par un vote de rejet ou d'adoption, sur le texte qui lui est soumis, pour empêcher l'organisation du référendum d'initiative partagée. Il s'agit d'une lecture respectueuse de la lettre constitutionnelle que votre rapporteur juge indispensable pour assurer la pérennité et la réussite de cette procédure entièrement nouvelle dans nos institutions.

\*

\*      \*



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Au cours de sa séance du mercredi 24 novembre 2010, la Commission examine, sur le rapport de M. François de Rugy, la proposition de loi organique relative à l'initiative législative citoyenne par droit de pétition selon l'article 11 de la Constitution (n° 2908).*

*Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.*

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Votre proposition de loi organique est très sympathique, cher collègue, mais en 2008 vous n'aviez pas voté la réforme constitutionnelle... Ayez donc le courage de dire que vous le regrettez et que si c'était à refaire, vous la voteriez !

Êtes-vous certain que le Gouvernement ne va pas nous proposer des avancées ? Déposer une proposition de loi avant la présentation d'un projet de loi me semble quelque peu démagogique.

Il est vrai que nous n'en sommes pas à la première surprise. Je pense notamment à la question du cumul de mandats. Je serais prête à voter vos propositions de loi si vos actes étaient conformes à ce que vous proposez...

**M. Jacques Valax.** Cette proposition de loi apporte toutes les précisions nécessaires au fonctionnement de l'initiative législative citoyenne, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. C'est un véritable travail d'orfèvre, et je m'étonne que Mme Zimmermann puisse la qualifier de texte « sympathique ».

Nous ne sommes pas rancuniers. Effectivement nous n'avons pas voté la réforme constitutionnelle, mais pour nous inciter à la voter, on nous avait dit qu'elle nous apporterait davantage de droits ; or près de deux ans et demi après, nous constatons que le Gouvernement n'a respecté aucun de ses engagements. Comme l'a dit un constitutionnaliste que nous avons auditionné, cette proposition de loi organique n'est que la conséquence directe de la carence du Gouvernement.

Notre position de principe est très simple : il faut qu'une loi organique soit en vigueur avant les échéances électorales de 2012. Le refus du Gouvernement devra s'entendre comme le renoncement à voir s'appliquer une procédure qui est l'une des rares avancées de la révision constitutionnelle de 2008. Et votre refus de nous suivre sur ce texte apparaîtrait comme la trahison d'une promesse faite par le constituant au peuple français ; j'ose espérer que vous ferez preuve de courage et d'honnêteté intellectuelle.

La loi organique doit respecter plusieurs impératifs. Tout d'abord, la procédure de collecte des pétitions doit assurer la plus grande liberté aux citoyens et aux associations, en même temps que la sincérité de la collecte : sur ce point, la proposition de loi apporte les garanties nécessaires. Ensuite, il convient de préciser strictement les conditions dans lesquelles l'examen de la proposition de loi par les

deux assemblées pourra interrompre la procédure référendaire. Enfin, nous souhaitons que la proposition de loi référendaire ne puisse être rejetée que par un vote solennel en séance publique. Nous aurons l'occasion de défendre des amendements.

**M. Pascal Terrasse.** Je voudrais moi aussi souligner la qualité de cette proposition de loi. C'est le fruit d'un travail particulièrement sérieux, destiné à faire en sorte que la loi constitutionnelle que vous avez votée, madame Zimmermann, soit appliquée. Le Parlement est en revanche bafoué lorsque, comme il y a quelques semaines, on revient sur des lois organiques quelques années après les avoir votées, ou encore, comme nous le voyons chaque jour un peu plus, lorsque l'exécutif prend des décisions à la hussarde, sans laisser les parlementaires en débattre.

Le texte que vient de nous présenter François de Rugy vise à redonner la parole au peuple, qui se sent de moins en moins représenté – sur la réforme de La Poste ou celle des retraites, certains d'entre nous auraient souhaité l'organisation d'un référendum. Nous chercherons sans doute à l'enrichir en séance publique, mais nous nous réjouissons que d'ores et déjà, il apporte les compléments nécessaires à la loi constitutionnelle que vous avez votée.

**M. Christian Vanneste.** Pour ma part je ne voterai pas ce texte car si j'ai voté la réforme constitutionnelle, cela ne signifiait pas que j'en approuvais l'ensemble des éléments ; et je suis tellement partisan de la démocratie directe que je considère le dispositif introduit à l'article 11 comme très insuffisant, notamment du fait de sa lourdeur. À mes yeux, la démocratie directe suppose la fréquence des consultations, comme en Suisse, ou maintenant en Allemagne, ou dans nombre d'États de l'Ouest des États-Unis ; on constate que la plupart du temps, les électeurs, sur des sujets très divers, font preuve d'une grande sagesse, et surtout que l'utilisation du référendum ne perturbe pas la vie politique et ne génère pas des processus plébiscitaires.

La réforme constitutionnelle n'ayant pas été à mes yeux assez loin sur ce sujet, je souhaite que l'on n'aille pas trop vite dans la mise en pratique.

**Mme Martine Billard.** Dès lors que la réforme constitutionnelle a été votée, madame Zimmermann, il est surprenant que deux ans et demi après, le Parlement n'ait pas adopté l'ensemble des lois organiques nécessaires à son application. Les parlementaires sont dans leur rôle lorsqu'ils s'en inquiètent et formulent des propositions. En outre, il y avait un certain consensus sur la mise en place d'un référendum d'initiative citoyenne – au demeurant assez corseté par les dispositions constitutionnelles qui ont été adoptées. Le fait que la loi organique sur ce sujet se fasse toujours attendre est une atteinte à la démocratie, les citoyens étant empêchés de prendre des initiatives. C'est la raison d'être de cette proposition de loi, que nous voterons.

**M. Noël Mamère.** Cette proposition de loi consiste tout simplement à remettre debout la pyramide républicaine, en faisant en sorte que les textes que nous votons puissent être appliqués. Vous la trouvez peut-être « sympathique », madame Zimmermann, mais elle est surtout juridiquement très structurée.

Je ne comprends pas que nos collègues de droite ne veuillent pas la voter, alors qu'ils soutiennent la proposition, formulée par le Président de la République lors de sa dernière intervention télévisée, à savoir que les citoyens soient présents dans les tribunaux correctionnels : on ne peut pas à la fois dire que les citoyens ne sont pas suffisamment associés au fonctionnement de nos institutions et refuser qu'ils se saisissent de ce qui les regarde. Cette proposition de loi donne suite à un engagement qui n'a pas été tenu ; son adoption ne peut que conforter la vitalité démocratique de notre pays, à un moment où nous souffrons d'une grave crise de confiance des citoyens envers le monde politique.

Enfin, madame Zimmermann, il ne faut pas prendre les députés pour des imbéciles. Lorsque, en vertu du « droit de tirage », l'opposition présente une proposition de loi, le Gouvernement demande un vote bloqué – cela s'est produit trois fois hier après-midi – et la majorité n'est quasiment pas représentée pendant le débat. Pas une seule de nos propositions de loi n'a été adoptée. C'est ce que j'appelle un détournement des intentions affichées et vous faites de même vis-à-vis de l'ensemble des Français.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je me réjouis que M. Mamère découvre enfin des vertus – ou au moins une – à une réforme constitutionnelle qu'il n'a pas souhaité voter et qu'il semble considérer que l'échevinage constituerait également un progrès démocratique.

Je n'ai pas eu le temps, et je prie le rapporteur de m'en excuser, de prendre connaissance du détail de cette proposition de loi, mais je considère qu'il est grand temps d'agir : la réforme constitutionnelle a été votée il y a bientôt deux ans et demi ; or si l'exception d'inconstitutionnalité a déjà créé du droit et produit des effets politiques, en revanche, la capacité d'initiative des citoyens dans le processus législatif ne s'est toujours pas concrétisée. Il n'est pas raisonnable de nous expliquer que le calendrier législatif empêche de mettre en place ce droit. La législature va-t-elle se terminer sans que nous l'ayons fait ? Nos concitoyens ne pourraient pas comprendre que nous ayons voté une réforme constitutionnelle sans adopter ensuite les textes nécessaires à son application. Que ce soit à travers la proposition de notre collègue de Rugy, par la mise en place d'un groupe de travail au sein de notre commission ou par le dépôt d'un projet gouvernemental, les engagements pris par la majorité doivent être tenus.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** En juillet dernier, j'ai adressé un courrier au Président de la République pour souligner la nécessité d'adopter deux textes organiques, celui relatif à la procédure de destitution du Président de la République, lié à une révision constitutionnelle datant de la précédente législature,

et celui dont nous parlons aujourd'hui. En réponse, j'ai été informé du prochain dépôt de ces projets de loi.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Apparemment, les courriers ne suffisent pas. Il faut donc agir.

**M. Étienne Blanc.** Heureusement que l'on donne du temps au temps : cela permet au Parti socialiste de se renier et à tous les groupes de gauche d'adopter aujourd'hui une position absolument contraire à celle qu'ils défendaient en 2008 sur le projet de loi constitutionnelle. Ils considéraient que nous n'allions pas assez loin, que ce droit nouveau était illusoire ; et, aujourd'hui, ils nous expliquent qu'il est urgent d'adopter un texte organique ! Il n'y a là rien de nouveau : la gauche s'était opposée à la Constitution de 1958 et elle la pare maintenant de toutes les vertus ; en matière de retraites, elle s'était élevée contre des réformes qu'aujourd'hui elle n'envisage pas de remettre en cause...

Le Gouvernement a pris le temps d'un travail approfondi. Le projet de loi organique qu'il a élaboré a été transmis au Conseil d'État. Le texte qui nous sera présenté aura donc été mûrement réfléchi et pesé. C'est pourquoi la meilleure solution serait que ses auteurs retirent cette proposition de loi ; à défaut, il conviendrait de la rejeter.

**M. Claude Goasguen.** Je retrouve dans ce texte tous les défauts que j'avais soulignés dans le débat sur l'article 11. L'introduction de cette disposition dans la Constitution a été une erreur et je souhaite que le Conseil d'État fasse attendre le plus longtemps possible son avis sur le texte organique.

La démocratie directe est une belle idée, mais Rousseau avait bien précisé dans son *Contrat social* qu'il ne fallait surtout pas l'appliquer aux grandes nations, en particulier à la France, où elle ne pouvait avoir que des conséquences fâcheuses. L'histoire lui a donné raison puisque le seul moment où elle a été mise en application n'est pas le meilleur de notre mémoire collective : c'était en 1793.

J'ai toujours eu une vision parlementaire de la Cinquième République. Or cet article 11 est un coup porté à cette conception. Il n'est pas utile d'affaiblir un peu plus encore le Parlement par ce système dit d'initiative citoyenne. Je me réjouis cependant que cette proposition de loi me donne l'occasion, après avoir voté la réforme constitutionnelle, de manifester mon désaccord sur cet aspect de la révision.

**M. le rapporteur.** En bonne logique, Mme Zimmermann devrait voter un texte qui vise à mettre en œuvre la réforme constitutionnelle qu'elle a approuvée, sauf à considérer qu'il n'atteint pas ce but – mais au débat de fond sur ce point, elle préfère des arguties politiciennes. S'agissant du cumul des mandats, j'ai été d'autant plus à l'aise pour voter la proposition de loi de nos collègues socialistes que je ne pratique pas le cumul.

Je remercie Jacques Valax et Pascal Terrasse de leur soutien. Comme eux, je considère que si le Parlement s'interdit de prendre des initiatives, on risque d'attendre encore longtemps la concrétisation du droit inscrit dans la Constitution. Monsieur Blanc, il ne faut pas confondre l'approfondissement d'un travail et l'enterrement d'un texte... Si le Gouvernement n'a pas déposé de projet de loi organique, c'est qu'il ne souhaite pas que l'article 11 soit mis en œuvre.

La position de M. Vanneste me paraît un peu étonnante : si l'article 11 ne va pas assez loin, il représente néanmoins un premier pas ; alors pourquoi attendre ?

Je remercie mes collègues Martine Billard et Noël Mamère de leurs interventions. L'attente de nos concitoyens est grande, comme le prouve la participation de 2,5 millions de personnes à la votation citoyenne sur l'avenir de La Poste. Le Président de la République lance de nouveaux projets comme la présence des citoyens dans les tribunaux correctionnels, alors que des dispositions constitutionnelles que le Parlement a adoptées il y a plus de deux ans ne peuvent toujours pas être appliquées.

Pour compléter les propos de Jean-Christophe Lagarde, je souligne que le président Accoyer a lui-même déclaré il y a quelques semaines qu'il souhaitait que cette disposition de l'article 11 soit mise en œuvre avant la fin de la législature. Tant M. Karoutchi que M. de Raincourt, lorsqu'ils étaient en charge des relations avec le Parlement, avaient annoncé que des projets de loi seraient déposés avant la fin l'année 2009...

Je note que M. Goasguen, dont le rousseauisme m'avait jusqu'ici échappé, est opposé à la pratique du référendum, aveu intéressant quand beaucoup se gargarisent de l'œuvre politique du général de Gaulle.

Je regrette l'absence de débat de fond avec les groupes de la majorité, que j'avais sollicités officiellement. M. Copé m'a envoyé hier la réponse de l'UMP, dont M. Blanc s'est fait le porte-parole, et le groupe Nouveau Centre n'a pas répondu. Le groupe SRC s'est exprimé en faveur de ce texte. J'ai également interrogé le nouveau Garde des Sceaux : il n'a pas été en mesure de me donner une réponse. Enfin, nous avons auditionné des professeurs de droit constitutionnel qui n'ont émis aucune objection quant à la qualité juridique de notre travail.

*La Commission passe ensuite à l'examen des articles de la proposition de loi organique.*





## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Conditions de dépôt et de transmission d'une proposition de loi soutenue par un cinquième des membres du Parlement au Conseil constitutionnel**

Le présent article définit les conditions de dépôt et de transmission au Conseil constitutionnel d'une proposition de loi soutenue par un cinquième des membres du Parlement en vue de l'organisation de la collecte des déclarations de soutien des électeurs.

Il cherche donc à faire application des deuxième et troisième alinéas de l'article 11 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République. Or, il convient de rappeler que le texte constitutionnel est, à cet égard, très elliptique et ne contient que peu de précisions sur les conditions de mise en œuvre d'une initiative législative citoyenne, à quelques exceptions près :

— l'initiative revient à « **un cinquième des membres du Parlement** », qu'ils soient membres de l'une ou l'autre assemblée ;

— cette initiative parlementaire « *prend la forme d'une proposition de loi* », qui « *ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an* » ;

Au-delà de ces seules précisions, l'article 11 de la Constitution renvoie à une loi organique le soin de définir :

— d'une part, les conditions dans lesquelles est présentée la proposition de loi soutenue par un cinquième des membres du Parlement ;

— d'autre part, les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect par la proposition de loi des dispositions constitutionnelles, comme le champ d'application et le soutien effectif d'un cinquième des membres du Parlement et d'un dixième des électeurs.

Force est donc de reconnaître que la lettre du texte constitutionnel laisse nombre d'imprécisions et d'incertitudes sur la mise en œuvre de la procédure du référendum d'initiative partagée. La question se pose ainsi de savoir si la proposition de loi doit être déposée sur le bureau de l'une ou l'autre des deux chambres ou bien si elle peut faire l'objet d'un dépôt simultané dans chaque chambre.

Afin de lever ces ambiguïtés et donner toute sa portée au référendum d'initiative partagée, le premier alinéa du présent article rappelle que l'initiative doit prendre la forme d'une proposition de loi déposée sur le bureau de l'une ou l'autre des assemblées. Il s'agit donc bien d'une proposition de loi *ab initio*, qui

devra, par conséquent, respecter les règles relatives au dépôt et à la recevabilité, tant financière que législative, de toute proposition de loi.

Dans cette perspective, la proposition de loi pourra être déposée par un ou plusieurs parlementaires sur le bureau de la chambre à laquelle ils appartiennent. Seule une lecture erronée de l'article 11 de la Constitution aurait pu conduire à penser que le dépôt de la proposition de loi dût être effectué par un cinquième des membres du Parlement.

En effet, si la proposition de loi devait être déposée par un cinquième des parlementaires appartenant à l'Assemblée nationale et au Sénat, elle ne pourrait, dans ce cas précis, être déposée uniquement sur le bureau d'une seule chambre. Or, les membres de l'une des deux chambres ne peuvent juridiquement déposer une proposition de loi sur le bureau de l'autre chambre, à laquelle ils n'appartiennent pas, et inversement.

C'est pourquoi, l'association de députés et de sénateurs au moment du dépôt de la proposition de loi conduirait très vraisemblablement au dépôt simultané de la même proposition de loi sur le bureau respectif de chacune des chambres. Or, un tel dépôt simultané n'est pas sans inconvénient pour la suite de la procédure du référendum d'initiative partagée. Il impliquerait tout d'abord de recueillir sur deux textes identiques les déclarations de soutien d'un dixième des électeurs. Une fois ces déclarations de soutien collectées, il impliquerait des examens croisés de ces deux propositions de loi entre chaque chambre, alors même qu'elles ont un seul et même objet.

La présente proposition de loi organique a donc fait le choix d'une procédure simple à deux temps, dans le respect des dispositions constitutionnelles. Dans cette perspective, la proposition de loi susceptible d'être soumise à référendum est tout d'abord déposée sur le bureau de l'une des deux chambres par un ou plusieurs de ses membres. Puis, une fois la proposition de loi déposée et sa recevabilité financière et législative constatée, elle peut, si elle porte sur l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution (organisation des pouvoirs publics, politique économique, sociale ou environnementale de la Nation ainsi que les services publics qui y concourent, ratification d'un traité), être transmise par au moins un cinquième des membres du Parlement au Conseil constitutionnel en vue de la collecte des déclarations de soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

En définitive, si la proposition de loi est déposée sur le bureau de l'une des assemblées par un ou plusieurs de ses membres, elle peut ensuite être transmise par un cinquième des parlementaires, sans que ceux-ci soient exclusivement membres de l'une ou l'autre chambre (soit 184 députés ou sénateurs). Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Anne Levade, professeur de droit public à l'université Paris XII-Val de Marne, a d'ailleurs salué cette distinction qu'opère la présente proposition de loi organique entre les auteurs de la proposition de loi et les auteurs de l'initiative.

Afin d'organiser la saisine du Conseil constitutionnel par au moins un cinquième des membres du Parlement en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs, la présente proposition de loi a décidé de reprendre les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Celui-ci prévoit, en effet, que « *lorsqu'une loi est déférée au Conseil constitutionnel à l'initiative de parlementaires, le Conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs* ».

De la même manière, le deuxième alinéa de l'article premier dispose que la saisine du Conseil constitutionnel sur une proposition de loi en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs se fait « *par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins un cinquième des membres du Parlement* ». Cependant, une fois lancée, la procédure d'initiative conjointe ne doit pas être brutalement interrompue en raison du retrait soit de la proposition de loi, soit du soutien d'un des parlementaires. À cette fin, votre rapporteur souhaite préciser par voie d'amendement qu'une fois transmise au Conseil constitutionnel en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs, la proposition de loi ainsi que les signatures des 184 parlementaires qui l'accompagnent ne peuvent faire l'objet d'un retrait.

Par ailleurs, toujours sur le modèle des dispositions de l'article 18 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 précitée <sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi par au moins un cinquième des membres du Parlement d'une proposition de loi en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs, devra immédiatement en informer le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de deux chambres.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement, qui a été suggéré par des constitutionnalistes, tend à ce qu'un parlementaire ne puisse pas revenir sur son engagement en cours de procédure.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

---

(1) L'article 18 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit que le Conseil constitutionnel, saisi par 60 députés ou sénateurs d'une proposition de loi ou d'un traité en vue de la déclaration de sa conformité à la Constitution, en « avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces derniers en informent les membres des assemblées ».

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

*La Commission examine l'amendement CL 2 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'apporter des précisions de délais, afin notamment qu'il n'y ait pas d'interférence entre la procédure de collecte des déclarations de soutien et l'examen de la proposition de loi par le Parlement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Article 2*

**Examen de la constitutionnalité d'une proposition de loi avant référendum**

Le présent article établit les modalités du contrôle de constitutionnalité d'une proposition de loi, transmise au Conseil constitutionnel par un cinquième des membres du Parlement en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien d'au moins un dixième des électeurs.

Lors de l'examen au Sénat, en première lecture, du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, l'article 61 de la Constitution a été modifié afin de soumettre au Conseil constitutionnel, au titre du contrôle de constitutionnalité, la proposition de loi soumise à la procédure référendaire d'initiative partagée prévue à l'article 11 de la Constitution.

Lors des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle, le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale avait rappelé, dans son rapport, combien il était « *souhaitable que le contrôle de constitutionnalité intervienne le plus en amont possible, dès que la proposition de loi reçoit l'appui d'un cinquième des parlementaires et qu'il est envisagé de recueillir le soutien d'un dixième des électeurs* »<sup>(1)</sup>. Cette interprétation avait d'ailleurs été défendue par la garde des Sceaux au Sénat lors de la séance publique du 19 juin 2008<sup>(2)</sup>.

Le président de la commission des Lois du Sénat avait également souscrit à cette approche, puisqu'il indiquait, dans son rapport, que « *ce contrôle de constitutionnalité « en amont » de l'adoption de l'initiative référendaire permettra d'éviter qu'un texte contraire à la Constitution (...) ne puisse être soumis aux*

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1009, 2 juillet 2008.*

(2) *La garde des Sceaux déclarait en effet, lors de la séance publique du 19 juin 2008 : « En outre, nous sommes favorables à ce que la disposition prévue soit complétée pour qu'il soit clair que le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité de la proposition de loi. Ce contrôle devra d'ailleurs intervenir dès la phase de recueil des signatures. »*

*suffrages des électeurs puis faire l'objet de l'exception d'inconstitutionnalité ouverte désormais à l'article 61-1 de la Constitution* »<sup>(1)</sup>.

Le présent article, relatif au contrôle de constitutionnalité préalable de la proposition soumise à la procédure référendaire, fait application :

— de l'article 61 de la Constitution, qui dispose que « *les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles soient soumises au référendum (...) doivent être soumis(es) au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* » ;

— du quatrième alinéa de l'article 11 de la Constitution, qui dispose qu'une loi organique détermine les conditions « *dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent* ».

Ainsi, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des propositions transmises au Conseil constitutionnel en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs, le Conseil constitutionnel sera amené à examiner :

— si la proposition de loi est conforme aux articles de la Constitution et notamment à son préambule ;

— si le champ d'application de la proposition de loi correspond bien à celui visé au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, à savoir l'organisation des pouvoirs publics, les réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation ainsi que les services publics qui y concourent, l'autorisation de la ratification d'un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions ;

— si la proposition de loi dont il a été saisi en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien d'au moins un dixième des électeurs lui a bien été transmise par au moins un cinquième des membres du Parlement, sans que ces derniers soient exclusivement membres de l'une ou l'autre chambre ;

— si la proposition de loi n'a pas pour objet « *l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an* ».

Afin d'organiser ce contrôle de constitutionnalité, le deuxième alinéa du présent article prévoit que le Conseil constitutionnel disposera d'un délai d'un mois pour se prononcer sur la conformité à la Constitution de la proposition de loi. Si ce délai est conforme au délai d'un mois que l'article 61 de la Constitution réserve au Conseil pour statuer sur la constitutionnalité des lois organiques ou des règlements des assemblées, il ne tient pas compte du fait que ce délai peut être ramené à huit jours, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence. C'est

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Sénat, session ordinaire de 2007-2008*, n° 387, 11 juin 2008.

pourquoi, votre rapporteur propose un amendement précisant que le Conseil constitutionnel statue sur une proposition de loi transmise par un cinquième des membres du Parlement et susceptible d'être soumise à référendum dans les délais – d'un mois ou, à défaut, de huit jours – prévus au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Par ailleurs, la présente proposition de loi organique reprend, dans un souci de coordination et de cohérence, les dispositions prévues aux articles 19 et 20 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Ainsi, comme pour les traités internationaux, les lois organiques, les lois ordinaires et les règlements des assemblées, l'appréciation de la conformité à la Constitution sera faite sur le rapport d'un membre du Conseil, dont la décision sera motivée et publiée au *Journal officiel*.

Dans tous les cas, la collecte de ces déclarations de soutien ne pourra débiter tant que le Conseil constitutionnel ne se sera pas prononcé sur la conformité à la Constitution de la proposition de loi dont il a été saisi par un cinquième au moins des membres du Parlement. « *En effet, il serait peu satisfaisant et difficilement compréhensible pour les citoyens, que la procédure d'adoption de la proposition de loi soit bloquée par une déclaration d'inconstitutionnalité après le recueil des signatures auprès des électeurs* » <sup>(1)</sup>, comme l'indiquait le président de la commission des Lois lors des travaux préparatoires de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

*La Commission examine l'amendement CL 3 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dans un souci de coordination, je propose de substituer à la mention du délai d'un mois le renvoi aux délais fixés par le troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 2.*

### *Article 3*

#### **Déclaration d'inconstitutionnalité interdisant la collecte des déclarations de soutien des électeurs**

Le présent article tire les conséquences d'une déclaration par le Conseil constitutionnel de la non-conformité à la Constitution d'une proposition de loi qui lui aurait été préalablement transmise par un cinquième des membres du Parlement en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs.

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 68.

Dès lors que le Conseil constitutionnel aura proclamé la non-conformité, totale ou partielle, de la proposition de loi à la Constitution, la collecte des déclarations de soutien des électeurs sera interdite.

Il serait, en effet, quelque peu paradoxal de demander aux électeurs de soutenir une proposition de loi qui violerait la norme fondamentale et qui n'a, par conséquent, aucune chance d'être promulguée et mise en application. Par ailleurs, comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, les citoyens comprendront plus aisément que la procédure d'adoption de la proposition de loi s'interrompe en raison d'une déclaration d'inconstitutionnalité dès lors qu'elle intervient avant le recueil des signatures auprès des électeurs.

Dans un souci de clarté et de loyauté de la consultation des électeurs, votre rapporteur a également fait le choix de ne pas reprendre la distinction posée aux articles 22 et 23 de l'ordonnance organique précitée du 7 novembre 1958.

En effet, aux termes de l'article 22 précité, lorsque le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient des dispositions contraires à la Constitution et inséparables de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée dans son ensemble.

À l'inverse, aux termes de l'article 23 précité, lorsque le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient des dispositions contraires à la Constitution, mais séparables de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut promulguer la loi à l'exception de ces dispositions.

Cette distinction, si elle avait été appliquée aux propositions de loi soumise à la consultation des citoyens en vue de l'organisation d'un référendum, aurait pu conduire à ce que les électeurs se prononcent sur une proposition de loi, à l'exception de ses dispositions déclarées contraires à la Constitution et séparables de l'ensemble de cette loi.

Or, le souci de clarté et de loyauté qui doit animer la consultation des électeurs exige que ces derniers ne soient pas amenés à se prononcer sur une proposition de loi tronquée. Il est, à cet égard, fort à parier que la déclaration d'inconstitutionnalité de certaines dispositions séparables d'une proposition de loi ne les ferait pas disparaître du débat politique et que ces dispositions continueraient à parasiter la consultation des électeurs. Les parlementaires, enfin, seraient probablement peu enclins à soumettre au droit de pétition des électeurs une proposition de loi vidée de sa substance.

*La Commission rejette l'article 3.*

*Article 4*

**Déclaration de constitutionnalité autorisant les opérations de collecte des pétitions sous le contrôle du Conseil constitutionnel**

À l'inverse de l'article précédent, le présent article tire les conséquences d'une déclaration par le Conseil constitutionnel de la conformité à la Constitution d'une proposition de loi qui lui aurait été préalablement transmise par un cinquième des membres du Parlement en vue d'organiser la consultation des électeurs.

Ainsi, si le Conseil constitutionnel déclare conforme à la Constitution cette proposition de loi, les opérations de collecte des déclarations de soutien des électeurs pourront débiter et ce, pour une durée d'un an maximum, sous le contrôle du Conseil.

La détermination d'un délai maximal d'un an pour collecter les déclarations de soutien des électeurs poursuit un double objectif. Elle assure, en premier lieu, un délai raisonnable pour organiser, sur un plan matériel, les opérations de collecte de plus de quatre millions et demi de pétitions. Alors même que ce seuil est très élevé, la fixation d'un délai trop court priverait cette nouvelle procédure de toute effectivité. Elle permet, en second lieu, de fixer une échéance mobilisatrice, seule capable d'emporter l'adhésion rapide et massive de plusieurs millions de citoyens sur un même texte.

Le Constituant lui-même a envisagé l'instauration d'un tel délai. Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République en 2008, le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, a complété l'article 11 de la Constitution en renvoyant au législateur organique la détermination des « *conditions de présentation* » de l'initiative. Le président de la commission des Lois de l'Assemblée a, à cette occasion, souligné qu'une telle disposition permettrait notamment de prévoir « *que le recueil du soutien d'un dixième des électeurs devra intervenir dans un délai déterminé à compter du dépôt de la proposition de loi* »<sup>(1)</sup>.

Outre la fixation d'un délai pour la collecte des opérations de collecte des déclarations de soutien des électeurs, le présent article confie au Conseil constitutionnel le contrôle et non l'organisation de ces opérations, afin de laisser une certaine souplesse de gestion au Conseil dans ce domaine. En effet, confier au seul Conseil constitutionnel l'organisation de l'ensemble des opérations de collecte des déclarations de soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit 4,5 millions de personnes, semble disproportionné au regard de sa taille et des moyens dont il dispose.

Il est, par ailleurs, tout à fait envisageable que les préfetures puissent organiser, dans chaque département, les opérations matérielles de collecte et ce, sous le contrôle du Conseil. Il reviendra donc au décret au Conseil d'État prévu à

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 167.



l'article 19 pour l'application de la présente proposition de loi organique de déterminer les conditions dans lesquelles seront organisées les opérations de collecte sous le contrôle du Conseil. Il conviendra, à cet égard, d'être très vigilant sur les conditions d'intervention des mairies ou des préfetures dans cette collecte. Le résultat recherché n'est pas de mettre en œuvre un pré-contrôle des pétitions ou bien d'instituer un intermédiaire entre les citoyens et le Conseil constitutionnel, mais bien d'aider ce dernier dans les nouvelles tâches que la procédure du référendum d'initiative partagée fait naître à son égard.

En recentrant l'action du Conseil sur le seul contrôle des opérations de collecte et non sur leur organisation complète, la présente proposition de loi entend d'ailleurs lui donner les moyens de se consacrer pleinement au contrôle du respect des exigences de clarté et de loyauté de la consultation, sans être absorbé au quotidien par les tâches matérielles qu'impose la consultation du corps électoral et pour lesquelles, en l'état actuel, le Conseil constitutionnel n'est pas préparé.

*La Commission rejette l'article 4.*

#### *Article 5*

### **Publicité de la proposition de loi en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien des électeurs**

Le présent article organise la publicité de la proposition de loi qui, une fois déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, est portée à la connaissance des électeurs en vue de leur consultation.

En effet, le Conseil constitutionnel a jugé que, lorsqu'un projet de loi est soumis au référendum en application de l'article 11 de la Constitution, les exigences de clarté et de loyauté de la consultation imposent que ce projet soit transmis par avance aux électeurs <sup>(1)</sup>.

Si la consultation des électeurs sur une proposition de loi en vue de recueillir leurs déclarations de soutien ne constitue en aucun cas un référendum, mais bien une consultation en vue de l'organisation éventuelle d'un référendum, votre rapporteur estime que, dans un souci louable de clarté et de loyauté de la consultation, on ne peut légitimement demander au corps électoral d'exprimer son soutien à une proposition de loi sans, dans le même temps, la porter à sa connaissance.

C'est pourquoi, le présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixera les conditions dans lesquelles le texte de la proposition de loi sera porté à la connaissance du corps électoral et, pour ce faire, pourra être publié au *Journal officiel* ou bien mis en ligne sur le site Internet de diffusion du droit *Legifrance*.

---

(1) *Décision du Conseil constitutionnel du 7 avril 2005 sur une requête présentée par Messieurs Philippe de Villiers et Guillaume Peltier, Journal officiel du 9 avril 2005, p. 6457, texte n°101, cons. 4 à 7, Rec. p. 61.*

De telles mesures semblent être suffisantes pour assurer l'information des électeurs, tout en faisant une utilisation raisonnée des deniers publics. Il n'est, en effet, nul besoin d'imprimer et de diffuser aux électeurs, par les soins de l'administration, les propositions de loi transmises au Conseil constitutionnel en vue d'organiser la collecte des déclarations de soutien. Un tel procédé sera coûteux et chronophage, sans pour autant correspondre à l'état actuel des technologies dans notre pays.

*La Commission rejette l'article 5.*

### *Article 6*

#### **Conditions de présentation formelle des déclarations de soutien des électeurs**

Le présent article prévoit que les déclarations de soutien des électeurs inscrits sur les listes électorales prennent la forme de pétitions, dont il détermine les conditions de collecte et de présentation formelle.

En premier lieu, les déclarations de soutien des électeurs prendront la forme de pétitions que les électeurs adresseront au Conseil constitutionnel.

Le droit de pétition, comme modalité de recueil des déclarations de soutien des électeurs, s'imposait comme une évidence tant il est vrai que le droit de pétition est et reste « *un droit naturel pour le citoyen* »<sup>(1)</sup>.

Ce droit de pétition est d'ailleurs largement consacré en droit public français. Ainsi, le dernier alinéa de l'article 69 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose que « *le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition* », les conditions de cette saisine par voie de pétition ayant été fixées par l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social. De la même manière, l'article 72-1 du texte constitutionnel prévoit que « *la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ». Ce sont donc bien un souci de cohérence juridique mais également la nécessité de bénéficier d'une procédure souple et éprouvée qui a conduit à organiser le recueil des déclarations de soutien des électeurs par voie de pétition.

À cet égard, le premier alinéa du présent article précise que les pétitions devront être adressées au Conseil constitutionnel dans le délai d'un an à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel constatant la conformité à la Constitution de la proposition de loi. Votre rapporteur juge ce délai d'un an suffisamment resserré pour que cette nouvelle procédure prospère et suffisamment

---

(1) Comme l'affirmait Royer-Collard en 1819.

étendu pour permettre la collecte des pétitions d’au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit environ 4,5 millions de citoyens.

En second lieu, le présent article fixe des conditions de présentation formelle de ces pétitions. Ces dernières, présentées soit à titre individuel, soit à titre collectif, doivent être établies par écrit, sous quelque forme que ce soit, et datées. Elles doivent également être signées et comporter les indications nécessaires à l’identification des signataires, à savoir le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance et l’adresse de chaque pétitionnaire ainsi que le nom de la commune sur les listes électorales de laquelle il est inscrit.

Ces conditions de présentation formelle s’inspirent directement de celles que les articles LO 6141-1, LO 6231-1, LO 6331-1 et LO 6441-1 du code général des collectivités territoriales fixent pour l’exercice du droit de pétition des électeurs dans les collectivités d’outre-mer de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, ces articles disposent que *« le conseil général peut être saisi, par voie de pétition, de toute question relevant de la compétence de la collectivité »* et que *« la pétition (...) présentée à titre individuel ou collectif (...) doit être établie par écrit, sous quelque forme que ce soit (...), datée et comporter le nom, le prénom, l’adresse de chaque pétitionnaire et le numéro de son inscription sur la liste électorale »*.

Il convient à cet égard de souligner qu’afin de préserver la souplesse de la procédure de recueil des signatures des pétitionnaires, le choix a été fait de demander au signataire d’indiquer *« le nom de la commune sur les listes électorales de laquelle il est inscrit »* et non *« le numéro de son inscription sur la liste électorale »*.

En effet, ce numéro est le plus souvent inconnu des électeurs et est soumis à des changements réguliers, dans la mesure où toutes les listes électorales font l’objet d’une révision annuelle au cours d’une période qui débute le 1<sup>er</sup> septembre et qui s’achève le dernier jour du mois de février. Parce que le succès de la procédure du référendum d’initiative partagée exige l’absence d’entrave au bon déroulement des opérations de collecte des signatures, le dernier alinéa du présent article dispose que chaque pétitionnaire devra indiquer le seul nom de la commune sur la liste de laquelle il est inscrit. Il reviendra ensuite au Conseil constitutionnel, chargé de contrôler la recevabilité des pétitions, aux termes de l’article 9 de la présente proposition de loi organique, de procéder à des vérifications – probablement par échantillon compte tenu du nombre de pétitions en jeu – auprès des communes concernées.

Par ailleurs, la nécessité de recueillir plus de quatre millions et demi de signatures exige que soient mises à profit les nouvelles technologies de l’information et de la communication dans le recueil des pétitions. Si le présent article dispose que les pétitions *« doivent être établies par écrit »*, une telle rédaction n’exclut pas leur dématérialisation au format électronique. En effet, s’agissant du régime de la preuve littérale, l’article 1316-1 du code civil indique

clairement que « *l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité* ». Deux conditions sont donc exigées pour que l'écrit-numérique est la même valeur probante que l'écrit-papier : d'une part, l'identification de l'émetteur qui peut passer soit par la signature électronique, soit par l'attribution d'un identifiant et d'un mot de passe ; d'autre part, la mise en place d'un réseau sécurisé afin de garantir que les données ne soient pas altérées au cours de la transmission électronique.

Votre rapporteur propose donc que le présent article soit utilement complété, par voie d'amendement, afin de faire application de ces dispositions. Ainsi, dans le cadre des opérations de collecte des déclarations de soutien des électeurs, les pétitions établies sous forme électronique seront admises au même titre que les pétitions établies sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à garantir l'intégrité. Il reviendra ensuite au décret en Conseil d'État, prévue à l'article 20 de la présente proposition de loi organique pour son application, de déterminer avec précision les modalités d'identification des pétitionnaires et de sécurisation des communications.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 4 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je propose de préciser que les pétitions peuvent être établies sous forme numérique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 6.*

#### *Article 7*

### **Conditions requises pour être pétitionnaire**

Le présent article définit les conditions que doivent remplir les signataires des pétitions.

Étant donné que, dans le cadre de cette procédure du référendum d'initiative partagée, l'exercice de la souveraineté nationale est en jeu, les conditions liées à la qualité des signataires sont assez strictes.

Ainsi, alors que la rédaction de l'article 11 de la Constitution ne le précise pas explicitement, le dispositif proposé ne considère comme « *électeurs inscrits sur les listes électorales* » que les citoyens français majeurs détenteurs du droit de vote et inscrits sur les listes électorales.

Les étrangers communautaires, qui détiennent le droit de vote aux élections municipales en vertu de l'article 88-3 de la Constitution, ne pourront pas être signataires du soutien à une proposition de loi afin de demander qu'elle soit

soumise à référendum. Cette exclusion se déduit de l'article 3 de la Constitution qui définit les électeurs comme étant « *tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». De la même manière, l'article L. 2 du code électoral définissant les conditions requises pour bénéficier de la qualité d'électeur rappelle que « *sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi* ». En outre, le soutien à la proposition de loi, de même que la participation ultérieure au référendum pour l'adoption de cette proposition de loi, participe à l'exercice de la souveraineté nationale, laquelle, en vertu de l'article 3 de la Constitution, « *appartient au peuple* ».

Seuls peuvent donc être signataires d'une pétition de soutien à une proposition de loi, aux termes du présent article, les citoyens français, détenteurs du droit de vote et inscrits sur les listes électorales.

*La Commission rejette l'amendement rédactionnel CL 5 du rapporteur.*

*Puis elle rejette l'article 7.*

#### *Article 8*

#### **Conditions d'habilitation des organisateurs des pétitions collectives**

Le présent article définit les conditions que doivent remplir les personnes physiques et morales afin d'organiser, à titre collectif, une pétition de soutien à une proposition de loi en vue de la soumettre à référendum.

Dans un souci de cohérence avec l'article 7 de la présente proposition de loi organique qui réserve la qualité de signataire aux seuls citoyens français des deux sexes, détenteurs du droit de vote et inscrits sur les listes électorales, le présent article dispose que seuls peuvent organiser une telle pétition collective :

— les personnes physiques de nationalité française, détentrices du droit de vote et inscrites sur les listes électorales ;

— les personnes morales de droit privé ayant leur siège sur le territoire français ;

— les groupements de personnes morales de droit privé ayant chacune leur siège sur le territoire français.

Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, cette procédure du référendum d'initiative partagée met en jeu l'exercice de la souveraineté nationale. C'est pourquoi, les conditions liées à la qualité des personnes physiques ou morales susceptibles d'organiser une pétition collective se devaient d'être assez strictes.

Ainsi, dans la mesure où les conditions liées à la qualité des signataires reposent notamment sur la nationalité française et le droit de vote, il convenait de

les appliquer, sous réserve de quelques adaptations, aux personnes pouvant organiser, à titre collectif, une pétition.

Dans cette perspective, les personnes physiques susceptibles d'organiser une telle pétition collective devront remplir les mêmes conditions que les personnes signataires : être citoyens français, avoir le droit de vote et être inscrit sur les listes électorales.

S'agissant des personnes morales de droit privé (associations, fondations, organisations non gouvernementales, etc.), si les critères du droit de vote et de l'inscription sur les listes électorales ne sont pas pertinents, il convient d'adapter le critère de la nationalité française, afin de s'assurer que les objectifs poursuivis par les personnes morales organisatrices d'une pétition collective répondent à des considérations et des intérêts nationaux. L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen rappelle, à cet égard, que « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation* ». Le risque d'ingérence internationale n'est pas à exclure. Aussi est-il indispensable que les personnes morales concernées présentent un lien très fort avec la France, lien qui s'apprécie grâce à l'établissement de leur siège sur le territoire français. Ainsi, seuls pourront organiser, à titre collectif, une pétition les personnes morales de droit privé ayant leur siège sur le territoire français ou les groupements de personnes morales de droit privé ayant chacune leur siège sur le territoire français.

Par ailleurs, parce que les pétitionnaires pourront soutenir une proposition de loi soit à titre individuel, soit à titre collectif, il est fort à parier qu'outre leur éventuel engagement personnel, ils feront l'objet de sollicitations répétées sur la même proposition de loi. Le dernier alinéa du présent article précise ainsi qu'un même signataire ne peut soutenir par voie de pétition une même proposition de loi qu'une seule fois.

Enfin, votre rapporteur souhaite souligner, comme l'ont fait devant lui certaines personnes auditionnées, que le rôle confié à des personnes morales de droit privé dans l'organisation d'une pétition collective ne contrevient ni à la lettre, à l'esprit de la Constitution de la V<sup>e</sup> République.

En effet, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 15 juin 1999, *Charte des langues régionales ou minoritaires*, avait jugé que les principes d'égalité des citoyens et d'unicité du peuple français « *s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* ». Or, la présente proposition de loi, en offrant la faculté aux associations, aux fondations ou aux organisations non gouvernementales d'organiser une pétition collective, ne reconnaît nullement des droits spécifiques à des groupes identifiés suivant leur origine, leur culture, leurs opinions ou leurs croyances. Comme l'a indiqué, lors de son audition, M. Bastien François, professeur de science politique à l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne, elle prend acte du fait qu'il ne saurait y avoir de mobilisation sans organisations. Le seuil de quatre millions et demi de signatures,

exigé par l'article 11 de la Constitution, constitue une barrière si élevée qu'elle ne saurait être atteinte par l'addition des seules initiatives individuelles. C'est pourquoi, en reconnaissant à des personnes morales de droit privé la possibilité d'organiser une pétition collective et de recueillir, à ce titre, les signatures des électeurs, le présent article entend assurer la pérennité et le succès de cette nouvelle procédure du référendum d'initiative partagée.

*La Commission rejette l'amendement rédactionnel CL 6 du rapporteur.*

*Puis elle rejette l'article 8.*

### *Article 9*

#### **Contrôle de la recevabilité des pétitions par le Conseil constitutionnel**

Le présent article confie au Conseil constitutionnel le soin de contrôler la recevabilité des pétitions qui lui sont transmises.

Au titre de ce contrôle de recevabilité, le Conseil vérifiera le respect des conditions fixées par la présente proposition de loi organique.

Il s'assurera, en premier lieu, que les pétitions qui lui ont été adressées respectent les conditions de présentation formelle fixées à l'article 6 de la présente proposition de loi organique. Au nombre de ces formalités substantielles dont le Conseil constitutionnel contrôlera le respect, on peut citer, par exemple, la présentation écrite de la pétition, la mention des informations permettant d'identifier précisément le pétitionnaire et de s'assurer qu'il est bien inscrit sur listes électorales.

Le Conseil constitutionnel s'assurera, en second lieu, de la validité des signatures des pétitionnaires pris individuellement et de la qualité des organisateurs d'une pétition collective. À ce titre, il lui reviendra de déterminer si les personnes physiques susceptibles de signer ou d'organiser une pétition remplissent les trois critères déterminés par la loi organique : être citoyens français, avoir le droit de vote et être inscrit sur les listes électorales. De la même manière, le Conseil devra s'assurer que les personnes morales de droit privé ayant organisé ensemble ou séparément une pétition collective avaient bien chacune leur siège sur le territoire français.

La proposition de loi organique laisse, en définitive, une importante autonomie au Conseil constitutionnel pour organiser en son sein les procédures les mieux adaptées à la mise en place de ce contrôle de recevabilité, la solution la plus réaliste semblant être, comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, celle d'un contrôle par échantillonnage. Cette souplesse est une condition indispensable à la réussite de cette procédure de référendum d'initiative partagée entièrement nouvelle dans nos institutions. Le Conseil pourra ainsi tirer profit de son expérience, acquise au fil du dépôt de nouvelles pétitions, pour améliorer ses procédures sans être contraint par un cadre trop rigide fixé par la loi organique.

Celle-ci prévoit, sur le modèle des déclarations de conformité à la Constitution <sup>(1)</sup>, que l'appréciation de la recevabilité des pétitions est faite sur le rapport d'un membre du Conseil, dont la décision doit être motivée et publiée au *Journal officiel*. Elle laisse ainsi toute latitude au Conseil constitutionnel pour organiser en son sein ce contrôle de recevabilité.

Si l'expérience montrait toutefois que les moyens humains dont dispose le Conseil constitutionnel ne lui permettent pas de faire face à cette nouvelle obligation, la question de leur ajustement devrait nécessairement être posée dans le cadre de l'examen de la loi de finances.

*La Commission rejette l'article 9.*

#### *Article 10*

#### **Contrôle des conditions liées au nombre minimal de signatures**

Le présent article précise les deux conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel est amené à examiner si le nombre des signatures qui lui ont été adressées par voie de pétition atteint au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Tout d'abord, pendant l'année au cours de laquelle est organisée la collecte des déclarations de soutien, le Conseil constitutionnel doit pouvoir, à tout moment et sur demande du ou des parlementaires ayant déposé la proposition de loi, vérifier si l'ensemble des pétitions qui lui ont été adressées et qu'il a jugées recevables comporte les signatures d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

En effet, le délai d'un an prévu pour les opérations de collecte des pétitions n'est pas une durée incompressible au cours de laquelle serait organisée la seule collecte des pétitions et à l'issue de laquelle seulement le Conseil vérifierait si le nombre minimal de signatures est atteint. Il s'agit, au contraire, d'un délai suffisamment large pour permettre l'organisation d'opérations de collecte relativement lourdes, mais qui ne saurait avoir pour conséquence de retarder inutilement la poursuite de la procédure du référendum d'initiative partagée dès lors le seuil d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales est atteint.

C'est pourquoi, le premier alinéa du présent article prévoit que le Conseil constitutionnel peut, à la demande du ou des parlementaires ayant déposé la proposition la proposition de loi, vérifier, dans le délai d'un mois, le respect du nombre minimal de signatures. L'opportunité ainsi créée d'accélérer, dans certains cas, la procédure d'initiative législative citoyenne permettra d'éviter que les campagnes de signature de pétitions ne se prolongent inutilement et génèrent, par

---

(1) *Articles 19 et 20 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.*



conséquent, une frustration des citoyens. Le fait que cette prérogative soit offerte au(x) parlementaire(s) ayant déposé la proposition de loi et non au cinquième des membres du Parlement l'ayant transmise au Conseil constitutionnel constitue un indéniable élément de souplesse destiné à donner à cette procédure toute son effectivité.

Si le ou les parlementaires ayant déposé la proposition de loi n'ont pas utilisé de cette faculté ou si leur demande a conduit le Conseil constitutionnel à constater que le nombre minimal de signatures n'était pas respecté, il revient d'office au Conseil, au terme du délai d'un an prévu pour la collecte des signatures, de déterminer si la condition de soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales est vérifiée. Il dispose pour ce faire d'un délai d'un mois.

Dans les deux cas (contrôle du nombre minimal de signatures au cours des opérations de collecte ou à leur issue), la proposition de loi organique laisse, une nouvelle fois, d'importantes marges de manœuvres au Conseil constitutionnel pour définir les procédures les mieux adaptées à la mise en place de ce contrôle. Elle précise seulement que la décision du Conseil constitutionnel doit être publiée au *Journal officiel* et communiquée sans délai au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des assemblées.

*La Commission rejette l'article 10.*

### *Article 11*

#### **Conséquences du recueil d'un nombre insuffisant de signatures**

Le présent article tire les conséquences d'une décision par laquelle le Conseil constitutionnel constate, à l'issue des opérations de collecte, que le nombre minimal de signatures n'est pas atteint.

En effet, si, à l'issue du délai d'un an prévu pour le recueil des signatures, le Conseil constate que celles qu'il a déclarées recevables ne représentent pas au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, la proposition de loi n'en continue pas moins d'exister.

C'est pourquoi, elle pourra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée sur le bureau de laquelle elle a été déposée, puis d'une navette dans les conditions fixées par l'article 45 de la Constitution, en vue de l'adoption d'un texte identique.

En outre, rien n'interdit que son contenu soit repris sous la forme d'un projet de loi soumis à référendum en application du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

En définitive, votre rapporteur estime qu'il convient de rappeler avec force que le non-respect du nombre minimal de signatures, à savoir au moins un

dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, ne constitue en rien une fin de non-recevoir à l'organisation d'un référendum.

*La Commission rejette l'article 11.*

## *Article 12*

### **Conséquences du recueil d'un nombre suffisant de signatures**

Le présent article tire les conséquences d'une décision par laquelle le Conseil constitutionnel constate, au cours ou à l'issue des opérations de collecte, que le nombre minimal de signatures est respecté.

En effet, dès lors que le Conseil constate que les pétitions qu'il a déclarées recevables représentent au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, la procédure du référendum d'initiative partagée doit se poursuivre, conformément à l'article 11 de la Constitution, par un examen préalable de la proposition par les deux assemblées. L'organisation d'un référendum n'intervient que « *si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique* ».

À cette fin, le premier alinéa du présent article prévoit que l'assemblée sur le bureau de laquelle la proposition de loi a été initialement déposée l'examine en premier. Elle dispose, à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel constatant le respect du seuil minimal de signatures, d'un délai de trois mois pour se prononcer par un vote en première lecture sur la proposition de loi.

La détermination de ce délai de trois mois répond à une double préoccupation. Il permet tout d'abord, pour la première assemblée saisie du texte, de tenir compte de l'encombrement de son ordre du jour, notamment en période budgétaire, au cours de laquelle le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, répondant eux-mêmes à des délais d'examen contraints, sont inscrits à l'ordre du jour par priorité. Ce délai de trois mois, devant la seconde assemblée saisie, assure ensuite le respect des délais constitutionnels d'examen fixés par l'article 42 de la Constitution. Ce dernier dispose, en effet, que « *la discussion en séance, en première lecture, (...) d'une proposition de loi (...) ne peut intervenir devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission* ».

Votre rapporteur souhaite également lever toutes les ambiguïtés dont est porteuse la rédaction de l'article 11 de la Constitution, telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En effet, le texte constitutionnel dispose que le référendum n'intervient que si les deux assemblées n'ont pas « *examiné* » la proposition de loi. La question se pose de savoir si une assemblée a véritablement examiné une proposition de loi au sens de l'article 11 de la Constitution, dès lors notamment qu'avant même que ne s'engage l'examen détaillé du texte, elle a adopté une motion de renvoi en commission, ayant pour

seul effet de suspendre le débat, une motion de rejet préalable, ayant pour objet de « faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer »<sup>(1)</sup>, ou une question préalable ayant pour objet de « faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération »<sup>(2)</sup>.

Parce qu'à ce stade de la procédure de l'initiative législative citoyenne, la proposition de loi qui est soumise à l'examen de la première assemblée a été soutenue par un cinquième des membres du Parlement et un dixième au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales, il serait difficilement compréhensible pour les citoyens qu'une suspension du débat parlementaire, résultat de l'adoption d'une motion de renvoi en commission, puisse valoir examen de la proposition de loi et mettre fin à l'organisation d'un référendum.

De la même manière, il serait quelque peu paradoxal de considérer que la proposition de loi susceptible d'être soumise à référendum a été examinée par le Parlement à la suite de l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'une motion de rejet préalable ou, au Sénat, d'une question préalable, qui vaut certes rejet, mais qui a pour objet de décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur un texte ayant reçu le soutien de 4,5 millions d'électeurs.

Il revient donc à chacune des deux assemblées, dans le délai de trois mois qui lui est imparti, soit de s'abstenir de faire quoi que ce soit pour permettre l'organisation d'un référendum, soit de se prononcer, en séance publique, par un vote de rejet ou d'adoption, sur le texte qui lui est soumis. En ce cas, il n'y a pas de référendum possible. Il s'agit d'une lecture respectueuse de la lettre constitutionnelle que votre rapporteur juge indispensable pour assurer la pérennité et la réussite de cette procédure entièrement nouvelle dans nos institutions.

Les attentes immenses soulevées chez les citoyens par une campagne de signature de pétitions ne se satisferaient en aucun cas du fait que la procédure parlementaire puisse être détournée afin de faire barrage à l'organisation d'un référendum, sans que l'une des deux assemblées n'ait juridiquement adopté ou rejeté le texte en cause.

En cas de dépôt simultané de la même proposition de loi sur les bureaux des deux assemblées, le présent article prévoit enfin qu'elle sera d'abord examinée par l'Assemblée nationale. Dans la mesure où la procédure d'initiative législative citoyenne peut conduire en dernier ressort à l'organisation d'un référendum, il est cohérent qu'en cas de dépôt simultané, la première assemblée saisie soit celle qui est élue au suffrage universel direct.

*La Commission rejette l'article 12.*

---

(1) Article 91, al. 5 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Article 44, al. 3 du Règlement du Sénat.

*Article 13*

**Conséquences de l'absence d'examen de la proposition de loi par la première assemblée saisie**

Le présent article tire les conséquences de l'absence d'examen par la première assemblée saisie de la proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs.

En effet, dès lors que la première assemblée saisie en première lecture ne se sera pas prononcée dans le délai de trois mois par un vote, de rejet ou d'adoption, sur la proposition de loi, la seconde assemblée ne sera pas saisie et le texte sera soumis à référendum par le Président de la République.

<b>1<sup>re</sup> assemblée, dans le délai de trois mois :</b>	<b>2<sup>e</sup> assemblée, dans le délai de trois mois :</b>	<b>Conséquences :</b>
Ne se prononce pas par un vote d'adoption ou de rejet sur la proposition de loi	—	Le Président de la République soumet la proposition de loi à référendum.

Le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution prévoit que l'organisation du référendum n'intervient que si la proposition de loi n'a pas été examinée par « *les deux assemblées* » et non par l'une ou l'autre d'entre elles. Par conséquent, si la première d'entre elles n'adopte, ni ne rejette le texte, la condition d'un examen par les deux assemblées n'est pas vérifiée et le Président de la République soumet la proposition de loi à référendum.

*La Commission rejette l'article 13.*

*Article 14*

**Conséquences de l'adoption de la proposition de loi par la première assemblée saisie**

Le présent article tire les conséquences de l'adoption, dans le délai de trois mois, par la première assemblée saisie de la proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs.

Quatre situations, détaillées dans le tableau figurant ci-dessous, doivent être, à cet égard, distinguées.

1 <sup>er</sup> assemblée, dans le délai de trois mois :	2 <sup>e</sup> assemblée, dans le délai de trois mois :	Conséquences :
Adopte la proposition de loi	Rejette la proposition de loi	Pas de référendum et poursuite de la navette parlementaire dans les conditions de l'article 45 de la Constitution.
Adopte la proposition de loi	Adopte la proposition de loi dans des termes différents	Pas de référendum et poursuite de la navette parlementaire dans les conditions de l'article 45 de la Constitution.
Adopte la proposition de loi	Adopte la proposition de loi dans les mêmes termes	Proposition de loi définitivement adoptée et promulguée par le Président de la République
Adopte la proposition de loi	Ne se prononce pas par un vote d'adoption ou de rejet sur la proposition de loi	Le Président de la République soumet la proposition de loi à référendum.

En premier lieu, si les deux assemblées adoptent en première lecture et dans des termes différents la proposition de loi ou si la première assemblée l'adopte tandis que la seconde la rejette, la proposition de loi continue d'être examinée suivant la procédure législative de droit commun prévue à l'article 45 de la Constitution (navette parlementaire), sans toutefois pouvoir donner lieu à un référendum.

Votre rapporteur tient une nouvelle fois à souligner que, si l'examen – non suivi de son adoption – de la proposition de loi suivant la procédure parlementaire « classique » fait obstacle à l'organisation d'un référendum d'initiative partagée, tel qu'il est décrit au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, rien, en revanche, n'interdit au Président de la République de soumettre à référendum en application du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution un projet de loi reprenant son contenu.

En deuxième lieu, si les deux assemblées adoptent en première lecture la proposition de loi dans les mêmes termes, cette dernière est définitivement adoptée.

Enfin, si la première assemblée saisie adopte en première lecture la proposition de loi, alors que la seconde ne se prononce pas par un vote (de rejet ou d'adoption), le Président de la République soumet la proposition de loi à référendum sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

*La Commission rejette l'article 14.*

*Article 15*

**Conséquences du rejet de la proposition de loi par la première assemblée saisie**

Le présent article tire les conséquences du rejet, dans le délai de trois mois, par la première assemblée saisie de la proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs.

Trois situations, détaillées dans le tableau figurant ci-dessous, doivent être, à cet égard, distinguées.

<b>1<sup>re</sup> assemblée, dans le délai de trois mois :</b>	<b>2<sup>e</sup> assemblée, dans le délai de trois mois :</b>	<b>Conséquences :</b>
Rejette la proposition de loi	Rejette la proposition de loi	La proposition de loi est définitivement rejetée par le Parlement.
Rejette la proposition de loi	Adopte la proposition de loi	Pas de référendum et poursuite de la navette parlementaire dans les conditions de l'article 45 de la Constitution.
Rejette la proposition de loi	Ne se prononce pas par un vote d'adoption ou de rejet sur la proposition de loi	Le Président de la République soumet la proposition de loi à référendum.

En premier lieu, si les deux assemblées ont rejeté en première lecture la proposition de loi, cette dernière est définitivement rejetée.

En deuxième lieu, si la première assemblée rejette la proposition de loi tandis que la seconde l'adopte, la proposition de loi continue d'être examinée suivant la procédure législative de droit commun prévue à l'article 45 de la Constitution (navette parlementaire), sans toutefois pouvoir donner lieu à un référendum.

Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, l'examen de la proposition de loi suivant la procédure parlementaire « classique » n'interdit pas au Président de la République de soumettre à référendum en application du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution un projet de loi reprenant son contenu.

Enfin, si la première assemblée saisie rejette en première lecture la proposition de loi, tandis que la seconde ne se prononce pas par un vote (de rejet ou d'adoption), le Président de la République soumet la proposition de loi à référendum.

*La Commission **rejette** l'article 15.*

*Article 16*

**Suspension du délai d'examen ouvert à chaque assemblée en dehors des sessions ordinaires**

Le présent article précise les conditions dans lesquelles un délai de trois mois est ouvert à chaque assemblée pour se prononcer par un vote en première lecture sur la proposition de loi.

La fixation de ce délai doit s'efforcer de concilier deux objectifs contradictoires : il doit être suffisamment bref pour ne pas donner aux citoyens le sentiment de faire barrage à la campagne de collecte des pétitions, mais il doit, dans le même temps, être suffisamment long pour laisser à chaque assemblée un temps raisonnable d'examen de la proposition de loi.

Votre rapporteur estime qu'un délai de trois mois ouvert à chaque chambre et suspendu en dehors des sessions ordinaires assure un équilibre satisfaisant entre ces deux exigences contradictoires, conciliant les attentes des citoyens et le temps de la vie parlementaire.

*La Commission rejette l'article 16.*

*Article 17*

**Impossibilité d'organiser un référendum moins de trois mois avant les élections présidentielles et législatives**

Le présent article limite les périodes durant lesquelles l'organisation d'un référendum par le Président de la République sur une proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs est possible.

En effet, le référendum est et doit rester une procédure de vote permettant de consulter directement les électeurs sur une question ou sur un texte. En aucun cas, il ne doit être détourné de son objet principal. Il ne serait pas sain que le résultat d'un référendum vienne peser sur une campagne électorale en cours ou surdéterminer le bon déroulement d'un scrutin présidentiel ou législatif.

Ce risque ne saurait d'ailleurs être négligé puisque la pratique de la V<sup>e</sup> République offre de pareils exemples. Le général de Gaulle a régulièrement utilisé le référendum en ce sens et il se démit aussitôt de ses fonctions en 1969, lorsque le peuple français a rejeté, par la voie du référendum, ses propositions de réforme du Sénat et de régionalisation.

Afin que le référendum d'initiative partagée ne glisse vers le référendum-plébiscite et qu'il devienne un véritable instrument de la vie démocratique française favorisant l'exercice de la citoyenneté, le présent article prévoit que le Président de la République ne peut, dans les trois mois qui précèdent la tenue d'une élection présidentielle ou le renouvellement général de l'Assemblée

nationale, organiser un référendum sur une proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs.

Cette limitation temporelle apportée à l'organisation d'un référendum est également présente dans notre droit, puisque l'article LO 1112-6, introduit par la loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local, prévoit qu'une collectivité ne peut organiser de référendum décisionnel local pendant la campagne ou les jours de scrutin prévus pour « *le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* », pour « *l'élection du Président de la République* » ou bien pour « *un référendum décidé par le Président de la République* ».

Le Constituant lui-même, lors des travaux préparatoires à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a envisagé une telle possibilité. En effet, à l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a complété l'article 11 de la Constitution en renvoyant au législateur organique la détermination des « *conditions de présentation* » de l'initiative. Le président de la commission des Lois de l'Assemblée a, à cette occasion, indiqué qu'une telle disposition permettrait notamment de prévoir « *qu'il sera impossible de présenter une initiative à une date trop rapprochée d'une échéance électorale* »<sup>(1)</sup>. Tel est l'objet du présent article.

Comme l'ont indiqué MM. Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'université Paris X - Nanterre, et Olivier Duhamel, professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Paris, votre rapporteur estime qu'une exception à cette impossibilité d'organiser un référendum moins de trois mois avant les élections présidentielles et législatives pourrait être envisagée sans prendre le risque d'un détournement de la procédure du référendum d'initiative partagée. En effet, si le vote référendaire est organisé le même jour que le premier ou le deuxième tour des élections présidentielles et législatives, la concomitance de ces votes, telle qu'elle est d'ailleurs pratiquée aux États-Unis ou en Suède, interdirait que le résultat du premier ne surdétermine le résultat du second. C'est pourquoi, votre rapporteur vous propose un amendement en ce sens.

Par ailleurs, il convient de souligner que cette limitation dans le temps ne fait que suspendre l'organisation d'un référendum par le Président de la République et ne constitue en rien une fin de non-recevoir définitive qui serait apportée aux citoyens. En effet, une fois l'élection présidentielle et le renouvellement général de l'Assemblée nationale achevés, le Président de la République devra reprendre l'organisation du référendum.

Le changement de titulaire de la fonction présidentielle ou le changement de majorité parlementaire à l'Assemblée nationale ne remet donc nullement en cause l'organisation d'un référendum à ce stade de la procédure. Il serait, en effet, peu satisfaisant et difficilement compréhensible pour les citoyens que le

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 68.



référendum sur la proposition de loi, qu'ils ont été plus de quatre millions et demi à soutenir, soit définitivement compromis par les résultats des élections présidentielles et législatives.

*La Commission est saisie de l'amendement CL 7 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement apporte une exception à l'interdiction d'organiser un référendum d'initiative partagée dans les trois mois précédant une élection présidentielle ou des élections législatives générales, en précisant qu'il peut avoir lieu le même jour, comme cela se fait dans certains pays étrangers.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **rejette** l'article 17.*

### *Article 18*

#### **Surveillance des opérations de référendum par le Conseil constitutionnel**

Le présent article prévoit que, dans le cadre de l'organisation par le Président de la République d'un référendum sur une proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs, le Conseil constitutionnel surveille les opérations de référendum et proclame les résultats dans les conditions fixées par les articles 46 à 54 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

En effet, si l'organisation de la consultation référendaire est laissée dans une large mesure à la discrétion du Gouvernement, il convient d'appliquer au référendum d'initiative partagée le rôle de surveillance des opérations de référendum que les textes constitutionnels et législatifs reconnaissent au Conseil constitutionnel.

En application de l'article 60 de la Constitution qui confie au Conseil le contentieux des opérations référendaires nationales<sup>(1)</sup>, les articles 46 et 47 de l'ordonnance précitée prévoient que le Conseil constitutionnel doit être consulté sur l'organisation des opérations et qu'il peut présenter des observations sur la liste des partis admis à user des moyens officiels de propagande.

Toujours dans sa fonction de contrôle des opérations référendaires, le Conseil constitutionnel peut, aux termes de l'article 48 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958, « désigner un ou plusieurs délégués choisis, avec l'accord des ministres compétents, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations ». Dans la pratique, le Conseil est représenté sur le terrain par environ 1 500 magistrats, qu'il mandate à cette fin.

---

(1) L'article 60 de la Constitution dispose : « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats ».

Automatiquement saisi du résultat des votes, le Conseil examine la régularité du scrutin, qu'elle ait fait ou non l'objet de réclamations, statuant néanmoins sur ces dernières lorsqu'elles lui sont adressées (article 50 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée).

Une fois l'examen de la régularité du scrutin achevé, le Conseil constitutionnel, aux termes de l'article 51 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, « *proclame les résultats du référendum* ».

*La Commission rejette l'article 18.*

#### *Article 19*

#### **Modalités d'application de la loi**

Le présent article renvoie les modalités d'application de la présente proposition de loi organique à un décret en Conseil d'État.

Dans la mesure où la présente proposition de loi organique confie au Conseil constitutionnel le contrôle et non l'organisation des opérations de collecte des signatures, le décret d'application devra notamment déterminer dans quelles conditions les mairies ou les préfetures pourront intervenir pour organiser, sous le contrôle du Conseil, les opérations matérielles de collecte.

L'intervention des mairies ou des préfetures dans la collecte n'aurait nullement pour objet d'instituer un intermédiaire, encore moins un filtre, entre les citoyens et le Conseil constitutionnel. Elle vise uniquement à tenir compte des moyens limités dont bénéficie le Conseil au regard de l'ampleur de la procédure du référendum d'initiative partagée susceptible de concerner des millions d'électeurs.

*La Commission rejette l'article 19.*

#### *Article 20*

#### **Gage de la proposition de loi organique**

Le présent article a pour objet d'assurer la recevabilité financière de la proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution.

*La Commission rejette l'article 20.*

*Enfin elle rejette l'ensemble de la proposition de loi organique.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi organique relative à l'initiative législative citoyenne par droit de pétition selon l'article 11 de la Constitution (n° 2908).*



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
<b>Constitution du 4 octobre 1958</b>	<b>Proposition de loi organique relative à l'initiative législative citoyenne par droit de pétition selon l'article 11 de la Constitution</b>	<b>Proposition de loi organique relative à l'initiative législative citoyenne par droit de pétition selon l'article 11 de la Constitution</b>
<i>Art. 11. – Cf. annexe.</i>	<p data-bbox="558 578 642 602">Article 1<sup>er</sup></p> <p data-bbox="434 629 768 911"><i>Toute proposition de loi portant sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution et déposée sur le bureau de l'une des deux assemblées peut être transmise au Conseil constitutionnel à l'initiative d'au moins un cinquième des membres du Parlement en vue de la collecte des déclarations de soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales en application du troisième alinéa du même article.</i></p> <p data-bbox="434 935 768 1026"><i>Le Conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins un cinquième des membres du Parlement.</i></p> <p data-bbox="434 1051 768 1215"><i>Le Conseil constitutionnel, saisi conformément aux premier et deuxième alinéas, en avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces derniers en informent les membres des assemblées.</i></p>	Article 1 <sup>er</sup>
<i>Art. 11. – Cf. annexe.</i>	<p data-bbox="558 1266 642 1290">Article 2</p> <p data-bbox="434 1315 768 1497"><i>Avant que puisse débiter la collecte des déclarations de soutien des électeurs inscrits sur les listes électorales à la proposition de loi mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité de la proposition de loi à la Constitution.</i></p> <p data-bbox="434 1523 768 1614"><i>L'appréciation de la conformité à la Constitution est faite sur le rapport d'un membre du Conseil dans le délai d'un mois.</i></p>	Article 2

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
<p>—</p> <p>Art. 11. – Cf. annexe.</p>	<p>—</p> <p><i>La décision du Conseil est motivée et publiée au Journal officiel.</i></p> <p>Article 3</p> <p><i>La publication d'une déclaration du Conseil constitutionnel constatant que la proposition de loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution interdit la collecte des déclarations de soutien des électeurs inscrits sur les listes électorales en application du quatrième alinéa de l'article 11 de la Constitution.</i></p>	<p>—</p> <p>Article 3</p> <p><b>Rejeté</b></p>
<p>Art. 11. – Cf. annexe.</p>	<p>Article 4</p> <p><i>Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la proposition de loi dont il est saisi n'est pas contraire à la Constitution, il contrôle, dans le délai fixé par le premier alinéa de l'article 6, les opérations de collecte des déclarations de soutien des électeurs inscrits sur les listes électorales.</i></p>	<p>Article 4</p> <p><b>Rejeté</b></p>
<p>Art. 11. – Cf. annexe.</p>	<p>Article 5</p> <p><i>Après déclaration de sa conformité à la Constitution, la proposition de loi mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est portée à la connaissance du corps électoral dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État.</i></p>	<p>Article 5</p> <p><b>Rejeté</b></p>
<p>Art. 11. – Cf. annexe.</p>	<p>Article 6</p> <p><i>Toutes les déclarations de soutien des électeurs inscrits sur les listes électorales mentionnées au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution sont transmises au Conseil constitutionnel par voie de pétition dans un délai n'excédant pas douze mois à compter de la publication de la déclaration du Conseil constatant la conformité de la proposition de loi à la Constitution.</i></p> <p><i>Les pétitions peuvent être présentées à titre individuel ou collectif. Elles doivent être établies par écrit, sous quelque forme que ce soit, et adressées au Conseil constitutionnel.</i></p>	<p>Article 6</p> <p><b>Rejeté</b></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
Art. 11. – Cf. annexe.	<p><i>Elles doivent être datées et comporter le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la signature de chaque pétitionnaire ainsi que le nom de la commune sur les listes électorales de laquelle il est inscrit.</i></p> <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p><i>Les signataires habilités à soutenir par voie de pétition individuelle ou collective une proposition de loi mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution sont les citoyens français des deux sexes, âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.</i></p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p><i>Lorsque la pétition est présentée à titre collectif, l'organisateur de la pétition peut être :</i></p> <p><i>1° une personne physique de nationalité française, âgée de dix-huit ans accomplis, jouissant de ses droits civils et politiques, inscrite sur les listes électorales et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ;</i></p> <p><i>2° une personne morale de droit privé ayant son siège sur le territoire français ;</i></p> <p><i>3° un groupement de personnes morales de droit privé ayant chacune leur siège sur le territoire français.</i></p> <p><i>Les signataires ne peuvent soutenir par voie de pétition une même proposition de loi qu'une seule fois.</i></p> <p style="text-align: center;">Article 9</p> <p><i>Le Conseil constitutionnel se prononce sur la recevabilité des pétitions qui lui sont adressées. À ce titre, il vérifie que :</i></p> <p><i>1° les pétitions remplissent les conditions de présentation formelle et de délai fixées par l'article 6 ;</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p style="text-align: center;"><b>Rejeté</b></p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p style="text-align: center;"><b>Rejeté</b></p> <p style="text-align: center;">Article 9</p> <p style="text-align: center;"><b>Rejeté</b></p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi  
organique

Conclusions de la Commission

*2° les signataires et les organisateurs des pétitions remplissent les conditions d'habilitation fixées par les articles 7 et 8.*

*L'appréciation de la recevabilité des pétitions est faite sur le rapport d'un membre du Conseil.*

*La décision par laquelle le Conseil constitutionnel statue sur la recevabilité des pétitions est motivée et publiée au Journal officiel.*

Article 10

Article 10

*À tout moment, pendant le délai de douze mois fixé par le premier alinéa de l'article 6, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le ou les membres du Parlement ayant déposé la proposition de loi mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi organique, aux fins d'examiner dans le délai d'un mois si l'ensemble des pétitions qui lui ont été adressées et qu'il a jugées recevables comporte les signatures d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.*

**Rejeté**

Art. 11. – Cf. annexe.

*En tout état de cause, à l'issue du délai de douze mois fixé par le premier alinéa de l'article 6, le Conseil constitutionnel examine dans le délai d'un mois si l'ensemble des pétitions qui lui ont été adressées et qu'il a jugées recevables comporte les signatures d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.*

*Il communique sans délai sa décision au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces derniers en informent les membres des assemblées. Sa décision est publiée au Journal officiel.*



Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
<p>Art. 11 et 45. – Cf. annexe.</p>	<p>Article 11</p> <p><i>Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate, à l'issue du délai d'un mois fixé par le deuxième alinéa de l'article 10 de la présente loi organique, que l'ensemble des pétitions qu'il a déclarées recevables ne comporte pas les signatures d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, la proposition de loi peut être examinée dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution. Elle ne peut en aucun cas donner lieu à référendum dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution.</i></p>	<p>Article 11</p> <p><b>Rejeté</b></p>
	<p>Article 12</p> <p><i>Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate, à l'issue du délai d'un mois fixé par le premier et le deuxième alinéas de l'article 10 de la présente loi organique, que l'ensemble des pétitions qu'il a déclarées recevables comporte les signatures d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, la proposition de loi est examinée en premier lieu par l'assemblée sur le bureau de laquelle elle a été initialement déposée.</i></p> <p><i>Si la proposition de loi a fait l'objet d'un dépôt simultané sur les bureaux des deux assemblées, elle est examinée en premier lieu par l'Assemblée nationale.</i></p>	<p>Article 12</p> <p><b>Rejeté</b></p>
	<p><i>La première assemblée saisie dispose d'un délai de trois mois, à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel mentionnée au troisième alinéa de l'article 10 de la présente loi organique, pour se prononcer par un vote en première lecture sur la proposition de loi.</i></p>	
	<p>Article 13</p> <p><i>Dans le cas où la première assemblée saisie ne se prononce pas par un vote en première lecture et dans le délai de trois mois sur la proposition de loi mentionnée au cinquième alinéa de</i></p>	<p>Article 13</p> <p><b>Rejeté</b></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
<i>Art. 11. – Cf. annexe.</i>	<i>l'article 11 de la Constitution, le Président de la République la soumet à référendum dans les conditions prévues au même alinéa.</i>	<b>Article 14</b> <b>Rejeté</b>
<i>Art. 11. – Cf. annexe.</i>	<p data-bbox="558 433 642 455">Article 14</p> <p data-bbox="434 480 765 711"><i>Dans le cas où la première assemblée saisie adopte en première lecture et dans le délai de trois mois la proposition de loi mentionnée au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, cette dernière est transmise à l'autre assemblée qui dispose d'un délai de trois mois à compter de sa transmission pour se prononcer par un vote en première lecture.</i></p>	<b>Article 14</b> <b>Rejeté</b>
<i>Art. 11. – Cf. annexe.</i>	<p data-bbox="434 737 765 1039"><i>Si à l'issue de ce délai de trois mois, la seconde assemblée saisie ne s'est pas prononcée par un vote en première lecture sur la proposition de loi, le Président de la République la soumet à référendum dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution. Le texte soumis à référendum est celui de la proposition de loi déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel en application de l'article 2 de la présente loi organique.</i></p>	
<i>Art. 45. – Cf. annexe.</i>	<p data-bbox="434 1064 765 1203"><i>Si à l'issue de ce délai de trois mois, la seconde assemblée saisie a adopté en première lecture la proposition de loi dans les mêmes termes que ceux de la première assemblée saisie, elle est définitivement adoptée.</i></p> <p data-bbox="434 1228 765 1439"><i>Si à l'issue de ce délai de trois mois, la seconde assemblée saisie a adopté en première lecture la proposition de loi dans des termes différents de ceux de la première assemblée saisie ou l'a rejetée, l'examen de la proposition de loi se poursuit dans les conditions prévues par l'article 45 de la Constitution.</i></p>	
<i>Art. 11. – Cf. annexe.</i>	<p data-bbox="558 1490 642 1512">Article 15</p> <p data-bbox="434 1537 765 1652"><i>Dans le cas où la première assemblée saisie rejette en première lecture et dans le délai de trois mois la proposition de loi mentionnée au cinquième alinéa de l'article 11 de la</i></p>	<b>Article 15</b> <b>Rejeté</b>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
Art. 11. – Cf. annexe.	<p><i>Constitution, cette dernière est transmise à l'autre assemblée qui dispose d'un délai de trois mois à compter de sa transmission pour se prononcer par un vote en première lecture.</i></p> <p><i>Si à l'issue de ce délai de trois mois, la seconde assemblée saisie ne s'est pas prononcée par un vote en première lecture sur la proposition de loi, le Président de la République la soumet à référendum dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution. Le texte soumis à référendum est celui de la proposition de loi déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel en application de l'article 2 de la présente loi organique.</i></p>	Article 16 <b>Rejeté</b>
Art. 45. – Cf. annexe.	<p><i>Si à l'issue de ce délai de trois mois, la seconde assemblée saisie a adopté en première lecture la proposition de loi, l'examen de la proposition de loi se poursuit dans les conditions prévues par l'article 45 de la Constitution.</i></p> <p><i>Si à l'issue de ce délai de trois mois, la seconde assemblée saisie a rejeté en première lecture la proposition de loi, cette dernière est définitivement rejetée par le Parlement.</i></p>	Article 17 <b>Rejeté</b>
Art. 11 et 28. – Cf. annexe.	<p style="text-align: center;">Article 16</p> <p><i>Le délai de trois mois dont dispose chaque assemblée pour se prononcer par un vote en première lecture sur la proposition de loi mentionnée au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution est suspendu en dehors des sessions ordinaires du Parlement prévues à l'article 28 de la Constitution.</i></p>	Article 16 <b>Rejeté</b>
Art. 11. – Cf. annexe.	<p style="text-align: center;">Article 17</p> <p><i>Le Président de la République ne peut soumettre à référendum une proposition de loi en application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution :</i></p> <p><i>1° à compter du premier jour du troisième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé à l'élection du Président de la République ;</i></p>	Article 17 <b>Rejeté</b>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la Commission
—	<p>2° à compter du premier jour du troisième mois précédant celui du renouvellement général des députés.</p>	—
<i>Art. 11. – Cf. annexe.</i>	Article 18	Article 18
<b>Ordonnance n° 58-1067 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel</b>	<p><i>Lorsque le Président de la République soumet à référendum la proposition de loi mentionnée au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel surveille les opérations de référendum et proclame les résultats dans les conditions fixées par les articles 46 à 54 de l'ordonnance n° 58-1067 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.</i></p>	<b>Rejeté</b>
<i>Art. 46 à 54. – Cf. annexe.</i>	Article 19	Article 19
	<p><i>Les conditions d'application de la présente loi organique sont fixées par un décret en Conseil d'État.</i></p>	<b>Rejeté</b>
	Article 20	Article 20
	<p><i>Les charges qui pourraient résulter de l'application de la présente loi pour l'État sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</i></p>	<b>Rejeté</b>

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

<b>Constitution du 4 octobre 1958</b> .....	70
<i>Art. 11, 28 et 45.</i>	
<b>Ordonnance n° 58-1067 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel</b> .....	71
<i>Art. 46 à 54.</i>	

### Constitution du 4 octobre 1958

*Art. 11.* – Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

*Art. 28.* – Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

*Art. 45.* – Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de

l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient par à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

### **Ordonnance n° 58-1067 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel**

*Art. 46.* – Le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet.

*Art. 47.* – Le Conseil constitutionnel peut présenter des observations concernant la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande.

*Art. 48.* – Le Conseil constitutionnel peut désigner un ou plusieurs délégués choisis, avec l'accord des ministres compétents, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations.

*Art. 49.* – Le Conseil constitutionnel assure directement la surveillance du recensement général.

*Art. 50.* – Le Conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

*Art. 51.* – Le Conseil constitutionnel proclame les résultats du référendum. Mention de la proclamation est faite dans le décret portant promulgation de la loi adoptée par le peuple.

*Art. 52.* – Lorsqu'il est consulté par le Président de la République dans les cas prévus au premier alinéa de l'article 16 de la Constitution, Le Conseil constitutionnel se réunit immédiatement.

*Art. 53.* – Il émet un avis sur la réunion des conditions exigées par le texte visé à l'article précédent. Cet avis est motivé et publié.

*Art. 54.* – Le Président de la République avise le Conseil constitutionnel des mesures qu'il se propose de prendre.

Le Conseil constitutionnel lui donne sans délai son avis.



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« En aucun cas la proposition de loi et les signatures ne peuvent faire l'objet d'un retrait après leur transmission au Conseil constitutionnel. »

### **Amendement CL2 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

#### *Après l'article 1<sup>er</sup>*

Insérer l'article suivant :

« Un membre du Parlement ne peut transmettre au Conseil constitutionnel une proposition de loi mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution tant que celle qu'il a précédemment transmise n'a pas été, à l'issue du délai de douze mois fixé par le premier alinéa de l'article 6, examinée par les deux assemblées ou soumise à référendum.

« Les deux assemblées ne peuvent examiner la proposition de loi mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution après sa transmission au Conseil constitutionnel et pendant le délai fixé par le premier alinéa de l'article 6 pour les opérations de collecte des déclarations de soutien des électeurs inscrits sur les listes électorales. »

### **Amendement CL3 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

#### *Article 2*

À l'alinéa 2, substituer aux mots « dans le délai d'un mois », les mots « dans les délais fixés par le troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution ».

### **Amendement CL4 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

#### *Article 6*

Substituer à l'alinéa 2 les deux alinéas suivants :

« Les pétitions peuvent être présentées à titre individuel ou collectif. Elles doivent être établies par écrit, sous quelque forme que ce soit, et adressées au Conseil constitutionnel. L'écrit sous forme numérique est admis au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité.

« Elles doivent être datées et comporter le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la signature de chaque pétitionnaire ainsi que le nom de la commune ou du consulat sur les listes électorales de laquelle il est inscrit. »

### **Amendement CL5 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

#### *Article 7*

I. – Après les mots : « citoyens français », insérer le mot : « majeurs ».

II. – En conséquence, supprimer les mots : « âgés de dix-huit ans accomplis, ».

III. – Substituer aux mots : « , inscrits sur les listes électorales », les mots : « et inscrits sur les listes électorales ».

IV. – En conséquence, supprimer les mots : « et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

**Amendement CL6 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

*Article 8*

I. – À l'alinéa 2, après les mots : « personne physique », insérer le mot : « majeure ».

II. – En conséquence, à l'alinéa 2, supprimer les mots : « âgés de dix-huit ans accomplis, ».

III. – À l'alinéa 2, substituer aux mots : « , inscrite sur les listes électorales », les mots : « et inscrite sur les listes électorales ».

IV. – En conséquence, à l'alinéa 2, supprimer les mots : « et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

**Amendement CL7 présenté par M. François de Rugy, rapporteur :**

*Article 17*

Après l'alinéa 3, insérer l'alinéa suivant :

« Par dérogation aux alinéas précédents, le Président de la République peut soumettre à référendum une proposition de loi en application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution les jours où il est procédé à l'élection du Président de la République ou au renouvellement général des députés. »

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

- M. Guy CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université Paris X - Nanterre
- M. Olivier DUHAMEL, professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Paris
- M. Bastien FRANCOIS, professeur de science politique à l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne, cofondateur de la Convention pour la VI<sup>e</sup> République
- Mme Anne LEVADE, professeur de droit public à l'université Paris XII - Val-de-Marne
- M. Bertrand MATHIEU, professeur de droit public à l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne