



N^{OS} 3946 et 3947

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 3072) ET LE PROJET DE LOI (N° 3073) *portant application de l'article 11 de la Constitution*,

PAR M. GUY GEOFFROY

Député.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION | 7 |
| INTRODUCTION | 9 |
| I. – L’INSTAURATION DU RÉFÉRENDUM D’INITIATIVE PARTAGÉE | 10 |
| A. L’ÉCHEC DE LA TENTATIVE DE 1993 | 10 |
| B. LA MODIFICATION DE L’ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION EN 2008 | 11 |
| II. – LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE | 14 |
| A. L’INITIATIVE PARLEMENTAIRE | 14 |
| 1. Une proposition de loi approuvée par un cinquième de parlementaires..... | 14 |
| 2. Un contrôle de recevabilité et de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel | 16 |
| B. LES SOUTIENS POPULAIRES | 17 |
| 1. La période de recueil des soutiens populaires | 17 |
| 2. Le contrôle par une commission <i>ad hoc</i> | 18 |
| 3. Le contrôle par le Conseil constitutionnel | 20 |
| 4. L’encadrement pénal | 21 |
| C. L’EXAMEN PAR LE PARLEMENT | 21 |
| D. LA DÉCISION DU PEUPLE | 22 |
| III. – LES PRINCIPALES AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS | 24 |
| A. LES PRÉCISIONS RELATIVES AUX DÉLAIS | 24 |
| B. LE RENFORCEMENT DES GARANTIES DES CITOYENS | 24 |
| C. LES CONDITIONS DE L’EXAMEN PARLEMENTAIRE | 26 |
| D. L’ALLÈGEMENT DU DISPOSITIF PÉNAL | 27 |
| DISCUSSION GÉNÉRALE | 29 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE | 33 |
| Chapitre I ^{er} – Dispositions relatives au Conseil constitutionnel..... | 33 |
| <i>Article 1^{er}</i> (art. 45-1 à 45-6 [nouveaux] de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958) : Missions du Conseil constitutionnel en matière d’initiative référendaire | 33 |
| Chapitre II – Dispositions relatives au recueil des soutiens..... | 39 |
| <i>Article 2</i> : Rôle du ministère de l’Intérieur en matière de recueil des soutiens..... | 39 |
| <i>Article 3</i> : Délais applicables au recueil des soutiens | 40 |
| <i>Article 4</i> : Caractère électronique de la procédure de recueil des soutiens..... | 42 |
| <i>Article 5</i> : Mise à disposition par les communes de points d’accès électronique..... | 46 |
| <i>Article 6</i> : Interdiction du financement par des personnes morales d’actions relatives au recueil des soutiens | 47 |
| <i>Article 7</i> : Mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel..... | 48 |
| <i>Article 8</i> : Modalités d’application de la procédure de recueil des soutiens..... | 50 |
| Chapitre III – Dispositions relatives à la procédure référendaire..... | 52 |
| <i>Article 9</i> : Examen par le Parlement de la proposition de loi et soumission à référendum par le Président de la République..... | 52 |
| Chapitre IV – Dispositions relatives à la commission de contrôle..... | 58 |
| <i>Article 10</i> : Composition de la commission de contrôle..... | 58 |
| <i>Article 11</i> : Durée des fonctions, renouvellement et remplacement des membres de la commission de contrôle..... | 60 |
| <i>Article 12</i> : Statut des membres de la commission de contrôle..... | 61 |
| <i>Article 13</i> : Suspension du mandat des membres de la commission de contrôle | 62 |
| <i>Article 13 bis (nouveau)</i> : Secret des travaux de la commission de contrôle et devoir de réserve de ses membres | 63 |
| <i>Article 13 ter (nouveau)</i> : Modalités de délibération de la commission de contrôle | 64 |
| <i>Article 14</i> : Assistance de la commission de contrôle | 65 |
| <i>Article 15</i> : Prerogatives de la commission de contrôle..... | 66 |
| <i>Article 16</i> : Début de la procédure devant la commission de contrôle | 67 |
| <i>Article 17</i> : Réclamations portées devant la commission de contrôle | 68 |
| <i>Article 18</i> : Fin de la procédure devant la commission de contrôle..... | 70 |
| <i>Article 19</i> : Règlement intérieur de la commission de contrôle | 71 |
| <i>Article 20</i> : Entrée en vigueur de la loi organique..... | 72 |
| EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI | 73 |
| <i>Article 1^{er}</i> : Peines principales applicables en cas de violation des dispositions encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs..... | 73 |
| <i>Article 2</i> : Peines complémentaires applicables en cas de violation des dispositions encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs | 76 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Article 3</i> : Statut des traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la procédure de recueil des soutiens des électeurs..... | 77 |
| <i>Article 3 bis (nouveau)</i> (article 4 <i>bis</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) : Consultation du Conseil d'État sur une proposition de loi faisant l'objet d'une initiative référendaire | 78 |
| <i>Article 4</i> : Entrée en vigueur de la loi | 79 |
| TABLEAU COMPARATIF (PROJET DE LOI ORGANIQUE) | 81 |
| TABLEAU COMPARATIF (PROJET DE LOI) | 91 |
| ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS | 95 |
| AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (PROJET DE LOI ORGANIQUE) | 103 |
| AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (PROJET DE LOI) | 113 |
| PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR | 115 |

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION

• Les précisions relatives aux délais

— À l’initiative de son rapporteur, la Commission a précisé les conditions d’interruption et de suspension de la procédure de recueil des soutiens populaires en cas de survenance d’élections présidentielle ou législatives (**article 3 du projet de loi organique**).

— Elle a également fixé un délai d’un mois pour qu’intervienne la décision du Conseil constitutionnel portant sur la vérification du nombre de soutiens populaires recueillis (**article 1^{er} du projet de loi organique**).

• Le renforcement des garanties des citoyens

— Afin de garantir l’effectivité de la mise à disposition des citoyens de points publics d’accès à Internet, la Commission a précisé que l’obligation faite aux communes de mettre en place de tels points d’accès s’appliquerait aux seules communes ayant la qualité de chef-lieu de canton (**article 5 du projet de loi organique**).

— La Commission a prévu que la Commission nationale de l’informatique et des libertés serait consultée sur le projet de décret en Conseil d’État qui fixera les modalités de traitement des données à caractère personnel recueillies au cours de la procédure, déterminera les conditions dans lesquelles la liste des soutiens pourra être consultée par le public et fixera le délai au-delà duquel les données collectées seront détruites (**article 7 du projet de loi organique**).

— La commission des Lois, sur l’initiative de son rapporteur, a introduit un nouvel article préservant le secret des délibérations et des votes de la commission de contrôle des opérations de recueil des soutiens à une initiative référendaire ainsi que la neutralité de ses membres (**article 13 bis du projet de loi organique**).

— Elle a également précisé les modalités de délibération de cette même commission, en instaurant un *quorum* de quatre membres sur six pour qu’elle puisse valablement délibérer et en prévoyant que ses délibérations sont adoptées à la majorité des membres présents (**article 13 ter du projet de loi organique**).

— La commission des Lois a adopté un amendement de son rapporteur garantissant la possibilité de présenter devant la commission de contrôle une réclamation contre des soutiens apportés à la fin de la période de trois mois prévue pour le recueil des soutiens. Ces réclamations pourront ainsi être présentées devant la commission pendant un délai de cinq jours suivant la clôture de cette période de recueil (**article 17 du projet de loi organique**).

— À ce même **article 17 du projet de loi organique**, la commission des Lois a défini, sur l’initiative de son rapporteur, le délai pendant lequel les décisions de la commission de contrôle pourront être contestées devant le Conseil constitutionnel. Ces recours pourront être formés devant le Conseil pendant les trois mois de la période de recueil des soutiens, puis pendant le délai maximal d’un mois imparti à la commission pour la constitution de son dossier et, enfin, pendant un délai de cinq jours à l’issue de la transmission de ce dossier au Conseil constitutionnel.

- **Les conditions de l’examen parlementaire**

— À l’initiative de son rapporteur, la Commission a prévu que le rejet en première lecture de la proposition de loi par la première assemblée saisie n’empêchait pas la seconde assemblée de se prononcer sur le texte (**article 9 du projet de loi organique**).

— Afin d’éviter toute interférence entre la procédure de consultation du Conseil d’État prévue au dernier alinéa de l’article 39 de la Constitution et le contrôle de la proposition de loi par le Conseil constitutionnel préalable au recueil des soutiens, la Commission a introduit un nouvel article disposant que le Conseil d’État ne pouvait pas être saisi d’une proposition de loi dès lors qu’elle avait fait l’objet d’une initiative référendaire transmise au Conseil constitutionnel (**article 3 bis du projet de loi**).

- **L’allègement du dispositif pénal**

— Sur l’initiative de son rapporteur, la commission des Lois a aligné les peines sanctionnant le fait d’influencer un électeur en vue d’un soutien à une initiative référendaire sur celles réprimant aujourd’hui, en application de l’article L. 106 du code électoral, le fait d’influencer un électeur en vue d’un vote. À ce titre, ces peines ont été ramenées de cinq à deux ans d’emprisonnement et de 75 000 à 15 000 euros d’amende (**article 1^{er} du projet de loi**).

MESDAMES, MESSIEURS,

Issue des recommandations formulées en 2007 par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Édouard Balladur, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été, par son ampleur et sa portée, l'une des plus importantes de l'histoire de la V^e République, avec celle de 1962 instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

Cette révision a notamment renforcé la place des citoyens dans les institutions et leur a reconnu, à ce titre, de nouveaux droits. Le référendum d'initiative partagée s'inscrit pleinement dans cette démarche.

En effet, en 2008, le constituant a consacré, à l'article 11 de la Constitution, le droit, pour un cinquième des membres du Parlement soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, de demander l'organisation d'un référendum législatif sur l'une des matières suivantes : ratification d'un traité, organisation des pouvoirs publics, réforme à caractère économique, social ou environnemental et services publics qui y concourent.

En donnant la priorité à une initiative parlementaire – en l'occurrence, une proposition de loi –, laquelle doit être ensuite soutenue par un large mouvement populaire, le constituant a souhaité renforcer l'exigence démocratique, fondement de nos institutions, par une association étroite du peuple souverain et de ses représentants. Conformément à la lettre et à l'esprit de notre loi fondamentale, il s'agit bien d'un référendum d'initiative partagée et non, comme certains l'ont abusivement prétendu, d'un référendum d'initiative populaire.

Cette procédure d'initiative référendaire partagée, dernier volet de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 à ne pas être entré en vigueur à ce jour, fait l'objet du projet de loi organique et du projet de loi ordinaire portant application de l'article 11 de la Constitution, dont notre assemblée est aujourd'hui saisie. En effet, pour assurer l'effectivité de cette nouvelle garantie d'expression des citoyens, le constituant a renvoyé au législateur organique le soin de déterminer certains aspects de la procédure, comme :

— les conditions de présentation de cette initiative, ce qui comprend, notamment, l'impossibilité d'organiser le recueil des soutiens des électeurs à une date trop rapprochée d'une échéance électorale et la définition d'un délai maximal pour la collecte de ces mêmes soutiens ;

— 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 de recueil des soutiens ;

— le délai pendant lequel la proposition de loi initiée par un cinquième des membres du Parlement et appuyée par un dixième des électeurs devra être examinée par le Parlement.

Le présent projet de loi organique a donc pour objet de prévoir l'ensemble de ces dispositions et de permettre ainsi à cette nouvelle procédure d'entrer en vigueur. Il est accompagné d'un projet de loi ordinaire, destiné à préciser certaines règles d'encadrement – notamment pénal – de la procédure de recueil des soutiens des électeurs, qui ne relèvent pas du niveau organique.

Votre rapporteur estime que ces deux textes, en venant parachever la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et en lui donnant désormais toute son effectivité, enrichiront l'exercice de la citoyenneté et la pratique démocratique française d'un nouvel instrument au service de l'État de droit.

I. – L'INSTAURATION DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

Après la tentative infructueuse de 1993, le référendum d'initiative partagée a été introduit à l'article 11 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

A. L'ÉCHEC DE LA TENTATIVE DE 1993

En février 1993, le Comité consultatif pour une révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel (« comité Vedel »), avait proposé de créer un « *référendum d'initiative minoritaire* ».

Il s'agissait de combiner « *le vœu d'une minorité parlementaire et celle d'une minorité de pétitionnaires dont le cumul [pouvait] conduire à l'arbitrage de la nation elle-même* »⁽¹⁾. À l'instar de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 intervenue depuis lors, cette initiative était partagée entre un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs.

(1) Rapport au Président de la République, février 1993. Le Comité proposait d'introduire un II ainsi rédigé à l'article 11 de la Constitution :

« 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 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'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum. »

Toutefois, à la différence de la révision de 2008 et du présent projet de loi organique, c'est le Conseil constitutionnel qui était chargé d'organiser la « *collecte des pétitions des électeurs* », puis qui décidait de l'organisation du référendum au cas où la proposition de loi n'était pas « *adoptée* » par le Parlement dans un délai de quatre mois. La proposition du comité Vedel s'accompagnait par ailleurs d'une suggestion d'élargissement du champ du référendum aux garanties fondamentales des libertés publiques.

Déposé au Sénat le 10 mars 1993, le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics différait assez sensiblement des préconisations du rapport du comité Vedel.

Ce projet, qui n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour, excluait les parlementaires de la procédure d'initiative minoritaire, tout en étant plus restrictif quant aux autres conditions à réunir. L'initiative de la proposition de référendum revenait à « *un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales dans chaque département et territoire* », ce qui correspondait à l'époque à environ sept millions de signatures.

En outre, la proposition ne pouvait avoir pour conséquence, « *soit de modifier ou d'abroger une loi promulguée depuis moins de cinq ans, soit de consulter les citoyens sur un texte qui [avait] déjà été rejeté par référendum depuis moins de cinq ans* ».

B. LA MODIFICATION DE L'ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION EN 2008

En 2007, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Édouard Balladur (« comité Balladur »), a repris le dispositif préconisé par le comité Vedel en 1993, en le qualifiant désormais de « *référendum d'initiative populaire* ».

À l'instar du rapport du comité Vedel, la réforme proposée associe initiative parlementaire et soutien populaire. Le comité Balladur souligne en effet « *qu'il y aurait quelque contradiction dans son propos s'il recommandait à la fois d'émanciper le Parlement et d'étendre de manière excessive le champ de la démocratie directe. Il lui est donc apparu qu'il était indispensable d'associer les parlementaires, dès son origine, à une procédure nouvelle* ».

La recommandation du comité Balladur ne diffère que sur un aspect, non négligeable, du mécanisme imaginé en 1993 : la procédure aboutit à un référendum si la proposition n'a pas été examinée – et non plus adoptée – par les deux assemblées parlementaires dans le délai d'un an (au lieu de quatre mois dans le rapport du comité Vedel).

Cette recommandation a inspiré plusieurs amendements, déposés à l'Assemblée nationale lors de la discussion, en 2008, du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République. En première lecture, ont ainsi été adoptés cinq amendements identiques présentés par MM. Noël Mamère, Arnaud Montebourg, Jean-Claude Sandrier, François Sauvadet et Christian Vanneste, qui reprenaient le texte suggéré par le comité Balladur. Un sous-amendement proposé par le rapporteur, M. Jean-Luc Warsmann, a complété ce dispositif, en interdisant l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et en renvoyant au législateur organique le soin de préciser les modalités de la nouvelle procédure – notamment le rôle du Conseil constitutionnel et le délai d'examen par le Parlement.

Le Sénat a approuvé et complété cette réforme, en particulier en proscrivant tout nouveau référendum sur le même sujet dans les deux ans suivant un résultat référendaire négatif (initiative de M. Michel Charasse) et en ajoutant, à l'article 61 de la Constitution, un contrôle obligatoire de la constitutionnalité de la proposition de loi par le Conseil constitutionnel (amendement de la commission des Lois).

En conséquence, à l'issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, l'article 11 de la Constitution est ainsi rédigé ⁽¹⁾ :

« 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.

(1) Les nouvelles dispositions entrent en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à leur application (article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008).

« 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. »

La procédure ainsi mise en place s'avère particulièrement originale. On n'en trouve aucun équivalent strictement comparable :

– ni au niveau territorial : un **référendum local**, dont la portée est décisive, ne peut pas être déclenché par les citoyens ⁽¹⁾ ; un **consultation locale** peut, quant à elle, être demandée par un cinquième des électeurs d'une commune ou par un dixième des électeurs d'une autre collectivité territoriale, mais la décision d'organiser une telle consultation, dont le résultat est dépourvu de valeur normative, appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée ⁽²⁾ ;

– ni parmi les États disposant de mécanismes d'« *initiative populaire* ». En **Espagne**, l'initiative populaire (500 000 citoyens) aboutit au dépôt au Parlement d'une proposition de loi, non à un référendum ⁽³⁾. En **Allemagne**, dans les *Länder* qui pratiquent la « procédure législative populaire » (*Volksgesetzgebungsverfahren*), le référendum a lieu à défaut d'adoption (et non pas d'examen) par le Parlement du Land de la proposition de loi soutenue par une minorité populaire. En **Suisse**, le référendum d'initiative populaire (100 000 citoyens) n'existe au niveau fédéral qu'en matière constitutionnelle, quoiqu'il permette en pratique d'intervenir dans des domaines matériellement législatifs ⁽⁴⁾. En revanche, en matière de lois fédérales ordinaires, seul est prévu par la Constitution suisse (article 141) le référendum d'approbation, à l'initiative de 50 000 citoyens ou de huit cantons, dans les cent jours suivant la publication de la loi. En **Italie**, l'initiative populaire (500 000 citoyens) concerne uniquement des

(1) Articles L.O. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions mettent en œuvre le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, selon lequel « dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

(2) Articles L. 1112-16 et suivants du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions mettent en œuvre le premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, selon lequel « 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 ».

(3) Article 87 de la Constitution espagnole.

(4) Articles 138 et 139 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse. C'est ainsi qu'ont, par exemple, été introduites dans la Constitution l'interdiction de séjour de certains criminels étrangers (2010), l'interdiction de la construction de minarets (2009) et l'imprescriptibilité des actes de pornographie enfantine (2008).

référendums abrogatifs⁽¹⁾. Leur validité y est en outre subordonnée à la participation au scrutin de la majorité des électeurs, alors que le constituant français a, en deuxième lecture en 2008, expressément exclu toute condition de participation. Ce quorum a été atteint lors des quatre référendums abrogatifs organisés en Italie les 12 et 13 juin 2011, ce qui n'avait plus été le cas depuis 1995. Autre différence majeure avec la situation française, aucune de ces procédures en vigueur en Europe ne fait intervenir les membres du Parlement au stade de l'initiative ;

– ni au niveau de l'Union européenne : la nouvelle procédure d'**initiative citoyenne européenne**, qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2012, ne permet à un million de citoyens issus d'au moins un quart des États membres (soit aujourd'hui sept États) que d'« inviter » la Commission européenne à présenter des propositions d'actes juridiques dans des domaines relevant de sa compétence⁽²⁾.

II. – LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE

En détaillant les différentes étapes de la procédure d'initiative partagée, les deux projets ici examinés, qui entreront en vigueur un an après leur publication (**article 20 du projet de loi organique** et **article 4 du projet de loi ordinaire**), permettront de rendre effectif le nouveau droit ouvert aux citoyens par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁽³⁾.

A. L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

1. Une proposition de loi approuvée par un cinquième de parlementaires

Selon le troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du même 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 ». L'initiative n'est donc pas « populaire », mais parlementaire, avant de faire l'objet d'un « soutien » populaire.

(1) Article 75 de la Constitution italienne.

(2) Le premier alinéa du paragraphe 4 de l'article 11 du Traité sur l'Union européenne stipule que « 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 ». Cette procédure est régie par le règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, qui fixe notamment des nombres minimaux de signataires par État membre (54 000 signatures en France).

(3) Votre rapporteur rappelle que, le 7 décembre 2010, l'Assemblée nationale a rejeté une proposition de loi organique relative à l'initiative législative citoyenne par droit de pétition selon l'article 11 de la Constitution (n° 2908), présentée par M. François de Rugy. Par ailleurs, une proposition de résolution estimant urgente la mise en œuvre de l'article 11 de la Constitution sur l'extension du référendum (n° 1895 rect.), présentée par M. Jean-Marc Ayrault, a été rejetée par l'Assemblée nationale le 20 octobre 2009.

L'article 11 de la Constitution précise que cette initiative « *prend la forme d'une proposition* » de loi. Prolongeant cette disposition, l'**article 1^{er} du projet de loi organique** distingue « *l'initiative référendaire* » et « *la proposition de loi sur laquelle elle porte* ».

L'initiative référendaire doit recueillir la signature d'au moins un cinquième des membres du Parlement, qui peuvent être indifféremment députés ou sénateurs. Depuis le renouvellement du Sénat de septembre 2011, cela représente 185 parlementaires sur un total de 925 (577 députés et 348 sénateurs).

La proposition de loi qui fait l'objet de l'initiative référendaire est, sauf disposition contraire, soumise au droit commun du travail parlementaire. Lui sont donc applicables les règles habituelles relatives :

– au dépôt. En dépit de la référence faite à l'article 11 de la Constitution à un cinquième « *des membres du Parlement* », le dépôt de la proposition de loi sur le bureau d'une assemblée ne peut être le fait que de membres de cette dernière. C'est l'initiative référendaire portant sur cette proposition qui peut indifféremment comporter des signatures de députés ou de sénateurs. Comme l'a souligné la professeure Anne Levade, entendue par votre rapporteur, cette distinction permet également de concevoir qu'une initiative référendaire vienne se porter sur une proposition de loi déposée depuis plusieurs mois ou années au sein d'une assemblée ;

– à la recevabilité financière au regard de l'article 40 de la Constitution, selon lequel « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* » ;

– au respect du domaine réglementaire, dans les conditions prévues à l'article 41 de la Constitution (« *S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours* ») ;

– à la discussion législative. Une fois réunies les conditions relatives aux signatures de parlementaires et aux soutiens populaires (voir ci-après), la première assemblée saisie de la proposition de loi sera donc celle sur le bureau de laquelle elle a été déposée.

2. Un contrôle de recevabilité et de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel

L'article 1^{er} du projet de loi organique prévoit que l'initiative référendaire signée par au moins un cinquième des membres du Parlement est transmise au Conseil constitutionnel par ses signataires, accompagnée de la proposition de loi sur laquelle elle porte.

Avant même que ne s'engage la phase de recueil des soutiens populaires, le Conseil constitutionnel est donc appelé, dans un délai d'un mois, à rendre une première décision, portant tout à la fois sur :

– la vérification du nombre de signatures de parlementaires, soit au moins 185 signatures de députés ou de sénateurs ;

– le respect du champ du référendum au sens du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution. La proposition de loi ne peut donc porter que sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou (depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008) environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou sur l'autorisation de ratifier un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ;

– le respect de l'interdiction, posée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, de toute initiative tendant à abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ;

– le respect de l'interdiction, posée au sixième alinéa de l'article 11 de la Constitution, de toute initiative « portant sur le même sujet » qu'une proposition de loi rejetée à l'issue d'un référendum d'initiative partagée tenu il y a moins de deux ans ;

– la constitutionnalité de la proposition de loi, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, modifié en 2008. À la différence du référendum « classique », décidé par le Président de la République sur proposition du Gouvernement ou du Parlement ⁽¹⁾, un référendum d'initiative partagée ne peut donc aboutir à la promulgation d'une loi référendaire contraire à la Constitution.

Si, dans cette première décision, le Conseil constitutionnel considère que l'une des conditions qui précèdent fait défaut, la procédure d'initiative partagée prend fin.

Si le Conseil constitutionnel juge au contraire que l'initiative satisfait à l'ensemble des conditions de recevabilité et de constitutionnalité, la publication au *Journal officiel* de sa décision est accompagnée de celle de la proposition de loi et du nombre minimal exact d'électeurs dont le soutien doit être recueilli.

(1) Premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

B. LES SOUTIENS POPULAIRES

1. La période de recueil des soutiens populaires

L'ouverture de la période de recueil des soutiens populaires, fixée par décret, intervient dans les **soixante jours** suivant la décision précitée du Conseil constitutionnel (**I de l'article 3 du projet de loi organique**), à moins qu'une élection présidentielle ou des élections législatives générales soient prévues ou interviennent dans les six mois suivant cette décision (**III du même article**). Dans ce dernier cas, la période de recueil des soutiens ne peut pas débiter avant le premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement de ces élections, qu'elles interviennent à leur échéance normale ou par anticipation.

Cette période de recueil des soutiens des électeurs dure **trois mois** (**II du même article**). Ce délai est cependant suspendu en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou d'empêchement définitif du Président de la République (**IV du même article**).

Le nombre requis de soutiens est fixé à l'article 11 de la Constitution à un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit environ 4,5 millions de citoyens ⁽¹⁾. Ce nombre est significativement supérieur à celui exigé dans la plupart des procédures d'initiative populaire existant dans d'autres États (voir ci-avant). Il est également supérieur au nombre de signatures requis pour saisir par voie de pétition le Conseil économique, social et environnemental (500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France) ⁽²⁾.

La procédure de collecte des signatures en faveur de l'initiative référendaire est exclusivement électronique (premier alinéa de l'**article 4 du projet de loi organique**) : les électeurs apporteront leur soutien en se connectant à un site Internet mis en place par le ministère de l'Intérieur. En raison de ses compétences en matière électorale, ce dernier est en effet chargé de mettre en œuvre la procédure de recueil des soutiens, « *pour le compte et sous le contrôle* » (**article 2 du projet de loi organique**) d'une commission *ad hoc* prévue aux articles 10 à 19 du projet de loi organique (voir ci-après).

L'électeur favorable à une initiative référendaire pourra donc apporter directement son soutien à celle-ci par l'intermédiaire du site Internet dédié, sans que soit nécessaire la médiation d'une autorité organisatrice. À l'inverse, la procédure suisse fait intervenir des « *comités d'initiative* », composés d'électeurs chargés de la collecte des soutiens. Il en va de même du nouveau mécanisme

(1) Au premier tour de l'élection présidentielle de 2007, on comptait 44 472 834 inscrits sur les listes électorales.

(2) Article 5 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, mettant en œuvre le troisième alinéa de l'article 69 de la Constitution. Cette faculté de saisine n'est pas exclusive du droit de pétition devant les assemblées parlementaires (article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; articles 147 à 151 du Règlement de l'Assemblée nationale ; articles 87 à 89 bis du Règlement du Sénat).

d’initiative citoyenne européenne, dans lequel le recueil des signatures est effectué par un comité de citoyens composé d’au moins sept membres résidant dans au moins sept États membres différents ⁽¹⁾.

Le choix d’une procédure se déroulant exclusivement par la voie d’Internet s’accompagne de plusieurs garanties protectrices des droits des citoyens.

Ainsi, afin de garantir l’égal accès de chaque électeur à la procédure, l’**article 5 du projet de loi organique** prévoit la mise à disposition par les communes de points publics d’accès à Internet.

La liste des soutiens apportés à une initiative référendaire pourra être consultée par le public, dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État (**article 8 du projet de loi organique**). Comme l’a en effet souligné la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) dans un avis rendu le 16 novembre 2010, le recueil des soutiens populaires s’apparente à une pétition et n’est donc pas revêtu du caractère secret propre à un vote.

Toutefois, les données collectées au cours de la procédure – soutiens des électeurs et éléments identifiants – seront susceptibles de révéler les opinions politiques des pétitionnaires (**article 3 du projet de loi**) et feront l’objet de traitements de données à caractère personnel autorisés par décret en Conseil d’État (**article 7 du projet de loi organique**). Ces données ne pourront être réutilisées à d’autres fins que la mise en œuvre de la procédure d’initiative partagée (dernier alinéa de l’**article 4 du projet de loi organique**).

2. Le contrôle par une commission *ad hoc*

La procédure de recueil, par le ministère de l’Intérieur, des soutiens populaires est placée sous le contrôle d’une commission *ad hoc*, chargée de surveiller les opérations de collecte pour le compte du Conseil constitutionnel.

Celle-ci ne commence ses travaux de contrôle de la régularité des opérations de recueil des soutiens des électeurs à une initiative référendaire qu’à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel reconnaissant la recevabilité et la constitutionnalité d’une telle initiative référendaire (**article 16 du projet de loi organique**). À l’issue des trois mois prévus pour le recueil des soutiens populaires, la commission de contrôle dispose d’un délai maximal d’un mois pour transmettre au Conseil constitutionnel l’ensemble des éléments relatifs au recueil de ces soutiens. En effet, dans la mesure où la commission assure la régularité des opérations de collecte et en vérifie le nombre sous le contrôle et pour le compte du Conseil constitutionnel, elle doit lui transmettre, dans ce délai d’un mois, un dossier comprenant le nombre et la liste des soutiens, ses observations, les réclamations qui lui ont été présentées

(1) Article 3 du règlement du 16 février 2011 précité.

ainsi que les suites qu'elle leur aura données et enfin, toutes autres informations qu'elle jugera utiles de communiquer (**article 18 du projet de loi organique**).

En vue de garantir l'impartialité de ses travaux, cette commission sera composée de six membres : deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes. Présentant ainsi toutes les compétences nécessaires en termes d'expérience professionnelle, ils seront par ailleurs élus par leurs pairs, réunis en assemblée générale du Conseil d'État ou de la Cour de cassation et en chambre du conseil de la Cour de comptes, ce qui confortera indéniablement leur indépendance. Le président de la commission sera également élu parmi les six membres qui la composent, toujours dans le souci d'asseoir son autonomie (**article 10 du projet de loi organique**).

L'indépendance de cette commission *ad hoc* passe, outre sa composition, par des garanties quant à la durée des fonctions ainsi qu'au remplacement des membres de la commission. Dans cette perspective, l'**article 11 du projet de loi organique** prévoit que les six membres de la commission de contrôle, nommés pour un mandat unique de six ans, seront renouvelés par moitié tous les trois ans, de telle sorte que les travaux de la commission bénéficient d'une continuité par-delà les renouvellements partiels. Par ailleurs, le choix d'une durée significative – six ans – et l'absence de renouvellement des fonctions garantissent pleinement l'indépendance des membres de cette commission.

L'impartialité des travaux de la commission *ad hoc* repose également sur la soumission de ses membres à un régime d'incompatibilité (**article 12 du projet de loi organique**). Dans cette perspective, la fonction de membre de la commission de contrôle sera incompatible avec l'exercice de tout mandat électif à caractère politique. Ces incompatibilités se justifient pleinement au regard de l'influence directe que les observations de la commission et les suites qu'elle donnera aux diverses réclamations des électeurs seront susceptibles d'avoir sur le bon déroulement des opérations de collecte des soutiens à une initiative référendaire.

Afin d'assurer l'effectivité de ce régime d'incompatibilités, l'**article 13 du projet de loi organique** définit les conditions dans lesquelles le mandat d'un membre de la commission de contrôle pourra être suspendu. Celle-ci sera compétente pour apprécier elle-même dans quelle mesure l'un de ses membres est dans une situation d'incompatibilité, est empêché d'exercer ses fonctions ou a manqué à ses obligations. Elle pourra alors, à l'unanimité des autres membres, décider de suspendre le mandat dudit membre ou même d'y mettre un terme.

Par ailleurs, afin de donner à la commission des moyens suffisants pour effectuer un contrôle approfondi et rigoureux des opérations de recueil des soutiens des électeurs à une initiative référendaire, l'**article 14 du projet de loi organique** prévoit qu'elle pourra bénéficier de l'assistance des services de l'État et d'experts, ayant une compétence utile à ses travaux notamment informatiques. Cette double assistance garantira à la commission la possibilité de s'entourer de

toutes les compétences extérieures de spécialistes qu'elle jugera utiles au bon déroulement de ses travaux de contrôle.

En contrepartie de l'assistance des services de l'État et d'experts dont bénéficiera la commission de contrôle, l'**article 15 du projet de loi organique** la dote de pouvoirs d'instruction. Elle aura, à ce titre, le pouvoir d'ordonner toute enquête et de se faire communiquer tout document nécessaire aux vérifications qui lui incombent. Elle aura également la possibilité de désigner l'un de ses membres ou l'un de ses délégués pour lui faire rapport, pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.

La commission de contrôle bénéficiera ainsi des moyens – juridiques et matériels – suffisants pour statuer de manière approfondie sur le nombre de soutiens populaires apportés à une initiative référendaire et sur la régularité des opérations de collecte. Cette garantie matérielle et fonctionnelle est d'autant plus indispensable au bon déroulement des travaux de la commission de contrôle que les électeurs pourront, en application de l'**article 17 du projet de loi organique** et pendant la période de recueil des soutiens, c'est-à-dire pendant un délai de trois mois, porter à sa connaissance toute réclamation ou contestation relative à la collecte de ces soutiens.

3. Le contrôle par le Conseil constitutionnel

Une fois reçu le dossier élaboré par la commission de contrôle, le Conseil constitutionnel vérifie, dans un délai indéterminé, que l'initiative référendaire a obtenu le soutien du nombre requis d'électeurs (**article 1^{er} du projet de loi organique**). Sa mission inclut, le cas échéant, le traitement des contestations des décisions de la commission (dernier alinéa de l'**article 17 du projet de loi organique**).

Afin de mener à bien les vérifications qui lui incombent, le Conseil constitutionnel pourra ordonner toute enquête et se faire communiquer tout document. Il pourra également commettre un de ses membres ou un délégué pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.

Si l'initiative référendaire n'a pas recueilli le nombre suffisant de pétitionnaires, la procédure prend fin. Dans le cas contraire, la phase d'examen parlementaire de la proposition de loi (**article 9 du projet de loi organique**) s'ouvre à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel constatant qu'au moins un dixième des électeurs soutiennent l'initiative.

4. L'encadrement pénal

La période de recueil des soutiens populaires est pénalement encadrée.

D'une part, elle est soumise à la même interdiction de financement par des personnes morales – autres que des partis ou groupements politiques – qu'une campagne électorale, sous peine d'une amende de 3 750 euros et d'un an d'emprisonnement (**article 6 du projet de loi organique**).

D'autre part, elle est encadrée par plusieurs sanctions pénales destinées à garantir, sur le modèle des dispositions prévues actuellement pour les scrutins électoraux, la régularité et la sincérité des opérations de collecte – par voie électronique – des soutiens à une initiative référendaire. Dans cette perspective, **l'article 1^{er} du projet de loi** punit :

— de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende les personnes ayant, au cours de la procédure de recueil des soutiens, usurpé ou tenté d'usurper l'identité d'un électeur inscrit sur les listes électorales ;

— de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende les personnes ayant soustrait, ajouté ou altéré les données collectées par voie électronique ou ayant tenté de commettre de tels faits. Dès lors que ceux-ci sont accompagnés de violences, les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende ;

— de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende les personnes ayant déterminé ou tenté de déterminer un électeur, au moyen de violences, de menaces ou de contraintes, à apporter son soutien à une initiative référendaire ou, au contraire, à s'en abstenir ;

— des mêmes peines les personnes ayant proposé, directement ou indirectement, agréé ou sollicité des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques afin de déterminer un électeur à apporter son soutien à une initiative référendaire ou, au contraire, à s'en abstenir.

Les personnes reconnues coupables de l'une de ces infractions encourront également, à titre complémentaire, l'interdiction des droits de vote et d'éligibilité, ainsi que l'affichage ou la diffusion de la décision de condamnation (**article 2 du projet de loi**).

C. L'EXAMEN PAR LE PARLEMENT

Conformément au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution (« *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* »), la réunion de 185 parlementaires et d'environ 4,5 millions d'électeurs ne suffit pas à déclencher le référendum d'initiative partagée. Elle a seulement pour conséquence d'ouvrir un délai, fixé à **douze mois** à l'**article 9 du**

projet de loi organique, pendant lequel les deux assemblées parlementaires peuvent examiner la proposition de loi faisant l'objet de l'initiative référendaire.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans le délai de douze mois, le Président de la République la soumet au référendum. L'article 9 du projet de loi organique précise que le référendum doit intervenir dans les **quatre mois** suivant l'expiration du délai d'un an attribué au Parlement.

Si la proposition de loi a été examinée par les deux assemblées dans le délai de douze mois, aucun référendum d'initiative partagée ne peut avoir lieu, quelle que soit l'issue de l'examen parlementaire (adoption, modification ou rejet de la proposition). L'article 9 du projet de loi organique précise que la condition d'examen est considérée comme satisfaite lorsque la proposition a « *fait l'objet d'au moins une lecture par chacune des deux assemblées* » dans le délai de douze mois. L'absence de référendum pourrait donc notamment résulter de l'adoption d'une motion de procédure, par exemple une motion de rejet préalable à l'Assemblée nationale, sans même que la proposition de loi n'ait été réellement discutée par l'assemblée concernée.

En pratique, les référendums d'initiative partagée seront donc rares, ce que signalaient déjà les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Comme l'écrivait ainsi M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur, l'« *absence d'examen par les assemblées du Parlement d'une proposition de loi ayant recueilli un nombre significatif de signatures semble d'autant moins probable qu'en vertu [du nouvel article 48 de la Constitution], chaque assemblée pourra fixer librement une fraction substantielle de l'ordre du jour* »⁽¹⁾.

D. LA DÉCISION DU PEUPLE

Si, au terme de la procédure précédemment décrite, un référendum d'initiative partagée a effectivement lieu, il se sera écoulé au total environ **vingt-trois mois** – dont quinze mois incompressibles⁽²⁾ – depuis la transmission au Conseil constitutionnel de l'initiative référendaire signée par un cinquième de parlementaires :

- un mois pour la décision du Conseil constitutionnel sur la recevabilité et la constitutionnalité de l'initiative ;
- soixante jours pour la préparation du recueil des soutiens populaires ;
- trois mois pour la phase de recueil des soutiens populaires⁽³⁾ ;

(1) M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, Assemblée nationale, 2^e lecture, n° 1009, juillet 2008, p. 69.

(2) Il s'agit des trois mois de recueil électronique des soutiens populaires et des douze mois d'examen par le Parlement. Voir également le schéma présenté ci-après.

(3) Rappelons que cette phase peut être reportée ou suspendue en cas d'élections présidentielle ou législatives (voir ci-avant).

- un mois pour les vérifications par la commission de contrôle ;
- douze mois pour la période d'examen parlementaire ;
- quatre mois pour la décision du Président de la République de soumettre la proposition de loi au référendum.

Encore convient-il de préciser que ce délai total de vingt-trois mois n'inclut ni le temps de vérification de la régularité des soutiens populaires par le Conseil constitutionnel (aucun délai n'étant fixé au douzième alinéa de l'article 1^{er} du projet de loi organique), ni le temps du déroulement des opérations référendaires (organisation du référendum et de la campagne, vote puis proclamation des résultats).

Quoiqu'elle puisse, à première vue, paraître excessivement importante, la durée d'ensemble de la procédure est en grande partie inhérente à son caractère hybride, qui nécessite de ménager du temps non seulement pour le recueil des soutiens populaires, mais aussi pour permettre au Parlement de se prononcer. Comme le rappelle au demeurant l'étude d'impact, en Suisse, « *un délai pouvant aller jusqu'à quatre ans peut s'écouler depuis le dépôt de l'initiative jusqu'au moment où le peuple et les cantons auront à se prononcer sur l'initiative soumise en votation populaire* ».

On relèvera par ailleurs que le projet de loi organique et le projet de loi ne contiennent aucune disposition relative au référendum lui-même. Celui-ci obéit en effet à la procédure de droit commun du référendum législatif prévu à l'article 11 de la Constitution. En conséquence, le Conseil constitutionnel sera compétent pour donner son avis sur l'organisation des opérations de référendum, pour connaître de certaines requêtes contre des actes antérieurs au vote ⁽¹⁾, pour surveiller les opérations de référendum, pour statuer sur les réclamations relatives à ces opérations, ainsi que pour proclamer les résultats ⁽²⁾.

Enfin, votre rapporteur souligne que la loi qui résulterait d'un vote positif lors d'un référendum d'initiative partagée n'aura pas de valeur juridique supérieure à celle d'une loi adoptée par le Parlement. Dans sa décision n° 89-265 DC du 9 janvier 1990, *Amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie*, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que le législateur peut abroger des dispositions législatives antérieures, qu'elles soient d'origine parlementaire ou référendaire, à la seule condition de « *ne pas priver de garanties légales des principes constitutionnels* ». Du seul point de

(1) *Le contentieux des actes antérieurs au scrutin est partagé avec le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel se reconnaissant exceptionnellement compétent lorsque l'irrecevabilité opposée à une requête risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics (décisions des 25 juillet et 23 août 2000, Hauchemaille).*

(2) *Article 60 de la Constitution ; chapitre VII de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ; Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum du 5 octobre 1988.*

vue juridique, rien ne s'opposerait donc à ce qu'une loi purement parlementaire vienne modifier ou abroger une loi adoptée à l'issue d'un référendum d'initiative partagée.

III. – LES PRINCIPALES AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

Lors de l'examen des deux présents projets de loi, le 16 novembre 2011, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements de son rapporteur, destinés à préciser les délais encadrant la procédure d'initiative partagée, ainsi que les conditions de son examen parlementaire. Elle s'est également efforcée de renforcer les garanties dont bénéficieront les électeurs tout au long de cette procédure et d'alléger son encadrement pénal.

A. LES PRÉCISIONS RELATIVES AUX DÉLAIS

À l'initiative de son rapporteur, votre Commission a instauré ou précisé plusieurs délais encadrant les différentes étapes de la procédure d'initiative partagée.

D'une part, à l'**article 3 du projet de loi organique**, votre Commission a précisé les conditions d'interruption et de suspension de la procédure de recueil des soutiens populaires en cas de survenance d'élections présidentielle ou législatives.

D'autre part, à l'**article 1^{er} du projet de loi organique**, votre Commission a fixé un délai d'un mois pour qu'intervienne la décision du Conseil constitutionnel portant sur la vérification du nombre de soutiens populaires recueillis (nouvel article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958).

Il s'agit, en effet, de la seule phase de la procédure qui, en l'état initial du projet de loi organique, ne fait pas l'objet d'un délai. Le délai d'un mois introduit par votre Commission est un délai maximum, qui n'interdirait donc pas au Conseil constitutionnel de statuer dans un laps de temps plus court, ce qui est d'autant moins inconcevable que ses travaux seront éclairés par le dossier établi par la commission de contrôle, conformément à l'article 18 du projet de loi organique.

B. LE RENFORCEMENT DES GARANTIES DES CITOYENS

Votre Commission a adopté plusieurs amendements de son rapporteur visant à renforcer les garanties des citoyens participant à la procédure d'initiative partagée.

À l'**article 5 du projet de loi organique**, votre Commission a précisé que l'obligation faite aux communes de mettre à disposition des points publics d'accès à Internet s'appliquerait aux seules communes ayant la qualité de chef-lieu de

canton, ce qui est certes plus restrictif que le texte initial, mais aussi plus réaliste. Sans que cela constitue une obligation, cette modification n'empêche aucunement une commune n'ayant pas la qualité de chef lieu de canton de mettre en place un point public d'accès à Internet. En tout état de cause, votre rapporteur rappelle que le soutien à une initiative référendaire pourra être apporté depuis n'importe quel point d'accès à Internet, qu'il soit public ou privé.

À l'**article 7 du projet de loi organique**, votre Commission a prévu que la CNIL serait consultée sur le projet de décret en Conseil d'État qui :

– fixera les modalités de traitement des données à caractère personnel recueillies au cours de la procédure ;

– déterminera les conditions dans lesquelles la liste des soutiens pourra être consultée par le public ;

– fixera le délai au-delà duquel les données collectées au cours de la période de recueil des soutiens seront détruites. Introduite par votre Commission, cette mention explicite de la destruction des données collectées permet de garantir que la publicité de la liste des soutiens, nécessaire aux seules fins de vérification et de contrôle, sera limitée dans le temps.

En vue de renforcer les garanties d'indépendance et d'impartialité de la commission de contrôle, votre Commission a introduit, à l'initiative de son rapporteur, de nouvelles exigences.

Dans cette perspective, le nouvel **article 13 bis du projet de loi organique** préserve le secret des délibérations et des votes ainsi que la neutralité des membres de la commission. Il interdit, à ce titre, aux membres de la commission, aux collaborateurs et aux personnes prenant part à ses travaux, de révéler le contenu des débats, des votes ou des documents de travail internes. Il impose aussi à ses membres un devoir de réserve, en leur interdisant de prendre, « *à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la commission* ».

Le nouvel **article 13 ter du projet de loi organique** précise, pour sa part, les modalités de délibération de la commission, avec une double exigence : d'une part, un quorum de quatre membres sur six pour que la commission puisse valablement délibérer et, d'autre part, une adoption des délibérations à la majorité des membres présents. Afin d'éviter tout blocage en cas de partage égal des voix, il est prévu de donner voix prépondérante au président de la commission.

Les citoyens participant à la procédure d'initiative référendaire disposeront également de la garantie que les données les concernant ne seront pas reproduites à des fins autres que celles de vérification et de contrôle. Consultée sur les deux projets de loi ici examinés, la CNIL avait rappelé, dans sa délibération du 16 novembre 2010, la nécessité d'assortir l'interdiction de reproduire les données contenues sur la liste nominative des soutiens de sanctions pénales suffisantes au

regard des risques possibles de détournement. Afin de répondre à cette préoccupation légitime, votre Commission a adopté, à l'**article 1^{er} du projet de loi**, un amendement de son rapporteur, punissant de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de reproduire ou de tenter de reproduire les données collectées par voie électronique à des fins étrangères à la procédure d'initiative référendaire, comme la prospection commerciale.

Enfin, au nombre des nouvelles garanties offertes aux citoyens participant à la procédure d'initiative référendaire, figurent, à l'**article 17 du projet de loi organique**, la précision des délais dans lesquels ils pourront porter une réclamation à la connaissance de la commission de contrôle ou contester les décisions de cette dernière devant le Conseil constitutionnel.

Ainsi, en vue de garantir la possibilité de présenter une réclamation contre des soutiens populaires apportés à la fin de la période de recueil de trois mois, votre Commission a adopté un amendement de son rapporteur allongeant le délai au cours duquel les électeurs pourront présenter une telle réclamation devant la commission de contrôle. Sur le modèle des délais de contestation prévus pour les élections municipales et cantonales, les réclamations pourront intervenir pendant la durée de trois mois prévue pour le recueil des soutiens ou, à l'issue de celle-ci, pendant un délai de cinq jours.

Il est également apparu nécessaire de définir, au niveau organique, le délai pendant lequel les recours contre les décisions de la commission de contrôle pourront être formés devant le Conseil constitutionnel. À cette fin, votre Commission a adopté un amendement de son rapporteur prévoyant que les recours des électeurs pourront être formés devant le Conseil constitutionnel pendant les trois mois de la période de recueil des soutiens, puis pendant le délai maximal d'un mois imparti à la commission pour la constitution de son dossier et, enfin, pendant un délai de cinq jours à l'issue de la transmission de ce dossier de la commission au Conseil constitutionnel.

C. LES CONDITIONS DE L'EXAMEN PARLEMENTAIRE

Votre Commission a précisé sur deux points les conditions de l'examen par le Parlement d'une proposition de loi faisant l'objet d'une initiative référendaire.

D'une part, elle a complété l'**article 9 du projet de loi organique**, afin que le rejet en première lecture de la proposition de loi par la première assemblée saisie n'empêche pas la seconde assemblée de se prononcer sur le texte. En l'absence d'une telle disposition, en effet, aucun texte ne serait transmis à la seconde assemblée. Cela permettrait à la première assemblée, en rejetant la proposition de loi en première lecture, de décider seule d'écarter le référendum, ce qui paraît peu respectueux tant de la lettre que de l'esprit de l'article 11 de la Constitution – selon lequel « *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 ».

D'autre part, votre Commission a introduit un **article 3 bis dans le projet de loi**, visant à préciser les conditions de consultation du Conseil d'État, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, sur une proposition faisant l'objet d'une initiative référendaire. Afin d'éviter toute interférence entre cette procédure (facultative) et le contrôle (obligatoire) de la recevabilité de l'initiative et de la constitutionnalité de la proposition de loi par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État ne pourrait plus être saisi à compter de la transmission de l'initiative référendaire, signée par au moins un cinquième de parlementaires, au Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

D. L'ALLÈGEMENT DU DISPOSITIF PÉNAL

Afin d'assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif pénal encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs, votre Commission a adopté, à l'**article 1^{er} du projet de loi**, plusieurs amendements de son rapporteur destinés à harmoniser les peines applicables au recueil des soutiens populaires avec celles aujourd'hui prévues en matière électorale.

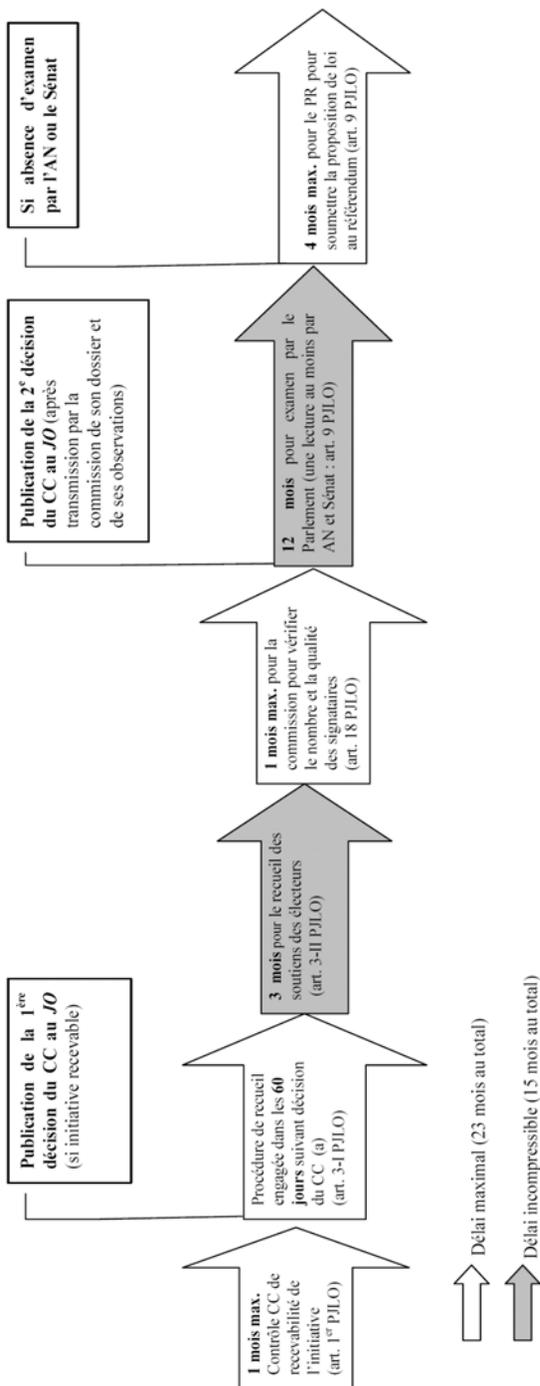
Dans cette perspective, les peines sanctionnant le fait d'influencer un électeur en vue d'un soutien à une initiative référendaire ont été alignées sur celles réprimant aujourd'hui, en application de l'article L. 106 du code électoral, le fait d'influencer un électeur en vue d'un vote. À ce titre, elles ont été ramenées de cinq à deux ans d'emprisonnement et de 75 000 à 15 000 euros d'amende.

Dans un souci de simplification rédactionnelle, votre Commission a également adopté, au même article et toujours à l'initiative de votre rapporteur, un amendement instaurant une infraction unique punissant de cinq à sept ans d'emprisonnement et de 75 000 à 100 000 euros d'amende l'ensemble des personnes ayant soustrait, ajouté ou altéré des données et ce, indépendamment de leur participation ou non à la gestion de la procédure de recueil des soutiens.

(1) Cette transmission est prévue au nouvel article 45-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, résultant de l'article 1^{er} du projet de loi organique.

CALENDRIER DE LA PROCÉDURE DE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

(version initiale du projet de loi organique)



PJLO : projet de loi organique ; CC : Conseil constitutionnel ; AN : Assemblée nationale ; JO : Journal officiel ; PR : Président de la République

(a) Délai reporté en cas d'élections législatives générales ou présidentielle dans les six mois (art. 3-III PJLO). Délai suspendu en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou d'empêchement définitif du Président de la République (art. 3-IV PJLO).

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mercredi 16 novembre 2011, la Commission examine, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, le projet de loi organique et le projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution (n^{os} 3072 et 3073).

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

M. Michel Hunault. On ne peut que se réjouir de ces textes très attendus. Toutefois, si le contrôle de la constitutionnalité de l'objet du référendum ne posera pas de problème à propos de l'organisation des pouvoirs publics ou de la ratification d'un traité, il n'en ira pas de même lorsqu'il s'agira de juger si le texte touche à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation. Dans ce cas, que va-t-on demander au Conseil constitutionnel ? S'appuiera-t-on sur la jurisprudence de la question prioritaire de constitutionnalité ? Ne fait-on pas sortir le Conseil de ses attributions en l'érigeant en cour suprême à propos d'une procédure qui va susciter un grand espoir chez nos concitoyens ?

M. Jacques Valax. Hier, dans l'hémicycle, nous avons disserté sur le courage, chacun y allant de sa définition et revendiquant cette vertu. Sans vouloir polémiquer, monsieur le garde des Sceaux, vous avez longtemps manqué de courage en vous abstenant d'inscrire à notre ordre du jour un texte que nous attendons depuis 2008 ! À moins que votre courage n'aille jusqu'à nous faire voter des textes qui vous serviront à nous combattre lorsque, dans quelque temps, nous serons la majorité...

Cela étant, nous voterons ce texte très attendu par nos concitoyens, qui ont récemment montré leur maturité et leur intérêt pour ce type de consultations. Quant au fond, le texte correspond à plusieurs de nos attentes. En particulier, le contrôle de constitutionnalité aura lieu le plus tôt possible, ce qui devrait rassurer M. Hunault.

En revanche, nous nous interrogeons sur l'opportunité de porter à quatre ou cinq mois la durée du recueil des signatures. Par ailleurs, nous proposons de modifier le mode de recueil des soutiens, qui ne saurait être exclusivement électronique sans porter atteinte à l'équité, car nous ne pourrions peut-être pas instaurer un dispositif électronique ouvert à tous. Nous proposons également de supprimer la disposition de l'article 8 relative à la publicité de la liste des soutiens, car elle est contraire à l'article 3 de la Constitution, qui dispose que le suffrage est toujours secret.

M. Christian Vanneste. Bien qu'ayant voté avec réticence la réforme constitutionnelle de 2008, je me félicite de ces textes, si tardifs soient-ils – ne dit-on pas qu'il faut garder le meilleur pour la fin ? De fait, le référendum d'initiative populaire n'a de populaire que le nom, comme l'a rappelé le rapporteur. Le nombre de parlementaires et de soutiens requis et le contrôle de constitutionnalité – comme l'a montré Michel Hunault – constituent de tels verrous que le texte risque de ne jamais s'appliquer.

On est très loin de ce qui se passe dans d'autres pays où la démocratie a bien plus de réalité. En Suisse, un véritable référendum d'initiative populaire permet de s'opposer à une loi votée par le Parlement – c'est le « référendum veto » –, de présenter une proposition de loi ou de réformer la Constitution. Le nombre de soutiens populaires requis – quelque 100 000 signatures – est bien moindre qu'ici, même rapporté à la population totale. Ce dispositif favorise un dialogue permanent entre la population et les élus. Il existe également dans près de la moitié des États américains ainsi que, sous d'autres formes, en Allemagne et en Italie.

En somme, nous sommes très en retard et nous ne progressons pas vite. Le référendum d'initiative populaire permettrait de remédier au divorce croissant entre le peuple et les prétendues élites en Europe. Bien des décisions prises ces jours-ci le montrent, la technocratie progresse au détriment de la démocratie. Je regrette que le texte ne défende pas mieux cette dernière.

M. le rapporteur. Monsieur Hunault, le Conseil constitutionnel appliquera sa jurisprudence habituelle, qui inclut désormais la jurisprudence tirée des questions prioritaires de constitutionnalité, sans s'y réduire. Vous demandez ce que penseront nos concitoyens d'un contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel. Mais que penseraient-ils si on les laissait étudier un texte dont tous ne tarderaient pas à s'apercevoir, peut-être grâce aux questions prioritaires de constitutionnalité, qu'il était contraire à la Constitution ? Vos préoccupations sont légitimes, mais l'article 11 et le projet de loi organique devraient vous satisfaire.

Monsieur Valax, nous devons tenir compte du fait que le recueil comportera trois phases : la phase de lancement, au cours du premier mois, puis une phase de latence, suivie d'une phase d'accélération des soutiens, au cours du mois qui précède la clôture. En faisant durer la phase de latence, on prolongerait la procédure, ce qui, comme plusieurs d'entre vous l'ont souligné, pourrait être interprété par nos concitoyens comme une entrave à l'exercice de leurs nouveaux droits. Le recueil électronique, dont nous reparlerons à propos des amendements, me paraît moderne et pertinent, d'autant que la puissance publique est tenue d'en fournir les moyens, y compris dans les secteurs ruraux, et que les citoyens pourront naturellement utiliser leur accès personnel à internet.

Enfin, en ce qui concerne le secret du suffrage, la CNIL n'a pas tort de considérer le soutien populaire non comme un vote, mais comme une pétition, publique par définition.

Monsieur Vanneste, les verrous dont vous parlez sont bien plutôt des garanties apportées à chaque phase de la procédure. En précisant le calendrier auquel chacune d'entre elles est soumise, ce que le projet de loi organique ne faisait pas assez, j'aspire à plus de clarté. Enfin, si nous prenions modèle sur la Suisse, où le recueil peut prendre jusqu'à dix-huit mois, la procédure durerait deux ans et demi ou trois ans au total, et c'est alors que la disposition serait illusoire.

M. Jean-Christophe Lagarde. Monsieur Valax, le soutien peut être public puisqu'il ne s'agit pas d'un vote. On ne demande pas un référendum honteusement, sous le sceau du secret !

Monsieur Vanneste, je doute que le système suisse soit idéal : bien des responsables suisses vous le diraient, il peut ouvrir la voie au populisme, comme on l'a vu récemment, mais aussi paralyser la décision politique.

Cela étant, si le texte proposé me paraît globalement équilibré – bien qu'on puisse se demander pourquoi, par rapport aux débats parlementaires de 2008, on est passé de 4 à 4,5 millions d'électeurs –, je regrette que notre Constitution, à la différence de celle de la Suisse, n'autorise pas un « référendum veto ». Elle empêche au contraire de soumettre au référendum d'initiative populaire l'abrogation d'une loi promulguée depuis moins d'un an. Ne serait-il pas légitime qu'en démocratie les mandants reprennent le mandat qu'ils ont consenti si la loi votée contrevient à leurs souhaits ?

Enfin, il n'y a pas lieu de craindre que le texte ne soit pas appliqué, car nos concitoyens, de plus en plus désireux de s'exprimer, nous demanderont de le leur permettre. Le seuil de 20 % de parlementaires ne sera pas hors de portée : les députés, à tout le moins, seront interpellés dans leurs circonscriptions. Au demeurant, il n'est pas souhaitable de recourir trop souvent au référendum, car l'exemple suisse montre que cela use la démocratie.

M. le rapporteur. Monsieur Lagarde, le chiffre de 4,5 millions résulte du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale. Au premier tour de l'élection présidentielle de 2007, on comptait ainsi près de 45 millions d'inscrits.

M. Jean-Christophe Lagarde. C'est tout de même beaucoup.

M. le rapporteur. Les 4,5 millions représentent 10 % du corps électoral, seuil exigé par l'article 11 de la Constitution.

M. Jean-Christophe Lagarde. D'autre part, les communes sont suffisamment proches des électeurs pour mettre à leur disposition les moyens électroniques nécessaires. Mais, même si les modalités seront fixées par décret, une question technique se pose : les communes disposeront-elles d'un identifiant électronique permettant de vérifier la qualité d'électeur ? Le recouplement entre les listes électorales et la liste électronique risque d'être long.

M. le rapporteur. Il s'agira notamment de croiser la liste et le fichier INSEE des électeurs.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles du projet de loi organique et du projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution (n^{os} 3072 et 3073).

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives au Conseil constitutionnel

Article 1^{er}

(art. 45-1 à 45-6 [nouveaux] de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958)

Missions du Conseil constitutionnel en matière d'initiative référendaire

Cet article vise à définir les missions du Conseil constitutionnel à l'égard des initiatives référendaires prévues aux troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution.

À cette fin, un nouveau chapitre VI *bis*, intitulé « De l'examen d'une initiative référendaire » et composé de six articles (articles 45-1 à 45-6), serait introduit dans l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Ce nouveau chapitre trouverait sa place avant l'actuel chapitre VII, consacré à la surveillance des opérations de référendum et à la proclamation de leurs résultats.

Le rôle du Conseil constitutionnel en matière d'initiative référendaire trouve sa source dans deux dispositions introduites dans la Constitution en 2008 :

– le quatrième alinéa de l'article 11 prévoit qu'une loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions du troisième alinéa du même article, qui pose le principe de l'initiative référendaire (« *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* ») ;

– le premier alinéa de l'article 61 dispose que « *les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum* » doivent être soumises au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Le présent article vise à mettre en œuvre ces deux dispositions constitutionnelles. En revanche, le contrôle des opérations référendaires elles-mêmes interviendra dans les conditions de droit commun, prévues à l'article 60 de la Constitution, au chapitre VII de l'ordonnance précitée de 1958 et dans le Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum du 5 octobre 1988.

1) La transmission de l'initiative référendaire au Conseil constitutionnel

Les quatrième et cinquième alinéas du présent article tendent à insérer un nouvel **article 45-1** dans l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958, prévoyant que l'initiative référendaire est obligatoirement transmise au Conseil constitutionnel par l'ensemble des parlementaires signataires.

En précisant qu'« elle est accompagnée de la proposition de loi sur laquelle elle porte », la rédaction proposée fait, à juste titre, la différence entre la proposition de loi (dont la présentation et la formalisation obéissent au droit commun du travail parlementaire) et l'initiative référendaire dont elle fait l'objet au sens du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution. Le dépôt de la proposition de loi sur le bureau d'une assemblée ne peut donc être effectué que par les membres de cette dernière, tandis que l'initiative référendaire portant sur cette proposition de loi peut indifféremment comporter des signatures de députés ou de sénateurs.

Une fois ces deux éléments transmis au Conseil constitutionnel, aucune signature de parlementaire ne peut être ajoutée ou retirée.

L'intervention du Conseil constitutionnel prend la forme de deux décisions : l'une avant le début de la phase de recueil des soutiens populaires, l'autre à l'issue de cette phase.

Précisons qu'à compter de la transmission de l'initiative référendaire au Conseil constitutionnel, et jusqu'au terme de la phase de recueil des soutiens populaires, les assemblées devraient logiquement s'abstenir de s'engager dans la discussion parlementaire d'une proposition de loi ayant fait l'objet d'une initiative référendaire. Une telle pratique méconnaîtrait manifestement l'esprit de la procédure d'initiative partagée. Il en serait de même de la discussion au Parlement d'une proposition de loi formellement différente (c'est-à-dire ayant fait l'objet d'un dépôt distinct, auprès de l'une ou l'autre assemblée), mais qui contiendrait strictement les mêmes dispositions que la proposition de loi faisant l'objet d'une initiative référendaire.

2) Un premier contrôle de fond de l'initiative référendaire

La première décision du Conseil constitutionnel, prévue aux **articles 45-2 et 45-3** de l'ordonnance précitée, consiste à vérifier, dans le délai d'un mois⁽¹⁾ suivant sa transmission, que l'initiative référendaire satisfait à trois conditions.

Premièrement, l'initiative référendaire doit être présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement (députés et sénateurs confondus),

(1) Tout en figurant explicitement au premier alinéa de l'article 45-2 précité, ce délai d'un mois découle nécessairement du troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution. Il s'en déduit que, conformément à ce dernier alinéa, le Gouvernement pourrait invoquer l'urgence, ramenant ainsi le délai à huit jours.

conformément au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution. Depuis le renouvellement du Sénat de septembre 2011, cette exigence correspond à 185 parlementaires, sur un total de 925 (577 députés et 348 sénateurs). Compte tenu de la durée totale de la procédure, il est parfaitement possible que certains des signataires de l'initiative référendaire aient perdu leur qualité de parlementaire au moment où se tiendra, le cas échéant, le référendum – ce qui n'affecterait pas la régularité de la procédure.

Deuxièmement, l'« *objet* » de l'initiative parlementaire, c'est-à-dire la proposition de loi sur laquelle elle porte, doit respecter les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel devra donc vérifier que :

– la proposition de loi porte sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11, qui définit le champ habituel du référendum législatif. Trois domaines sont concernés : l'organisation des pouvoirs publics, la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions et, depuis 1995, les réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale⁽¹⁾ de la Nation et aux services publics qui y concourent. Ce contrôle du respect du champ des matières susceptibles de référendum revêtira un caractère inédit pour le Conseil constitutionnel, celui-ci ayant toujours décliné sa compétence pour connaître de la constitutionnalité des lois référendaires⁽²⁾ ;

– la proposition de loi ne vise pas à abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Cette limitation a été voulue par le constituant de 2008 afin d'éviter que le dépôt d'une initiative référendaire dans la foulée de l'adoption d'une loi ne soit source d'affaiblissement du Parlement. Comme le soulignait le rapporteur de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle, il s'agit d'éviter que le référendum « *ne devienne une arme de contestation d'une nouvelle législation et pour ainsi dire d'obstruction du travail du législateur* »⁽³⁾ ;

– la proposition de loi ne porte pas sur le même sujet qu'un référendum d'initiative partagée⁽⁴⁾ ayant donné lieu à un vote négatif il y a moins de deux années. Selon M. Michel Charasse, auteur de l'amendement adopté au Sénat en 2008, le Président de la République ne doit pas « *faire l'objet d'un véritable harcèlement aux fins de multiplier les consultations sur une proposition dont le peuple français ne veut pas* ».

(1) La mention de la politique environnementale résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

(2) Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

(3) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, Assemblée nationale, 2^e lecture, n° 1009, juillet 2008, p. 67.

(4) En revanche, compte tenu de la rédaction du sixième alinéa de l'article 11 de la Constitution, aucun délai ne vient restreindre la possibilité d'organiser un référendum d'initiative partagée portant sur le même sujet qu'un référendum à l'initiative des pouvoirs publics (premier alinéa du même article) ayant fait l'objet d'un résultat négatif.

Troisièmement, le Conseil constitutionnel devra vérifier la constitutionnalité de la proposition de loi, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, modifié en 2008. Il s'agit, là encore, d'une différence essentielle avec les projets de loi référendaire prévus au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, qui échappent à tout contrôle de ce type. Le Conseil constitutionnel devra donc s'assurer de la conformité de la proposition de loi à l'ensemble du bloc de constitutionnalité. Portant sur un texte susceptible d'être directement soumis au peuple, les normes de référence de ce contrôle pourraient inclure les exigences constitutionnelles de clarté et de loyauté des consultations référendaires⁽¹⁾.

Précisons qu'en prévoyant qu'« aucune disposition » de la proposition de loi faisant l'objet d'une initiative référendaire ne doit être contraire à la Constitution, le présent article interdit implicitement que puisse prospérer une version tronquée de cette proposition, amputée des dispositions jugées inconstitutionnelles. C'est donc l'ensemble de la proposition de loi qui serait frappée par l'inconstitutionnalité ne touchant que quelques unes de ses dispositions. En un tel cas d'inconstitutionnalité partielle, rien n'empêcherait, en revanche, d'initier une nouvelle procédure d'initiative partagée, en déposant une nouvelle proposition de loi tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel.

Aux termes du nouvel article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, cette première décision du Conseil constitutionnel, portant sur les trois conditions précitées, est un préalable indispensable au recueil des soutiens des électeurs. Une telle chronologie évite le risque de conflit entre une mobilisation populaire et une éventuelle décision d'inconstitutionnalité qui interviendrait postérieurement.

Si le Conseil constitutionnel juge que l'initiative satisfait aux conditions de recevabilité et de constitutionnalité, la publication au *Journal officiel* de sa décision est accompagnée de celle de la proposition de loi et du nombre d'électeurs dont le soutien doit être recueilli. Le nombre requis – un dixième du corps électoral, soit environ 4,5 millions de personnes aujourd'hui – sera calculé en fonction des données figurant dans le fichier général des électeurs et électrices géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) prévu à l'article L. 37 du code électoral, fichier à partir duquel est assuré le contrôle des inscriptions sur les listes électorales tenues par les communes.

3) Un second contrôle portant sur la réunion des soutiens populaires

Si le Conseil constitutionnel conclut à la conformité de l'initiative référendaire aux conditions prévues à l'article 45-2 précité, l'ouverture de la phase de recueil des soutiens populaires intervient dans les soixante jours⁽²⁾. Encadrée par le chapitre II du présent projet de loi organique, cette phase dure trois mois et

(1) *Conseil constitutionnel, 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet.*

(2) *Article 3 du présent projet de loi organique.*

fait intervenir une commission de contrôle prévue au chapitre IV. Un mois au plus tard après la clôture de la période de recueil des soutiens, cette commission transmet au Conseil constitutionnel un dossier comprenant notamment le nombre et la liste des signataires ⁽¹⁾.

Cette transmission est suivie d'une seconde intervention du Conseil constitutionnel, prévue au futur **article 45-4** de l'ordonnance du 7 novembre 1958 (douzième alinéa du présent article), consistant à vérifier que l'initiative a obtenu le soutien du nombre requis d'électeurs.

La décision du Conseil constitutionnel est prise sur la base du dossier élaboré par la commission de contrôle, moyennant d'éventuelles investigations complémentaires (voir ci-après). Elle donne également lieu, le cas échéant, au traitement des contestations des décisions de la commission de contrôle ⁽²⁾.

Si, au terme de ses vérifications, le Conseil constitutionnel constate que l'initiative référendaire n'a pas recueilli le soutien d'un dixième des électeurs, la procédure prend fin.

Dans l'hypothèse inverse, la phase d'examen parlementaire de la proposition de loi ⁽³⁾ s'ouvre à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel constatant que le nombre requis de soutiens populaires a été atteint.

On observera qu'à la différence du délai d'un mois prévu à l'article 45-2 (relatif à la recevabilité et à la constitutionnalité de l'initiative référendaire), l'article 45-4 ne fixe aucun délai au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la réunion des soutiens populaires ⁽⁴⁾. Interrogé sur ce point par votre rapporteur, le ministère de l'Intérieur a estimé qu'il était « *difficile d'imposer, par la loi organique, un délai au Conseil constitutionnel pour prendre une décision qui nécessitera, selon les cas, un examen préalable de la recevabilité de l'initiative référendaire, plus ou moins approfondi* ». En sens inverse, auditionnée par votre rapporteur, Mme la professeure Anne Levade a vu dans cette absence de délai une « *lacune* » et a souligné que la difficulté inhérente au contrôle que le Conseil constitutionnel devra exercer à ce stade de la procédure se trouvera largement atténuée par la mission préalable confiée à la commission de contrôle.

C'est pourquoi votre Commission, à l'initiative de son rapporteur, a complété le nouvel article 45-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée, afin de fixer un délai d'un mois maximum à cette deuxième décision du Conseil constitutionnel. Ce délai courrait à compter de la transmission au Conseil constitutionnel du dossier établi par la commission de contrôle, prévu à l'article 18 du projet de loi organique.

(1) Article 18 du présent projet de loi organique.

(2) Deuxième alinéa de l'article 17 du présent projet de loi organique.

(3) Article 9 du présent projet de loi organique.

(4) En outre, à la différence du contrôle de constitutionnalité de la proposition de loi, le délai ne saurait ici découler de l'article 61 de la Constitution.

4) Les pouvoirs d’instruction attribués au Conseil constitutionnel

Le treizième alinéa du présent article tend à introduire dans l’ordonnance du 7 novembre 1958 un **article 45-5** permettant au Conseil constitutionnel d’ordonner toute enquête et de se faire communiquer tout document nécessaire « *aux vérifications qui lui incombent en vertu des troisième à sixième alinéas de l’article 11 de la Constitution* ». À cette fin, le Conseil constitutionnel pourra commettre un de ses membres ou un délégué pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d’autres mesures d’instruction.

Un nouvel **article 45-6** renverrait au règlement intérieur du Conseil constitutionnel le soin de préciser les conditions d’application de l’ensemble des dispositions qui précèdent, en particulier les modalités d’association des rapporteurs adjoints ⁽¹⁾ à l’exercice des nouvelles missions du Conseil constitutionnel.

Les pouvoirs d’instruction ainsi reconnus au Conseil constitutionnel, proches de ceux déjà prévus en matière de contentieux des élections législatives et sénatoriales (articles 42 et 43 de l’ordonnance précitée), peuvent être mis au service de l’exercice de l’ensemble des missions confiées au Conseil constitutionnel en matière d’initiative référendaire. En pratique, ils serviront essentiellement, à la suite des travaux de la commission de contrôle, à la vérification du bon déroulement de la période de recueil des soutiens populaires (article 45-4 précité). Par exemple, si le dossier de la commission fait apparaître un doute sur le nombre de soutiens d’électeurs apportés à l’initiative ou sur la régularité des opérations de recueil des soutiens, le Conseil constitutionnel pourra ordonner une enquête supplémentaire et se faire communiquer les documents nécessaires aux vérifications qu’il souhaite effectuer.

*

* *

La Commission adopte successivement l’amendement rédactionnel CL 67, l’amendement de précision CL 68, l’amendement rédactionnel CL 3, l’amendement de précision CL 4, les amendements rédactionnels CL 5 et CL 6 et l’amendement de précision CL 7, présentés par le rapporteur.

Elle est saisie de l’amendement CL 8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s’agit de fixer un délai d’un mois pour que le Conseil constitutionnel statue sur le nombre de soutiens populaires effectivement recueillis.

(1) L’article 36 de l’ordonnance de 1958 dispose que « chaque année, dans la première quinzaine d’octobre, le Conseil constitutionnel arrête une liste de dix rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes du Conseil d’État et les conseillers référendaires à la Cour des comptes. Les rapporteurs adjoints n’ont pas voix délibérative ».

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL 9, l'amendement de précision CL 10 et l'amendement rédactionnel CL 11, tous trois présentés par le rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 1^{er} **modifié**.*

CHAPITRE II

Dispositions relatives au recueil des soutiens

Article 2

Rôle du ministère de l'Intérieur en matière de recueil des soutiens

Cet article définit le rôle du ministère de l'Intérieur en matière de recueil des soutiens populaires à une initiative référendaire présentée en application de l'article 11 de la Constitution.

Le ministère de l'Intérieur aurait pour mission de mettre en œuvre la procédure de recueil des soutiens, « *pour le compte et sous le contrôle de la commission* » instituée au chapitre IV du présent projet de loi organique (articles 10 et suivants). C'est à cette commission qu'il reviendra, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, de s'assurer du bon déroulement des opérations de recueil des soutiens et de vérifier que l'initiative référendaire a suscité l'adhésion d'au moins un dixième du corps électoral.

Le ministère de l'Intérieur n'aurait donc, quant à lui, qu'un rôle de mise en œuvre, qui consistera en particulier à gérer la procédure électronique de recueil des soutiens populaires, *via* un site Internet dédié⁽¹⁾. Comme l'a indiqué le Gouvernement en réponse à votre rapporteur, « *il n'y a donc pas d'ambiguïté sur les rôles respectifs du ministère [de l'Intérieur], qui pourrait être considéré comme un prestataire, et de la commission, qui le contrôle* ».

*

* *

*La Commission **adopte** successivement l'amendement de précision CL 12 et l'amendement rédactionnel CL 13 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

(1) Voir l'article 4 du présent projet de loi organique.

Article 3

Délais applicables au recueil des soutiens

Cet article vise à fixer les différents délais applicables à la période de recueil des soutiens populaires.

Le **II** de l'article prévoit que cette période dure trois mois.

Il s'agit d'un délai ferme, qui ne pourrait donc être écourté si, au terme d'une durée inférieure, le nombre requis de soutiens (environ 4,5 millions d'électeurs) avait été atteint.

Selon le Gouvernement, la durée de trois mois est suffisamment longue pour offrir aux électeurs un délai raisonnable leur permettant d'apporter leur soutien à l'initiative référendaire, tout en évitant « *une mobilisation perturbante et coûteuse des services concernés. En effet, des permanences des services informatiques devront, par exemple, être mises en place afin d'assurer un suivi du bon fonctionnement du site Internet* ». En outre, à l'instar du rythme des déclarations fiscales effectuées sur Internet par les contribuables, il est probable que l'essentiel des connexions intervient en pratique en début et en fin de période, quelle que soit la durée de celle-ci.

À titre de comparaison, votre rapporteur signale qu'un même délai de trois mois est prévu en Italie pour le recueil des initiatives populaires en faveur d'un référendum abrogatif⁽¹⁾, tandis que ce délai est d'un an au maximum pour l'initiative citoyenne européenne⁽²⁾ et de dix-huit mois au maximum en Suisse pour les initiatives populaires fédérales⁽³⁾.

En application du **I** du présent article, la période de trois mois serait ouverte par décret, pris dans les soixante jours suivant la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel concluant à la recevabilité et à la constitutionnalité de l'initiative référendaire au sens du nouvel article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 (article 2 du présent projet de loi organique). Ce délai de soixante jours, préalable au lancement du recueil des soutiens populaires, doit permettre au ministère de l'Intérieur de préparer la phase de recueil électronique des soutiens et d'assurer la bonne information du public.

Afin d'éviter les interférences entre la procédure d'initiative référendaire et la survenance d'élections, le présent article prévoit deux types d'aménagement des délais : la période de recueil des soutiens peut être soit reportée, soit suspendue.

(1) Article 28 de la loi n° 352 du 25 mai 1970.

(2) Article 5 du règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

(3) Articles 138 et 139 de la Constitution fédérale ; article 71 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976.

Le report, prévu au **III** de l'article, vise le cas où une élection présidentielle ou des élections législatives générales « *sont prévues ou interviennent* » dans les six mois qui suivent la décision du Conseil constitutionnel mentionnée au I. Dans ce cas, la période de recueil des soutiens ne peut pas débiter avant le premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement de ces élections, qu'elles interviennent à leur échéance normale ou qu'elles soient anticipées ⁽¹⁾. Le décret mentionné au I du présent article pourrait alors fixer une date d'ouverture de la phase de recueil des soutiens située au-delà des soixante jours suivant la décision du Conseil constitutionnel.

À l'initiative de son rapporteur, votre Commission a précisé que, dans une telle hypothèse, la période de recueil des soutiens débute le premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement des dernières élections prévues ou intervenues.

La suspension du délai de trois mois, prévue au **IV** de l'article, vise le cas où la période de recueil des soutiens est déjà entamée et que survient soit la dissolution de l'Assemblée nationale, soit un « *empêchement définitif du Président de la République* ». Dans ce cas, le recueil des soutiens est suspendu à compter de la publication du décret de convocation aux élections – législatives ou présidentielle – anticipées.

À ces cas de suspension de la procédure de recueil des soutiens, votre Commission a ajouté celui de la vacance de la Présidence de la République, que l'article 7 de la Constitution distingue de l'empêchement définitif du chef de l'État. S'inspirant de la solution retenue au III, la Commission a, en outre, précisé qu'en cas de suspension de la phase de recueil des soutiens, celle-ci reprendrait le premier jour du deuxième mois suivant le déroulement des élections – présidentielle ou législatives – anticipées.

Ces deux aménagements du délai de recueil des soutiens – report ou suspension – paraissent indispensables au bon déroulement de la procédure d'initiative référendaire. Ils permettront d'assurer tant la clarté du débat public que la sincérité des différents scrutins. De telles dispositions ne sont pas sans précédent : l'article L.O. 1112-6 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, prévoit notamment qu'une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local dans les six mois précédant le renouvellement des membres de son organe délibérant ⁽²⁾. Lors des débats relatifs à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette possibilité d'interrompre la procédure d'initiative partagée

(1) Dans l'hypothèse où ces élections anticipées interviennent avant l'ouverture de la période de recueil des soutiens. Le cas où ces élections anticipées interviennent postérieurement est couvert par le IV du présent article (voir infra).

(2) Le même article prévoit également qu'aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, le renouvellement général des députés, le renouvellement de chacune des séries des sénateurs, l'élection des membres du Parlement européen, l'élection du Président de la République ou pour un référendum décidé par ce dernier.

avait été explicitement envisagée : le Sénat ayant complété l'article 11 de la Constitution en habilitant le législateur organique à déterminer les « *conditions de présentation* » de l'initiative, le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, avait 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* »⁽¹⁾.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 14 rectifié et CL 15, puis les amendements de précision CL 16, CL 17, CL 18 et CL 19 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4

Caractère électronique de la procédure de recueil des soutiens

Cet article pose le principe du caractère électronique de la procédure de recueil des soutiens populaires à une initiative référendaire.

Ce choix est longuement justifié dans l'étude d'impact jointe au présent projet de loi organique. L'alternative, consistant en une centralisation du recueil de signatures des électeurs dans les mairies ou dans les préfetures et sous-préfetures, est apparue lourde et coûteuse (environ 4,5 millions d'euros pour chaque initiative référendaire)⁽²⁾.

Lui est donc préférée une procédure électronique, consistant à recueillir les soutiens populaires par la voie d'Internet (**premier alinéa** du présent article).

Votre rapporteur approuve cette solution, à la fois souple et moderne, tout en insistant sur la nécessité de mettre en place un système fiable et sécurisé et permettant d'assurer l'égal accès de chaque citoyen à la nouvelle procédure. De ce dernier point de vue, en prévoyant la mise à disposition de points publics d'accès à Internet, l'article 5 du présent projet de loi organique apporte une garantie importante.

(1) M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, Assemblée nationale, 2^e lecture, n° 1009, juillet 2008*, p. 68.

(2) En 1993, le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics prévoyait d'adresser directement au Conseil constitutionnel les pétitions des électeurs.

Consultée sur les deux projets de loi ici examinés, la CNIL a approuvé, le 16 novembre 2010, le principe du recueil des soutiens par voie électronique. Elle a validé la distinction entre le vote électronique ⁽¹⁾ et la procédure d'initiative référendaire, cette dernière s'apparentant à une pétition. Cette procédure n'est donc pas soumise aux exigences de secret et de confidentialité qui, au contraire, caractérisent le vote. En revanche, la CNIL a estimé que certaines exigences de sécurité – telles que l'intégrité du recueil des soutiens ou la « traçabilité » des opérations – devraient s'appliquer au nouveau dispositif ⁽²⁾.

Concrètement, un site Internet public devra donc être mis en place par le ministère de l'Intérieur, pour le compte et sous le contrôle de la commission prévue à l'article 2 et au chapitre IV du présent projet de loi organique. L'étude d'impact en évalue le coût à trois millions d'euros d'investissement initial, puis à environ 600 000 euros par initiative référendaire ⁽³⁾.

Les citoyens inscrits sur les listes électorales pourront apporter leur soutien à une initiative référendaire depuis n'importe quel point d'accès à Internet (privé ou public) en se connectant à ce site et en s'identifiant auprès de lui.

Les données que chaque électeur devra renseigner aux fins d'authentification de son identité seront fixées par voie réglementaire ⁽⁴⁾. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, pourraient notamment être demandés le nom et le prénom de l'électeur, ses date et commune de naissance et le nom de la commune sur la liste électorale de laquelle il est inscrit. Il appartiendra à la commission de contrôle de s'assurer de l'authenticité des soutiens, à la fois pendant la phase de recueil ⁽⁵⁾, puis à l'issue de cette phase, avant la transmission du dossier au Conseil constitutionnel ⁽⁶⁾. Ce contrôle sera effectué notamment par rapprochement avec le fichier général des électeurs et électrices géré par l'INSEE, prévu à l'article L. 37 du code électoral ⁽⁷⁾.

(1) *Au sens de sa délibération n° 2010-371 du 21 octobre 2010 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique. Le vote électronique est possible pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger et pour la désignation des députés élus par les Français établis hors de France (article 6 de loi n° 82-471 du 7 juin 1982 et article L. 330-13 du code électoral).*

(2) *À titre de comparaison, en matière d'initiative citoyenne européenne, les systèmes électroniques de recueil des soutiens doivent être dotés « des dispositifs de sécurité et techniques adéquats pour garantir que (...) les données fournies en ligne sont collectées et stockées d'une manière sécurisée afin, notamment, de garantir qu'elles ne puissent être ni modifiées ni utilisées à d'autres fins que pour soutenir l'initiative citoyenne concernée et pour protéger les données à caractère personnel d'une destruction fortuite ou illicite, d'une perte fortuite, d'une altération, d'une divulgation ou d'un accès non autorisés » (article 6, paragraphe 4, du règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011).*

(3) *Une partie des crédits nécessaires est prévue dans le projet de loi de finances pour 2012, sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».*

(4) *Article 8 du présent projet de loi organique.*

(5) *Article 17 du présent projet de loi organique.*

(6) *Article 18 du présent projet de loi organique.*

(7) *Voir également les commentaires des articles 1^{er} et 7 du présent projet de loi organique.*

L'authentification des électeurs apportant leur soutien pourrait être réalisée selon des modalités plus exigeantes. À l'instar du numéro de « télédéclarant » attribué à chaque contribuable ⁽¹⁾, il serait envisageable de fournir à chaque électeur un identifiant lui permettant de se connecter au site Internet de recueil des soutiens. Toutefois, l'étude d'impact jointe au présent projet souligne que « *la gestion et la communication de ces identifiants à chaque électeur présentaient (...) un coût important (acheminement des identifiants à près de 45 millions d'électeurs, à chaque nouvelle initiative ou annuellement), de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros par envoi global. De même, un système alternatif, moins coûteux, où ne serait envoyé l'identifiant qu'aux personnes le demandant aurait été néanmoins lourd et largement dissuasif* ».

Entendue par votre rapporteur, Mme Isabelle Falque-Pierrotin, alors vice-présidente de la CNIL, a indiqué qu'un tel dispositif d'authentification par un identifiant individuel aurait permis de limiter les possibilités de consultation, par tout électeur, de la liste des soutiens et d'y faire apparaître un nombre restreint de données personnelles (par exemple le nom, le prénom et la région de résidence). Au contraire, retenir des modalités d'identification moins sécurisées devrait conduire à proposer de larges possibilités de consultation de la liste des soutiens, afin de remédier aux risques liés à l'homonymie et aux usurpations d'identité ⁽²⁾. Dans le même sens, dans son avis sur le présent projet de loi organique, le Conseil d'État « *a estimé qu'à défaut d'une identification rigoureuse de l'électeur lors de l'enregistrement de son soutien, par l'intermédiaire d'un simple code d'accès, la prévention des abus – usurpation d'identité, vices de consentement – imposait non seulement un contrôle de cohérence des informations enregistrées, mais également un accès du public aux listes de soutien permettant à chacun de vérifier qu'il ne figurait pas à tort sur ces listes* » ⁽³⁾.

Le **deuxième alinéa** du présent article prévoit par ailleurs que le soutien apporté par un électeur à une initiative populaire « *ne peut être retiré* ». De ce point de vue, en dépit de son absence de caractère confidentiel, la procédure se rapproche d'un vote. Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de l'Intérieur, « *compte tenu du nombre potentiel de soutiens électroniques qui pourront être recueillis (jusqu'à 45 millions), il est apparu difficile sur le plan technique de prévoir la possibilité pour les électeurs de retirer leur soutien sachant qu'il est très probable que l'essentiel des soutiens soit apporté au début mais aussi en fin de période de collecte* ». Cette interdiction de tout retrait des soutiens n'empêchera évidemment pas un électeur dont l'identité aurait été usurpée de formuler une réclamation auprès de la commission de contrôle ⁽⁴⁾. En outre, le III de l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire vise à réprimer

(1) Depuis la fin de l'année 2010, les contribuables ne sont plus tenus d'utiliser un certificat numérique pour déclarer leurs revenus : s'y ajoute désormais une possibilité d'authentification à partir d'identifiants (numéro fiscal, numéro de télédéclarant, revenu fiscal de référence).

(2) Voir l'article 8 du présent projet de loi organique, ainsi que les sanctions proposées à l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire.

(3) Conseil d'État, Rapport public 2011, volume 1, p. 105.

(4) Article 17 du présent projet de loi organique.

pénalement les pressions exercées sur un électeur en vue de l'amener à apporter son soutien à une initiative référendaire.

Enfin, le **dernier alinéa** du présent article dispose que les électeurs sont réputés consentir à l'enregistrement de leur soutien aux seules fins définies par la loi organique. S'agissant de données sensibles ⁽¹⁾, cette disposition représente une garantie essentielle, qui doit conduire à prohiber toute utilisation de la liste des soutiens populaires à d'autres fins que la procédure d'initiative partagée. Le I de l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire tend d'ailleurs à sanctionner pénalement toute soustraction des données collectées par voie électronique – dispositif complété par votre Commission, qui a ajouté une interdiction de reproduire les données collectées à d'autres fins que celles de vérification et de contrôle (IV *bis* de l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire).

*

* *

La Commission est d'abord saisie de l'amendement CL 1 de M. Jacques Valax.

M. Jacques Valax. Nous continuons de penser que l'on doit pouvoir exprimer son soutien par tous les moyens, et non pas seulement par voie électronique. Nous craignons en effet que cette modalité ne décourage certains citoyens, par exemple les plus âgés. En outre, comment assurera-t-on concrètement le recueil électronique ? Les collectivités territoriales ne risquent-elles pas d'en faire les frais en cette période d'économies budgétaires ?

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le mode de recueil proposé est moderne et d'autant plus adapté que l'on attend un afflux massif des soutiens. En outre, il est moins coûteux que la collecte de signatures sur papier, moins propice à la fraude et plus conforme à l'exigence d'égalité entre les citoyens.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement trois amendements du rapporteur : l'amendement de précision CL 20 et les amendements rédactionnels CL 21 et CL 22.

Puis elle adopte l'article 4 modifié.

(1) Elles sont en effet susceptibles d'entrer dans le champ « des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, (...) les opinions politiques, philosophiques ou religieuses » au sens de l'article 8 de la loi de 1978 précitée (voir également les commentaires de l'article 7 du présent projet de loi organique et de l'article 3 du projet de loi).

Article 5

Mise à disposition par les communes de points d'accès électronique

Cet article prévoit que des points d'accès à Internet sont mis à disposition des électeurs par les communes, afin de leur permettre d'apporter leur soutien à une initiative référendaire.

La procédure de recueil des soutiens étant uniquement électronique (article 4 du présent projet de loi organique), elle est susceptible de porter atteinte à l'égalité entre électeurs, tous ne bénéficiant pas des mêmes facilités d'accès à Internet. Si plus de 70 % de la population française dispose d'une connexion Internet à domicile, cette proportion tombe à 57 % pour les personnes âgées de 60 à 69 ans et à 24 % pour les personnes âgées de 70 ans et plus ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, la mise à disposition par les communes de points publics d'accès à Internet doit remédier à cette inégalité potentielle.

Un décret en Conseil d'État fixera les modalités d'application du présent article, en particulier les conditions dans lesquelles l'État participera financièrement à l'équipement des communes. D'après les informations fournies par le ministère de l'Intérieur à votre rapporteur, si une commune dispose déjà de points d'accès à Internet ⁽²⁾, il ne lui sera pas nécessaire de prévoir des bornes supplémentaires spécialement dédiées à la procédure d'initiative partagée.

Pour autant, imposer la mise à disposition de points publics d'accès à Internet dans environ 36 700 communes pourrait s'avérer difficile à réaliser techniquement. **Votre Commission a donc limité l'obligation de mettre en place de tels points d'accès aux seules communes ayant la qualité de chef-lieu de canton.** Cette modification n'empêchera nullement une commune n'ayant pas cette qualité de proposer un point public d'accès à Internet, mais, à la différence de la version initiale du présent article, cela ne constituera pas une obligation. En tout état de cause, votre rapporteur rappelle que le soutien à une initiative référendaire pourra être apporté depuis n'importe quel point d'accès à Internet, qu'il soit public ou privé.

*

* *

La Commission adopte l'amendement de précision CL 23 et l'amendement rédactionnel CL 24, tous deux du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL 25 du rapporteur.

(1) Source : ministère de la Culture et de la communication, Statistiques de la culture : chiffres-clés 2011, La documentation française, juin 2010.

(2) Il existe actuellement environ 4 000 points publics d'accès à Internet en France, sous la forme d'Espaces publics numériques (EPN), résultant d'initiatives nationales ou locales et répertoriés par la Délégation aux usages de l'Internet (www.netpublic.fr/net-public/espaces-publics-numeriques/repertoire-national).

M. le rapporteur. Certaines communes pauvres en moyens, car peu peuplées, auront du mal à mettre à disposition un point d'accès à internet. Je propose donc de garantir l'accès dans le chef-lieu de canton.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 5 modifié.

Article 6

Interdiction du financement par des personnes morales d'actions relatives au recueil des soutiens

Cet article transpose à la procédure d'initiative référendaire l'interdiction du financement des campagnes électorales par des personnes morales.

S'inspirant du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral, les **trois premiers alinéas** du présent article tendent à interdire aux personnes morales, autres que des partis ou groupements politiques, de « *participer au financement d'actions tendant à favoriser ou à défavoriser une initiative référendaire* » :

- en consentant des dons sous quelque forme que ce soit ;
- en fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

La méconnaissance de ces dispositions serait passible des mêmes peines que celles applicables en matière électorale, à savoir une amende de 3 750 euros, un emprisonnement d'un an ou l'une de ces deux peines seulement (**dernier alinéa** du présent article, renvoyant au II de l'article L. 113-1 du code électoral).

*

* *

La Commission adopte successivement l'amendement de précision CL 26 et l'amendement rédactionnel CL 27 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 6 modifié.

Article 7

Mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel

Cet article tend à fixer les règles applicables aux traitements de données à caractère personnel qui seront mis en œuvre en application de la présente loi organique.

Le recueil des soutiens populaires, effectué par la voie électronique en application de l'article 4 du présent projet de loi organique, aboutira à constituer une liste nominative de citoyens, ce qui correspond à un traitement de données à caractère personnel au sens de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Plus précisément, le recueil des soutiens populaires devrait entrer dans le champ du I de l'article 8 de cette loi, selon lequel *« il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci »*.

Toutefois, cette interdiction ne s'applique :

– ni aux traitements pour lesquels la personne concernée a donné son consentement exprès, dans la mesure où la finalité du traitement l'exige (1° du II du même article), ce qui est le cas en l'espèce ;

– ni aux traitements *« justifiés par l'intérêt public et autorisés »* par la CNIL (IV du même article), dans les conditions prévues au I de l'article 25 de la même loi. Or, en raison de l'interconnexion prévue avec le fichier électoral de l'INSEE ⁽¹⁾, une autorisation de la CNIL sera requise en application du 5° du I du même article 25, qui vise les traitements automatisés ayant pour objet *« l'interconnexion de fichiers relevant d'une ou de plusieurs personnes morales gérant un service public et dont les finalités correspondent à des intérêts publics différents »*.

Dans ces conditions, le présent article prévoit que les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de la procédure d'initiative partagée seront autorisés par décret en Conseil d'État et qu'ils devront respecter les dispositions applicables en la matière (en particulier la loi de 1978 précitée), *« sauf en ce qu'elles auraient de contraire à celles de la présente loi organique »*. Cette dernière restriction vise à exclure les dispositions spécifiques au vote électronique, auquel n'est pas assimilable la procédure d'initiative partagée ⁽²⁾.

(1) Voir les commentaires des articles 1^{er} et 4 du présent projet de loi organique.

(2) Voir en ce sens le commentaire de l'article 4 du présent projet de loi organique.

Le renvoi aux dispositions applicables aux traitements de données à caractère personnel, en particulier à la loi « informatique et libertés », a principalement les conséquences suivantes :

– le responsable du traitement de données à caractère personnel « *est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès* » (article 34 de la loi de 1978) ;

– les données à caractère personnel sont « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités* » (2° de l'article 6 de la même loi), ce qui devrait proscrire toute réutilisation à d'autres fins ⁽¹⁾ ;

– les données à caractère personnel sont « *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées* » (5° du même article).

Compte tenu des enjeux associés au traitement des données personnelles qui seront collectées lors du recueil des soutiens populaires, **votre Commission a prévu que le décret en Conseil d'État mentionné au présent article devrait faire l'objet d'une consultation pour avis de la CNIL.**

Elle a, en outre, élargi à deux aspects supplémentaires l'objet de ce décret pris en Conseil d'État après avis de la CNIL :

– **d'une part, ce décret devra déterminer les conditions dans lesquelles la liste des soutiens sera susceptible d'être consultée par le public.** Cette disposition figurait initialement au deuxième alinéa de l'article 8 du projet de loi organique, qui renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions d'application du chapitre II de la loi organique. Son déplacement au présent article, tel que modifié par votre Commission, permettra à la CNIL de donner son avis sur les modalités d'encadrement de la publicité de la liste ⁽²⁾ ;

– **d'autre part, ce décret devra fixer le délai au-delà duquel les données collectées au cours de la période de recueil des soutiens seront détruites** (probablement deux ou trois mois après la décision du Conseil constitutionnel relative à la réunion du nombre de soutiens requis). Les données ne devraient en effet être conservées que le temps nécessaire à la commission de contrôle et au Conseil constitutionnel de remplir leur mission. Cette limitation dans le temps des informations recueillies au cours de la procédure permettra de garantir le « droit à l'oubli » dont dispose chaque citoyen.

(1) Voir également, dans le même sens, le dernier alinéa de l'article 4 du présent projet de loi organique.

(2) Sur la question de la publicité de la liste, voir le commentaire de l'article 8 du projet de loi organique.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 28 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement précise que la CNIL sera consultée sur le projet de décret en Conseil d'État qui autorisera le traitement de données à caractère personnel. Il résulte d'une demande légitime formulée par la CNIL lors de l'audition de ses représentants par la Commission.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle en vient à l'amendement CL 29 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement reprend le principe initialement posé à l'article 8, de la publicité de la liste des soutiens et organise la destruction de cette liste une fois que tous les contrôles auront été effectués. En effet, la liste doit être consultable par tous, mais les citoyens doivent être assurés qu'elle sera détruite au bout d'un certain temps.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 7 **modifié**.*

Article 8

Modalités d'application de la procédure de recueil des soutiens

Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixera les modalités d'application du présent chapitre, relatif à la procédure de recueil des soutiens populaires.

Il précise que ce décret devra notamment déterminer « *les conditions dans lesquelles la liste des soutiens apportés à une initiative référendaire peut être consultée par le public* ».

Dans son avis précité du 16 novembre 2010, la CNIL a estimé que le soutien apporté par un électeur à une initiative référendaire ne saurait être assimilé à un vote. La liste des soutiens n'est donc pas couverte par le secret : au contraire, sa publicité est un élément de transparence de la procédure. Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, la possibilité, pour chaque électeur, de consulter cette liste constitue également une garantie permettant de remédier aux usurpations d'identité et de pallier les risques liés à l'homonymie ⁽¹⁾.

Pour autant, l'accès à la liste des soutiens populaires doit être entouré de plusieurs précautions. Il convient d'éviter que les données contenues dans cette liste soient diffusées, reproduites et réutilisées pour des usages politiques ou

(1) Voir le commentaire de l'article 4 du présent projet de loi organique.

commerciaux étrangers à la procédure d’initiative partagée. Rappelons en ce sens que le dernier alinéa de l’article 4 du présent projet de loi organique prévoit que les électeurs sont réputés consentir à l’enregistrement de leur soutien aux *seules* fins définies par la loi organique.

Il importe également que les données collectées ne soient pas trop largement accessibles, sauf à révéler des informations sensibles sur les électeurs, telles que leurs orientations politiques ou philosophiques⁽¹⁾. À cet effet, la CNIL recommande que la liste des soutiens consultable par tout électeur ne soit pas constituée de l’ensemble des données figurant sur les listes électorales, mais uniquement des noms et prénoms, afin de limiter les risques liés à l’exploitation et à la réutilisation des données. L’inconvénient d’une telle limitation réside cependant dans la difficulté à pouvoir distinguer simple homonymie et réelle usurpation d’identité. L’étude d’impact jointe au présent projet évoque, quant à elle, la possibilité « *d’ouvrir un droit d’accès restreint, limité à une consultation sur place, dans les locaux de la commission, afin de limiter les usages qui pourraient être faits de ces données (consultation par un employeur, etc.)* ».

Pour votre rapporteur, la consultation des données collectées au cours de la procédure devrait, en tout état de cause, être limitée dans le temps et n’avoir pour seules finalités que la vérification (y compris par tout électeur) et le contrôle (par la commission et le Conseil constitutionnel) des soutiens apportés à l’initiative référendaire.

Afin de regrouper dans un seul et même décret en Conseil d’État, pris après avis de la CNIL, les mesures relatives au traitement des données recueillies au cours de la procédure de recueil des soutiens, votre Commission a supprimé le deuxième alinéa du présent article et transféré les dispositions concernant la publicité de la liste des soutiens à l’article 7 du présent projet de loi organique.

*

* *

La Commission adopte les deux amendements identiques : CL 30 du rapporteur et CL 2 de M. Jacques Valax.

Puis elle adopte l’article 8 modifié.

(1) Voir les commentaires de l’article 4 du présent projet de loi organique et de l’article 3 du projet de loi ordinaire. Ce dernier dispose explicitement que les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de la procédure d’initiative référendaire « sont regardés comme faisant apparaître les opinions politiques des personnes concernées » au sens de l’article 8 de la loi du 6 janvier 1978 précitée.

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la procédure référendaire

Article 9

Examen par le Parlement de la proposition de loi et soumission à référendum par le Président de la République

Cet article vise à définir les conditions de l'organisation effective d'un référendum d'initiative partagée. Il met ainsi en œuvre le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, selon lequel « *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* ».

1) L'examen par le Parlement

Le présent article fixe à douze mois le délai laissé aux assemblées parlementaires pour examiner la proposition de loi faisant l'objet de l'initiative référendaire. Ce délai court à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel constatant le soutien d'au moins un dixième des électeurs ⁽¹⁾.

Cette durée d'un an correspond à ce que recommandait en 2007 le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Édouard Balladur, ainsi qu'à la volonté des auteurs des cinq amendements identiques votés en 2008 à l'Assemblée nationale ayant abouti à l'introduction de la procédure d'initiative partagée dans la Constitution ⁽²⁾. En 1993, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par Georges Vedel avait proposé un délai de quatre mois, mais une telle durée apparaît manifestement insuffisante, ne serait-ce que dans l'hypothèse où la phase de recueil des soutiens s'achève en dehors d'une période de session du Parlement. En outre convient-il désormais de tenir compte des délais d'examen prévus depuis 2008 à l'article 42 de la Constitution, en l'occurrence du délai de quatre semaines séparant la transmission de la proposition de loi par la première assemblée saisie et l'examen en séance par la seconde assemblée.

Ajoutons qu'à la différence du dispositif suggéré en 1993, qui prévoyait un référendum à défaut d'*adoption* de la proposition de loi par les assemblées, l'article 11 de la Constitution modifié en 2008 se contente d'évoquer un *examen* de cette proposition, quel qu'en soit le sort.

Afin de mettre en œuvre cette disposition constitutionnelle, le présent article prévoit qu'il suffit que la proposition de loi ait fait l'objet d' « *une lecture*

(1) *Nouvel article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, résultant de l'article 1^{er} du présent projet de loi organique.*

(2) *C'est le Sénat, suivi par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, qui a pris l'initiative de renvoyer au législateur organique le soin de fixer ce délai, plutôt que de l'inscrire dans la Constitution.*

par chacune des deux assemblées » dans le délai d'un an pour que le référendum n'ait pas lieu, peu importe que la proposition de loi ait été adoptée ou non.

Pour assurer la cohérence rédactionnelle du présent article avec le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, votre Commission a, sur proposition de votre rapporteur, substitué au terme de « lecture » le terme d' « examen » par les deux assemblées parlementaires.

Juridiquement, l'absence de référendum pourrait résulter, non seulement d'une adoption ou d'un rejet au fond de la proposition de loi, mais aussi d'un rejet par adoption d'une motion de procédure avant que la discussion générale ou l'examen des articles ne s'engage. Tel serait la conséquence de l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'une motion de rejet préalable et, au Sénat, d'une question préalable ou d'une exception d'irrecevabilité ⁽¹⁾.

Pour autant, votre rapporteur souligne qu'en pratique, il s'avérera politiquement délicat pour une majorité parlementaire d'opposer une motion de procédure à une proposition de loi initiée par au moins un cinquième de parlementaires et soutenue par au moins 4,5 millions d'électeurs, la privant ainsi du bénéfice d'un examen au fond. Rappelons en effet, à titre d'illustration, qu'une motion de rejet préalable peut avoir pour objet de « *faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer* » (article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale).

Le cas de l'adoption d'une motion de renvoi en commission est différent, celle-ci ne valant ni adoption ni rejet de la proposition de loi, mais seulement suspension du débat ⁽²⁾. Tout dépend, dès lors, des suites qui y sont données :

– si, adoptée *dans la première assemblée saisie*, la motion de renvoi en commission n'est pas suivie de la présentation d'un nouveau rapport de la commission, puis d'une reprise du débat en séance, la proposition de loi ne peut être transmise à la deuxième assemblée (faute d'avoir été adoptée ou rejetée), ce qui entraîne un référendum ;

– si, adoptée *dans la deuxième assemblée saisie*, la motion de renvoi en commission n'est pas suivie de la présentation d'un nouveau rapport de la commission, puis d'une reprise du débat en séance, il pourrait être considéré qu'elle vaut malgré tout « examen » par cette assemblée au sens du présent article et de l'article 11 de la Constitution, ce qui ferait obstacle à un référendum ;

(1) Article 91, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale (*motions discutées avant la discussion générale*) ; article 44, alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat (*motions discutées après la discussion générale*). Votre rapporteur remarque néanmoins que le Conseil constitutionnel ayant, à ce stade de la procédure, nécessairement conclu à la constitutionnalité de la proposition de loi, il ne devrait logiquement pas être possible de soutenir, à l'encontre de cette proposition, une motion de rejet préalable ou une exception d'irrecevabilité fondée sur la seule méconnaissance de la Constitution.

(2) Article 91, alinéa 6, du Règlement de l'Assemblée nationale ; article 44, alinéa 5, du Règlement du Sénat. En revanche, le cas de la motion référendaire n'est pas pertinent en l'espèce, celle-ci ne pouvant porter que sur un projet de loi (article 122 du Règlement de l'Assemblée nationale ; article 67 du Règlement du Sénat).

– si, adoptée dans l’une ou l’autre des assemblées, la motion de renvoi en commission est suivie de la présentation d’un nouveau rapport de la commission, puis d’une reprise du débat en séance, la proposition de loi reprend le cours normal de son examen.

Le tableau présenté ci-après récapitule les différents cas de figure envisageables en conséquence de l’exigence d’un examen de la proposition de loi par chacune des assemblées dans un délai de douze mois.

**EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA PROPOSITION DE LOI :
CAS DE FIGURE ENVISAGEABLES**

| Première assemblée | Deuxième assemblée | Conséquences |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Absence d’inscription à l’ordre du jour | – | Référendum |
| Adoption d’une motion de renvoi en commission, non suivie d’un nouveau rapport et d’une reprise du débat en séance | – | Référendum |
| Rejet au fond ou par adoption d’une motion de rejet préalable (AN), d’une question préalable ou d’une exception d’irrecevabilité (Sénat) | – | Référendum |
| Adoption (avec ou sans modification) | Adoption dans les mêmes termes | Pas de référendum ; éventuelle saisine du Conseil constitutionnel ; promulgation de la loi |
| Adoption (avec ou sans modification) | Adoption dans des termes différents | Pas de référendum ; poursuite de la navette |
| Adoption (avec ou sans modification) | Rejet au fond ou par adoption d’une motion de rejet préalable (AN), d’une question préalable ou d’une exception d’irrecevabilité (Sénat) | Pas de référendum ; poursuite de la navette |
| Adoption (avec ou sans modification) | Absence d’inscription à l’ordre du jour | Référendum |
| Adoption (avec ou sans modification) | Adoption d’une motion de renvoi en commission, non suivie d’un nouveau rapport et d’une reprise du débat en séance | Pas de référendum ; suspension de la procédure |

Le dispositif proposé suscite toutefois une difficulté : il suffit à la première assemblée saisie de rejeter en première lecture la proposition de loi pour que le référendum ait nécessairement lieu. En effet, dans une telle hypothèse ⁽¹⁾, la proposition de loi n’est pas transmise à la seconde assemblée, qui ne peut donc pas l’examiner.

Quoique favorable à la procédure référendaire, une telle situation paraît peu respectueuse de l’esprit, sinon de la lettre, de l’article 11 de la Constitution, qui conditionne le référendum à l’absence d’examen « *par les deux assemblées* ». Une seule assemblée disposerait ainsi du pouvoir, en rejetant la proposition de loi en première lecture, de mettre fin à la discussion parlementaire et de provoquer le référendum, sans que l’autre assemblée n’ait pu se prononcer. Or, à la différence d’une proposition de loi habituelle, la proposition de loi faisant l’objet d’une initiative référendaire est le fruit d’une initiative qui peut être bicamérale – si

(1) Et à la différence d’un rejet similaire portant sur un projet de loi.

députés et sénateurs ont mêlé leurs signatures pour réunir le cinquième de parlementaires requis – et qui a reçu le soutien d’au moins 4,5 millions d’électeurs. Les deux assemblées doivent donc être mises à même de se prononcer sur cette proposition.

Le maintien en l’état du présent article pourrait de surcroît aboutir à des situations curieuses, à l’image de celle d’une première assemblée saisie qui, hostile sur le fond à la proposition de loi, devrait malgré tout l’adopter – quitte à la modifier – pour éviter qu’elle soit mécaniquement soumise à référendum. Il serait également concevable que, pour pallier le défaut de transmission de la proposition de loi après le rejet en première lecture par la première assemblée, la seconde assemblée se saisisse d’une autre proposition de loi, formellement distincte mais dont le contenu serait rigoureusement identique à celle faisant l’objet de l’initiative référendaire – ce qui ne devrait pas pouvoir correspondre à un « examen » au sens du cinquième alinéa de l’article 11 de la Constitution.

C’est pourquoi, à l’initiative de son rapporteur, **voire Commission a complété le présent article pour prévoir que le rejet de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie n’empêche pas sa transmission à la seconde assemblée** ⁽¹⁾. Cette dernière aurait alors le choix entre ne pas examiner la proposition de loi dans le délai organique, ce qui entraînerait un référendum, et examiner cette proposition, ce qui écarterait la tenue d’un référendum et donnerait lieu, en cas d’adoption, à une « navette » entre les deux assemblées.

Les autres modalités de mise en œuvre au Parlement de la procédure d’initiative partagée – par exemple les modalités de signature et de transmission au Conseil constitutionnel d’une initiative référendaire – devraient être prévues par les règlements des deux assemblées ⁽²⁾.

2) La soumission au référendum

Dans l’hypothèse où les deux assemblées parlementaires ont examiné la proposition de loi dans le délai de douze mois, qu’elle ait été adoptée ou rejetée, il n’y a pas lieu à référendum d’initiative partagée. Votre rapporteur signale cependant que, d’un strict point de vue juridique, rien ne semble pouvoir empêcher la tenue d’un référendum « classique » ⁽³⁾ portant sur le même sujet, sous forme de projet de loi présenté par le Président de la République sur proposition du Gouvernement ou – situation en l’occurrence peu vraisemblable – des assemblées.

(1) *Peu importe qu’il s’agisse d’un rejet au fond ou d’un rejet consécutif à l’adoption d’une motion de procédure.*

(2) *À titre d’exemple, en matière de référendum, le Règlement de l’Assemblée ne connaît actuellement, au titre des « procédures spéciales » (troisième partie du titre II), que la motion référendaire visant à soumettre un projet de loi à référendum (articles 122 à 124).*

(3) *C’est-à-dire fondé sur le premier alinéa de l’article 11 de la Constitution.*

Dans l'hypothèse où les deux assemblées parlementaires n'ont pas examiné la proposition de loi dans le délai de douze mois, le Président de la République la soumet au référendum, par décret dispensé de contreseing (article 19 de la Constitution). L'organisation du référendum est obligatoire : il ressort clairement du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution que le Président de la République a ici compétence liée. L'absence de soumission de la proposition à référendum pourrait donc constituer un manquement aux devoirs du chef de l'État manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat au sens de l'article 68 de la Constitution.

Le présent article tend à préciser l'obligation pesant sur le Président de la République, en prévoyant que la proposition doit être soumise à référendum dans les quatre mois qui suivent l'expiration du délai de douze mois applicable à la procédure parlementaire.

Au total, l'ensemble des délais prévus par le projet de loi organique couvrent une période maximale de vingt-trois mois (dont quinze mois incompressibles), compte non tenu du temps consacré par le Conseil constitutionnel à la constatation du nombre de soutiens populaires ⁽¹⁾. Ce dernier ayant été limité à un mois maximum par votre Commission à l'article 1^{er} du projet de loi organique, la durée maximale de la procédure est portée à vingt-quatre mois (dont quinze mois incompressibles).

Précisons enfin que, en conséquence du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, la proposition de loi soumise à référendum ne saurait être que celle ayant reçu le soutien d'au moins un dixième des électeurs, et non une version modifiée par l'une des deux assemblées parlementaires.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 31 du rapporteur.*

Elle en vient à l'amendement CL 32 du rapporteur.

M. le rapporteur. Aux termes du projet de loi organique, la proposition de loi doit faire l'objet d'« au moins une lecture par chacune des deux assemblées dans un délai de douze mois ». Or l'article 11 de la Constitution et son article 45 parlent, non de « lecture », mais d'« examen ». Je propose donc, ne serait-ce que par cohérence rédactionnelle, de substituer aux mots : « fait l'objet d'au moins une lecture » les mots : « été examinée au moins une fois ».

Quant au fond, il serait souhaitable en pratique que l'examen aille plus loin qu'une simple lecture. Un réel examen de fond suppose une délibération, au-

(1) *Nouvel article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, résultant de l'article 1^{er} du présent projet de loi organique.*

delà d'une simple présentation qui se solderait, par exemple, par l'adoption d'une motion de rejet préalable. En d'autres termes, il s'agira d'éviter le recours à des procédures permettant d'écarter trop facilement l'hypothèse référendaire.

M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés. Le Gouvernement est favorable à l'idée d' « examen », mais quelle que soit la nature de cet examen, et peut-être pas dans l'acception aussi précise que celle indiquée par le rapporteur.

M. Dominique Perben. L'examen implique-t-il un vote ? Si tel est le cas, cela peut entraîner une contradiction manifeste entre la position du Parlement et celle du peuple. S'il s'agit d'un débat qui éclaire l'opinion publique, c'est très bien ; mais s'il s'agit d'un vote, après lequel on demandera au peuple s'il est d'accord ou non, cela modifie l'idée même de référendum d'initiative populaire.

M. le rapporteur. Il n'est pas impensable qu'au cours de son examen au Parlement, la proposition de loi soit adoptée ! Le texte ne fera l'objet d'un référendum que si le délai n'est pas respecté. Simplement, le référendum doit porter sur le texte initial de la proposition de loi tel qu'il a été soumis au Conseil constitutionnel : cela confirme que le texte peut être examiné et, le cas échéant, modifié par l'une ou l'autre des assemblées, ou par les deux. Si l'examen n'a pas abouti dans le délai imparti, le texte initial sera soumis à référendum, mais rien n'empêche le Parlement de mener l'examen à son terme et, dans les douze mois, d'adopter la proposition de loi, en la modifiant le cas échéant.

M. le garde des Sceaux. La procédure est relativement complexe. Certes, le référendum est d'initiative partagée, mais il s'agit d'abord de permettre au peuple de demander l'inscription d'un texte à l'ordre du jour du Parlement. Si celui-ci n'en a rien fait au bout d'un an, le Président de la République a compétence liée et doit organiser un référendum.

L'article 45 de la Constitution parle d'examen et nous sommes d'accord pour reprendre le terme. Mais il implique une décision du Parlement, sans quoi le texte n'a plus de sens.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il faut un vote ; mais ce vote peut ne porter que sur une motion.

M. le garde des Sceaux. Absolument : c'est le droit commun.

M. le rapporteur. Monsieur Perben, que l'on parle de lecture ou d'examen, il ne s'agit pas d'un débat parlementaire préalable à la soumission du texte au peuple par voie de référendum. L'examen peut aller jusqu'à la modification du texte, sans quoi on ne préciserait pas que le texte soumis au référendum est le texte initial sans modification. Il peut cesser dès l'adoption d'une motion de procédure, ou aller plus loin.

Je proposerai, par ailleurs, dans l'amendement CL 37 que le texte soit transmis à la seconde chambre si la première l'a rejeté – que ce soit en adoptant une motion de procédure ou à l'issue d'un examen complet –, de sorte que le texte ait été examiné par l'ensemble du Parlement avant d'être éventuellement soumis au référendum par le Président de la République.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 32.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 33, CL 34, CL 35, CL 36 et CL 37 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 9 **modifié**.*

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à la commission de contrôle

Article 10

Composition de la commission de contrôle

Le présent article définit la composition de la commission de contrôle des opérations de recueil des soutiens apportés à une initiative référendaire, prévue à l'article 2 du présent projet de loi organique.

Elle sera composée de six membres, dont deux membres du Conseil d'État, deux membres de la Cour de cassation et deux membres de la Cour des comptes, qui seront respectivement élus par l'assemblée générale du Conseil d'État, l'assemblée générale de la Cour de cassation et la chambre du conseil de la Cour de comptes. Le président de cette commission sera élu parmi ses membres, afin de garantir son indépendance.

La composition qui est proposée s'inspire dans une certaine mesure de celle de la commission nationale de contrôle chargée de veiller, pour le compte et sous le contrôle du Conseil constitutionnel, au respect de l'égalité entre les candidats au cours de la campagne présidentielle. L'article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel prévoit que cette commission est composée de cinq membres, dont :

— trois membres de droit, que sont respectivement le vice-président du Conseil d'État – qui préside la commission –, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes ;

— deux membres en activité ou à la retraite du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, qui sont désignés par les trois membres de droit de la commission.

Les membres de la commission de contrôle prévue par le présent article présentent également toutes les compétences requises en termes d'expérience professionnelle et d'indépendance. En effet, élus par leurs pairs, ils auront tous, dans leur corps d'origine, un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, de conseiller à la Cour de cassation ou de conseiller maître à la Cour des comptes.

Votre rapporteur insiste sur l'importance de la mise en place d'une telle commission *ad hoc* chargée de contrôler le recueil, par le ministère de l'Intérieur, des soutiens apportés à une initiative référendaire.

Par analogie avec l'élection à la présidence de la République ou l'organisation d'un référendum, il aurait pu être envisagé de confier cette fonction de contrôle au Conseil constitutionnel, proposition qu'avait formulée, en 2007, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Édouard Balladur : « *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 vérifications de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement* »⁽¹⁾.

Cependant, l'ampleur et la technicité des opérations de recueil des soutiens à une initiative référendaire justifient pleinement que cette fonction de contrôle soit confiée *ab initio* à une commission de contrôle *ad hoc* chargée de veiller à la régularité et à la sincérité des opérations de collecte des soutiens et non au Conseil constitutionnel, qui a vu son activité s'accroître sensiblement sous l'effet de la question prioritaire de constitutionnalité. Cette commission *ad hoc* doit à ce titre présenter toute garantie d'indépendance et disposer des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission (*cf.* commentaire de l'article 12).

Le Conseil constitutionnel conservera, quant à lui, un pouvoir de contrôle sur le contenu du dossier – nombre et liste des soutiens, observations, réclamations... – qui lui sera transmis par la commission de contrôle (*cf.* commentaire de l'article 18). À ce titre, il pourra désigner un délégué ou un de ses membres pour effectuer les vérifications qui lui incombent en application des troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 38 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 10 modifié.

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

Article 11

**Durée des fonctions, renouvellement et remplacement
des membres de la commission de contrôle**

Afin de conforter le caractère indépendant de la commission de contrôle du recueil des soutiens à une initiative référendaire, le présent article apporte des garanties relatives à la durée des fonctions ainsi qu'au remplacement des membres de la commission.

S'inspirant des dispositions prévues à l'article L. 567-2 du code électoral pour les membres de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, **le I et II** du présent article prévoient que les six membres de la commission de contrôle, nommés pour un mandat unique de six ans, seront renouvelés par moitié tous les trois ans, de telle sorte que les travaux de la commission bénéficient d'une continuité par-delà les renouvellements partiels. Par ailleurs, le choix d'une durée significative – six ans – et l'absence de renouvellement des fonctions garantissent pleinement l'indépendance des membres de cette commission.

Le III précise les conditions de remplacement d'un des membres de la commission de contrôle n'ayant pas atteint le terme de son mandat, en raison de son décès, de sa démission ou de la cessation de ses fonctions. En pareille situation, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Le remplaçant peut toutefois bénéficier d'un renouvellement de son mandat si la durée de son remplacement est inférieure à un an. Cet aménagement du remplacement permet de garantir un renouvellement fixe par moitié tous les trois ans, sans que les contingences humaines ne viennent perturber l'équilibre instauré au sein de la commission. Ces règles de remplacement sont par ailleurs identiques à celles actuellement applicables, en application de l'article L. 567-2 précité, aux membres de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution.

Enfin, **le IV** du présent article rend possible, dès l'origine, un renouvellement par moitié des membres de la commission de contrôle, en prévoyant le tirage au sort par cette même commission lors de son installation de trois membres, autres que son président, dont le mandat est de trois ans non renouvelable. Le tirage au sort vaudra uniquement pour la mise en place de la première commission de contrôle constituée en application du présent article : elle comprendra ainsi trois membres – tirés au sort et autres que le président – dont le mandat sera de seulement trois ans non renouvelables, ainsi que trois autres membres disposant d'un mandat de six ans non renouvelables. À l'issue de ces trois premières années, les membres de la commission seront tous nommés pour une durée de six ans non renouvelable et renouvelés par moitié tous les trois ans. La modification de la durée du mandat de trois des six membres de la première commission de contrôle est sans incidence sur sa nature et sur son rôle.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 39, CL 40 et CL 41 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 11 **modifié**.*

Article 12

Statut des membres de la commission de contrôle

Le présent article garantit l'indépendance des membres de la commission de contrôle du recueil des soutiens à une initiative référendaire, en les soumettant notamment à un régime d'incompatibilité.

Le premier alinéa du présent article prévoit un régime d'incompatibilité des membres de la commission qui doit renforcer le caractère indépendant et impartial de leur travail.

La fonction de membre de la commission est incompatible avec l'exercice de tout mandat électif à caractère politique. Par conséquent, sont visés tant les mandats de membre d'un conseil municipal, d'un conseil général, d'un conseil régional, de l'assemblée de Corse ou de l'une des assemblées des collectivités d'outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie que les mandats de député, sénateur ou représentant au Parlement européen. En revanche, des mandats électifs à caractère professionnel ou judiciaire (juge du tribunal de commerce ou conseiller prud'homal) seraient compatibles avec la fonction de membre de la commission.

Ces incompatibilités se justifient pleinement au regard de l'influence directe que les observations de la commission et les suites qu'elle donnera aux diverses réclamations des électeurs seront susceptibles d'avoir sur le bon déroulement des opérations de collecte des soutiens à une initiative référendaire. L'argumentation développée par madame le professeur Marie-Anne Frison-Roche au sujet des incompatibilités entre la fonction de membre d'une autorité administrative indépendante et d'autres fonctions est transposable à cette commission : « *Quand bien même les membres de l'Autorité auraient la force morale de se détacher d'un intérêt qui les attire d'un côté, l'impartialité et l'indépendance doivent "se donner à voir", l'apparence d'un conflit d'intérêts suffisant pour compromettre le crédit de l'Autorité.* » ⁽¹⁾

Il convient de souligner que le régime d'incompatibilité des membres de la commission de contrôle est l'exacte reprise de celui aujourd'hui applicable aux membres de la commission créée par l'article 25 de la Constitution pour rendre un avis sur les projets de découpage électoraux. En effet, l'article L. 567-3 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi précitée du 13 janvier 2009, prévoit que « *les fonctions de membre de la commission sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif régi par du code électoral* ». Ce régime d'incompatibilité, qui

(1) *Annexe au Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes, Assemblée nationale, XIF législature, n° 3166, tome II, page 67.*

s'appliquera dans les mêmes termes aux membres de la commission de contrôle du recueil des soutiens à une initiative référendaire, a été examiné par le Conseil constitutionnel et déclaré conforme à la Constitution dans sa décision du 8 janvier 2009 ⁽¹⁾.

Cependant, dans la mesure où l'expression de « *mandat électif à caractère politique* » ne figure jusqu'à présent dans aucun texte législatif, il serait sans doute préférable, afin de se prémunir contre tout doute ou toute ambiguïté relative au champ que le législateur souhaite ainsi couvrir, d'étendre l'incompatibilité à l'ensemble des mandats électifs régis par le code électoral ⁽²⁾. À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a adopté un amendement en ce sens.

Ces incompatibilités seront également complétées par le règlement intérieur de la commission de contrôle, prévu par l'article 19 du projet de loi organique ⁽³⁾, qui pourrait prévoir, sur le modèle du règlement intérieur de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ⁽⁴⁾, une obligation pour chaque membre de la commission d'informer le président des intérêts directs ou indirects qu'il détiendrait, des fonctions qu'il exercerait et de tout mandat qu'il détiendrait au sein d'une personne morale de droit public ou privé.

Le deuxième alinéa du présent article précise pour sa part que les membres de la commission de contrôle « *ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité* », afin de conforter leur indépendance.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les deux amendements rédactionnels CL 42 et CL 43 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 12 **modifié**.*

Article 13

Suspension du mandat des membres de la commission de contrôle

Le présent article définit les conditions dans lesquelles le mandat d'un membre de la commission de contrôle peut être suspendu.

En effet, la commission est compétente pour apprécier elle-même dans quelle mesure l'un de ses membres est dans une situation d'incompatibilité, est

(1) Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009.

(2) À l'instar de ce qui est, par exemple, prévu pour les fonctions de membre du Conseil constitutionnel par l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ou pour les fonctions de membre de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution par l'article L. 567-3 du code électoral.

(3) Voir le commentaire sur l'article 19 du projet de loi organique.

(4) Article 28 de la délibération n° 2006-147 du 23 mai 2006.

empêché d'exercer ses fonctions ou a manqué à ses obligations. Elle peut alors, à l'unanimité des autres membres, décider de suspendre le mandat dudit membre ou même d'y mettre un terme.

Ce régime s'inspire directement des dispositions actuellement applicables aux membres de la commission chargée, en application de l'article 25 de la Constitution, de rendre un avis sur le découpage des circonscriptions pour l'élection des députés. En effet, l'article L. 567-2 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi précitée du 13 janvier 2009, dispose que : « *la commission peut suspendre le mandat d'un des membres ou y mettre fin si elle constate, à l'unanimité des autres membres, qu'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations* ».

De manière similaire, le décret sur les obligations des membres du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ prévoit que le Conseil constitutionnel apprécie, le cas échéant, au scrutin secret à la majorité simple des membres le composant, si l'un de ses membres a manqué aux obligations qui leur sont imposées en vertu de l'article 7 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

Votre rapporteur estime que, sur le modèle des dispositions applicables aux membres du Conseil constitutionnel et de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution, il est opportun de laisser à la commission de contrôle une certaine latitude dans la sanction du membre qui aurait manqué à ses obligations, afin qu'en fonction de la gravité de ce manquement, elle puisse choisir une sanction adaptée, qui peut aller de la simple suspension à la fin du mandat.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 44 et CL 45 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 13 **modifié**.*

Article 13 bis (nouveau)

**Secret des travaux de la commission de contrôle et
devoir de réserve de ses membres**

Le corollaire de l'indépendance de la commission de contrôle et de ses travaux est l'instauration d'exigences destinées à préserver tant le secret des délibérations et des votes que la neutralité des membres de la commission.

(1) Décret n° 59-1292 du 13 novembre 1959 sur les obligations des membres du Conseil constitutionnel.

(2) Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée.

Sur le modèle de l'article L. 567-5 du code électoral applicable à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution, **le premier alinéa du présent article**, issu d'un amendement de votre rapporteur, interdit aux membres de la commission, aux collaborateurs et aux personnes prenant part à ses travaux, de révéler le contenu des débats, des votes ou des documents de travail internes. Cette exigence contraignante est nécessaire afin de permettre à la commission d'effectuer un travail indépendant et préservé de toute forme de pression.

Le deuxième alinéa du présent article, toujours sur le modèle de l'article L. 567-5 du code électoral, prévoit d'imposer aux membres de la commission de contrôle un devoir de réserve, en leur interdisant de prendre, « *à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la commission* ». De la même manière, les membres du Conseil constitutionnel, qui sont soumis à des obligations destinées à garantir l'indépendance et la dignité de leurs fonctions, sont notamment privés, « *pendant la durée de leurs fonctions, de prendre aucune position publique sur les questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet de décisions de la part du conseil* » (article 7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958).

Dans l'hypothèse où l'un des membres de la commission manquerait à son devoir de réserve ou à son obligation de secret, le deuxième alinéa de l'article 13 du présent projet de loi organique trouverait à s'appliquer : la commission pourrait constater que le membre a manqué à ses obligations et, en conséquence, selon la gravité du manquement, le suspendre ou mettre fin à son mandat.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 46 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préserver tant le secret des délibérations et des votes que la neutralité des membres de la commission.

La Commission adopte l'amendement.

Article 13 ter (nouveau)

Modalités de délibération de la commission de contrôle

La commission de contrôle a pour fonction, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, de s'assurer du bon déroulement des opérations de recueil des soutiens et de vérifier que l'initiative référendaire a suscité l'adhésion d'au moins un dixième du corps électoral.

Dans la mesure où les observations de la commission de contrôle, dont l'article 18 du présent projet de loi organique prévoit qu'elles doivent être publiées au *Journal officiel*, sont une formalité substantielle conditionnant la régularité de

l'ensemble de la procédure de recueil des soutiens à une initiative référendaire, il est important que le législateur précise les modalités de délibération de la commission.

Sur le modèle de l'article L. 567-6 du code électoral applicable à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution, **le premier alinéa du présent article**, issu d'un amendement de votre rapporteur, exige un quorum de quatre membres sur six pour que la commission puisse valablement délibérer.

Le deuxième alinéa du présent article, toujours sur le modèle de l'article L. 567-6 du code électoral, prévoit que les délibérations sont adoptées à la majorité des membres présents. Afin d'éviter tout blocage en cas de partage égal des voix, il est proposé de donner voix prépondérante au président de la commission.

*

* *

Elle examine ensuite l'amendement CL 47 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement précise les modalités de délibération de la commission.

La Commission adopte l'amendement.

Article 14

Assistance de la commission de contrôle

Afin de donner à la commission des moyens suffisants pour effectuer un contrôle approfondi et rigoureux des opérations de recueil des soutiens des électeurs à une initiative référendaire, le présent article précise la manière dont elle peut recourir pour ce faire à l'assistance des services de l'État

Dans cette perspective, le recours aux services compétents de l'État est autorisé par **le premier alinéa du présent article**. Cette assistance des services de l'État est une bonne chose. Elle permettra à la commission de contrôle de disposer des moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de ses fonctions, sans pour autant être dotée de services propres placés sous sa seule autorité, solution qui pourrait s'avérer être plus coûteuse.

En vue de garantir la régularité des opérations de recueil des soutiens des électeurs, **le second alinéa du présent article** permet à la commission de contrôle de s'assurer le concours :

— d'un ou plusieurs délégués choisis parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou les membres des juridictions administratives, en activité ou retraité ;

— d'un ou plusieurs experts, ayant une compétence utile à ses travaux notamment informatiques.

Cette disposition garantira à la commission la possibilité de s'entourer de toutes les compétences extérieures de spécialistes qu'elle jugera utiles au bon déroulement de ses travaux de contrôle des opérations de collecte des soutiens à une initiative référendaire. L'assistance qui sera apportée par les services de l'État et des experts extérieurs ne saurait pour autant lier les décisions de la commission de contrôle. Il s'agit seulement d'un appui technique auquel elle pourra faire appel de manière facultative, si elle l'estime nécessaire pour l'accomplissement de ses missions.

Il convient enfin de souligner que la formulation du présent article s'inspire de celle de l'article L. 567-4 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi précitée du 13 janvier 2009, qui prévoit que la commission prévue à l'article 25 de la Constitution peut non seulement faire appel, pour l'exercice de ses fonctions, aux services compétents de l'État, mais également « *entendre ou consulter toute personne ayant une compétence utile à ses travaux* ».

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 48, CL 49 et CL 50 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 14 **modifié**.*

Article 15

Prérogatives de la commission de contrôle

Dans le prolongement de l'article précédent, le présent article renforce l'efficacité des moyens de contrôle à la disposition de la commission, en la dotant de pouvoirs d'instruction.

Ainsi, **le premier alinéa du présent article** prévoit que la commission de contrôle a le pouvoir d'ordonner toute enquête et de se faire communiquer tout document nécessaire aux vérifications qui lui incombent. Ce pouvoir d'information s'inspire directement de celui reconnu au Conseil constitutionnel statuant sur le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs. En effet, le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose que « *le Conseil et les sections peuvent [...] ordonner une enquête et se faire communiquer tous documents et rapports ayant trait à l'élection notamment les comptes de campagne établis par les candidats intéressés, ainsi que l'ensemble des documents, rapports et décisions éventuellement réunis ou établis par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* » ⁽¹⁾.

(1) Prévus à l'article L. 52-14 du code électoral.

Le second alinéa du présent article offre à la commission la possibilité de désigner l'un de ses membres ou l'un de ses délégués pour lui faire rapport, pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction. Ces pouvoirs sont similaires à ceux reconnus au Conseil constitutionnel dans le cadre du contentieux des élections législatives et sénatoriales. En effet, le second alinéa de l'article 42 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958 précise que « *le rapporteur est commis pour recevoir sous serment les déclarations des témoins* », alors que l'article 43 du même texte dispose que « *le Conseil et les sections peuvent commettre l'un de leurs membres ou un rapporteur adjoint pour procéder sur place à d'autres mesures d'instruction* ».

Ces pouvoirs d'instruction sont le corollaire indispensable de l'assistance des services de l'État et d'experts dont bénéficiera la commission de contrôle, laquelle disposera en définitive des moyens – juridiques et matériels – suffisants pour statuer de manière approfondie sur le nombre de soutiens d'électeurs apportés à l'initiative référendaire, sur la régularité des opérations de recueil de ces soutiens ou sur les réclamations qui lui seront transmises.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 51, CL 52 et CL 53 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 15 **modifié**.*

Article 16

Début de la procédure devant la commission de contrôle

Le présent article précise l'organisation dans le temps des travaux de la commission de contrôle.

Celle-ci ne commence ses travaux de contrôle et de surveillance de la régularité des opérations de recueil des soutiens des électeurs à une initiative référendaire qu'à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel statuant, en application du nouvel article 45-2 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958 ⁽¹⁾, sur la recevabilité et la constitutionnalité de l'initiative référendaire.

Le présent article tire les conséquences de cette stricte chronologie, en précisant que la commission n'exerce ses fonctions de contrôle qu'à compter du moment où le Conseil constitutionnel a reconnu la recevabilité et la constitutionnalité d'une telle initiative référendaire.

(1) Voir le commentaire sur l'article 1^{er} du projet de loi organique.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 54 et CL 55 rectifié du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 16 **modifié**.*

Article 17

Réclamations portées devant la commission de contrôle

Le présent article définit les conditions dans lesquelles toute réclamation et contestation relative au déroulement des opérations de recueil des soutiens des électeurs peut être portée devant la commission de contrôle.

En effet, le **premier alinéa du présent article** prévoit que les électeurs auront la possibilité, pendant la période de recueil des soutiens à une initiative référendaire – c'est-à-dire pendant un délai de trois mois – ou à l'issue de celle-ci, pendant le délai de cinq jours, de porter à la connaissance de la commission de contrôle toute réclamation relative au recueil de ces soutiens.

Dans sa rédaction initiale, le présent article ouvrait aux électeurs la possibilité de présenter une contestation devant la commission de contrôle pendant la seule période de recueil des soutiens à une initiative référendaire, c'est-à-dire pendant un délai de trois mois. Dans ces conditions, un soutien apporté le dernier jour n'aurait pu faire l'objet d'aucune réclamation devant cette commission.

En vue de garantir la possibilité de présenter une telle réclamation contre des soutiens qui seraient apportés à la fin de cette période de recueil de trois mois, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur allongeant le délai au cours duquel les électeurs peuvent présenter une réclamation devant la commission de contrôle. Ainsi, sur le modèle des délais de contestation prévus pour les élections municipales ⁽¹⁾ et cantonales ⁽²⁾, les réclamations pourront être présentées devant la commission de contrôle pendant la durée de trois mois prévue pour le recueil des soutiens ou, à l'issue de celle-ci, pendant un délai de cinq jours.

Parce qu'obliger la commission de contrôle à se prononcer explicitement sur toutes les réclamations relatives au recueil des soutiens aurait constitué, pour cette dernière, une charge particulièrement lourde, notamment au regard du délai d'un mois dont elle dispose pour transmettre, à l'issue de la procédure, son dossier et ses observations au Conseil constitutionnel ⁽³⁾, un mécanisme de décision implicite de rejet est institué par le présent article. Ainsi, si la commission de contrôle ne se prononce pas dans les dix jours suivant sa saisine sur une

(1) Article R. 119 du code électoral.

(2) Article R. 113 du code électoral.

(3) Voir le commentaire sur l'article 18 du projet de loi organique.

réclamation ou une contestation, celle-ci sera réputée rejetée. L'instauration d'un tel mécanisme de décision implicite de rejet est d'autant plus indispensable au bon déroulement des travaux de la commission de contrôle que celle-ci devra, en parallèle de l'examen des demandes de contestation, veiller à la régularité de la procédure de recueil et que tout électeur pourra formuler une telle réclamation.

Le second alinéa du présent article prévoit, pour sa part, que les décisions par lesquelles la commission de contrôle statue sur les réclamations et contestations portées à sa connaissance, sont susceptibles de recours devant le seul Conseil constitutionnel.

Ainsi, à la suite des travaux de la commission de contrôle et sur la base du dossier qu'elle aura transmis dans le délai d'un mois suivant la clôture de la procédure de recueil, le Conseil constitutionnel ne pourra pas, en vertu du nouvel article 45-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958⁽¹⁾, déclarer si le nombre de soutiens requis – un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales – a été effectivement recueilli, sans avoir préalablement statué sur les recours formés contre les décisions de la dite commission.

Si les modalités d'un tel recours devant le Conseil constitutionnel seront précisées par les règlements intérieurs du Conseil constitutionnel comme de la commission de contrôle et ce, en application des articles 1^{er} et 19 du présent projet de loi organique, il est apparu nécessaire de définir, dans le présent projet de loi organique, le délai pendant lequel ces recours pourront être formés.

À cette fin, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur prévoyant que les électeurs pourront contester les décisions de la commission de contrôle devant le Conseil constitutionnel pendant les trois mois de la période de recueil des soutiens, puis pendant le délai maximal d'un mois imparti à la commission pour la constitution de son dossier et, enfin, pendant un délai de cinq jours à l'issue de la transmission de ce dossier de la commission au Conseil constitutionnel.

Dans le cadre des recours qu'il aura à connaître contre les décisions de la commission de contrôle, le Conseil constitutionnel bénéficiera des pouvoirs d'instruction que le nouvel article 45-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 lui reconnaît. Il pourra ainsi ordonner une enquête supplémentaire et se faire communiquer les documents nécessaires aux vérifications qu'il souhaite effectuer.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 56 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 57 du rapporteur.

(1) Voir le commentaire sur l'article 1^{er} du projet de loi organique.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à allonger de cinq jours le délai au cours duquel les électeurs peuvent présenter une réclamation devant la commission de contrôle. Il s'agit de garantir la possibilité de présenter une telle réclamation contre des soutiens qui seraient apportés à la fin de la période de recueil de trois mois.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL 58 du rapporteur.

La Commission en vient à l'amendement CL 60 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit cette fois d'allonger de cinq jours le délai pendant lequel les électeurs peuvent contester devant le Conseil constitutionnel les décisions de la commission de contrôle.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 17 modifié.

Article 18

Fin de la procédure devant la commission de contrôle

Le présent article prévoit, qu'à l'issue de la période de trois mois prévue pour le recueil des soutiens des électeurs à une initiative référendaire, la commission de contrôle dispose d'un délai maximal d'un mois pour transmettre au Conseil constitutionnel l'ensemble des éléments relatifs au recueil des soutiens des électeurs.

Dans la mesure où la commission assure la régularité des opérations de recueil des soutiens et en vérifie le nombre sous le contrôle et pour le compte du Conseil constitutionnel, elle doit transmettre à ce dernier, dans le délai maximal d'un mois, un dossier comprenant le nombre et la liste des soutiens, ses observations, les réclamations qui lui ont été présentées ainsi que les suites qu'elle leur aura données et enfin, toutes autres informations qu'elle jugera utiles de communiquer. Seules les observations de la commission seront publiées au *Journal officiel*.

Sans la transmission de ces informations, le Conseil constitutionnel ne saurait se prononcer en pleine connaissance de cause sur la régularité du recueil des soutiens et encore moins vérifier que l'initiative a obtenu le soutien du nombre requis d'électeurs. La communication au Conseil constitutionnel des éléments relatifs au recueil des soutiens revêt donc une importance majeure, puisqu'elle conditionne la poursuite ou non de la procédure d'initiative référendaire.

Le délai d'un mois laissé à la commission de contrôle pour constituer un tel dossier semble, à cet égard, raisonnable et adapté aux tâches qui lui incombent. En effet, à l'issue de la période de recueil, elle devra traiter l'ensemble des

données, informations et réclamations qui lui auront été transmises afin de constituer son dossier. Elle sera notamment amenée à procéder à toutes les vérifications nécessaires – notamment de l’authenticité des soutiens – pour s’assurer que l’initiative référendaire a bien recueilli le soutien d’un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

*
* *

*La Commission **adopte** successivement l’amendement rédactionnel CL 61, l’amendement de coordination CL 62 et l’amendement rédactionnel CL 63, tous trois du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l’article 18 **modifié**.*

Article 19

Règlement intérieur de la commission de contrôle

Le présent article renvoie au règlement intérieur de la commission de contrôle le soin de préciser les autres modalités de son fonctionnement.

Dans le cadre de l’édiction de son règlement intérieur, la commission de contrôle devra notamment préciser les conditions d’organisation de ses travaux, définir ses méthodes et ses outils pour mener à bien sa mission et fixer les différentes règles de procédure qui régiront son fonctionnement. À ce titre, le règlement intérieur de la commission de contrôle, garant de son indépendance, devra ainsi :

— prévenir tout conflit d’intérêts avec l’obligation pour chaque membre d’informer le président des intérêts directs ou indirects qu’il détiendrait, des fonctions qu’il exercerait et de tout mandat qu’il détiendrait au sein d’une personne morale de droit public ou privé ⁽¹⁾ ;

— définir les modalités suivant lesquelles un recours contre ses décisions, à la suite d’une réclamation ou d’une contestation, pourra être formé devant le Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

*
* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 64 et CL 65 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l’article 19 **modifié**.*

(1) Voir le commentaire sur l’article 12 du projet de loi organique.

(2) Voir le commentaire sur l’article 17 du projet de loi organique.

Article 20

Entrée en vigueur de la loi organique

Le présent article définit les modalités d'entrée en vigueur de la loi organique, en prévoyant que ses dispositions s'appliqueront à l'issue d'un délai d'un an suivant leur publication au *Journal officiel*.

L'entrée en vigueur du présent projet de loi organique ne peut être que différée afin de concevoir, de développer et d'expérimenter un dispositif technique capable de recueillir – par voie électronique – au maximum jusqu'à 45 millions de déclarations de soutiens des électeurs. La mise en place d'un dispositif de cette ampleur nécessitera de surcroît la passation de marchés publics, dont la procédure obéira impérativement aux délais définis par le code des marchés publics.

Ce délai d'un an entre la publication du présent projet de loi organique et son entrée en vigueur s'explique également par la nécessité d'édicter d'éventuelles mesures réglementaires d'application, d'instituer au préalable la commission de contrôle et de prévoir les moyens – notamment matériels et budgétaires – pour assurer la viabilité et l'effectivité du dispositif.

Pour l'ensemble de ces raisons, cette entrée en vigueur différée d'un an du présent projet de loi organique semble parfaitement adaptée et justifiée.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 66 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 20 modifié.

M. Claude Goasguen. Ce projet de loi organique ne fait que confirmer les réserves les plus extrêmes que j'avais exprimées à l'encontre de ces dispositions à l'occasion de la révision constitutionnelle. En instaurant des verrous supplémentaires, il referme l'espérance ouverte par une réforme constitutionnelle que je n'avais personnellement votée que par solidarité : il s'agit d'un mauvais dispositif plaqué sur la Constitution de la V^e République. C'est la raison pour laquelle je m'abstiendrai.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je partage vos réserves, le ministre ayant précisé cependant de manière éclairante qu'il s'agissait, non pas d'un référendum d'initiative populaire, mais d'un moyen pour les électeurs de peser sur l'ordre du jour du Parlement.

M. Philippe Gosselin. C'est en quelque sorte un droit de pétition.

La Commission adopte l'ensemble du projet de loi organique modifié.

Elle procède ensuite à l'examen des articles du projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

Peines principales applicables en cas de violation des dispositions encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs

Le présent article prévoit les peines pénales principales applicables en cas de violation des dispositions encadrant la procédure électronique de recueil des soutiens des électeurs à une initiative référendaire.

Parce que l'article 11 de la Constitution dispose que seules les personnes ayant la qualité d'électeur peuvent apporter leur soutien à une initiative référendaire, **le I du présent article** punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende les personnes ayant, dans le cadre de cette procédure, usurpé ou tenté d'usurper l'identité d'un électeur inscrit sur les listes électorales.

Cette sanction pénale viendra s'ajouter à celles déjà prévues par le code pénal en cas de déclarations frauduleuses effectuées par toute personne se faisant inscrire sur les listes électorales.

En effet, l'article L. 86 de ce code punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait pour toute personne de se faire inscrire sur une liste électorale « *sous de faux noms ou de fausses qualités* », ou en ayant « *dissimulé une incapacité prévue par la loi* ». L'article L. 88 du même code punit, quant à lui, des mêmes peines « *ceux qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se seront fait inscrire ou auront tenté de se faire inscrire indûment sur une liste électorale, ceux qui, à l'aide des mêmes moyens, auront fait inscrire ou rayer, tenté de faire inscrire ou rayer indûment un citoyen* ».

Le II du présent article punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende toute personne participant à la gestion de la procédure de recueil des soutiens à une initiative référendaire qui aurait soustrait, ajouté ou altéré les données collectées par voie électronique ou aurait tenté de commettre cette soustraction, cet ajout ou cette altération.

La même peine est prévue par **le V du présent article** pour les personnes – autres que celles ayant participé à la gestion de la procédure de recueil des soutiens – qui auraient soustrait frauduleusement ou aurait tenté de soustraire frauduleusement les données collectées par voie électronique dans le cadre de cette procédure. Les peines sont, dans ce dernier cas, aggravées et portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende, dès lors que les faits ont été commis avec violence.

Les infractions prévues par les II et V du présent article – soustraire, ajouter ou altérer des données collectées par voie électronique – s'inspirent largement, bien que sous une forme adaptée à la procédure d'initiative

référendaire, de l'infraction prévue à l'article L. 94 du code électoral, lequel punit de cinq ans d'emprisonnement et de 22 500 euros d'amende le fait de soustraire, d'ajouter ou d'altérer des bulletins des votes à l'occasion des élections législatives, régionales et cantonales ⁽¹⁾.

Dans un souci de simplification rédactionnelle, votre Commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement prévoyant la création d'une infraction unique punissant de cinq à sept ans d'emprisonnement et de 75 000 à 100 000 euros d'amende l'ensemble des personnes ayant soustrait, ajouté ou altéré des données et ce, indépendamment de leur participation ou non à la gestion de la procédure de recueil des soutiens.

Le III du présent article punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait pour toute personne de déterminer ou tenter de déterminer un électeur, au moyen de menaces, de violences, de contraintes, d'abus d'autorité ou de pouvoir, à apporter son soutien à une initiative référendaire ou, au contraire, à s'en abstenir.

Le IV du présent article punit des mêmes peines le fait pour toute personne de proposer, directement ou indirectement, d'agréer ou de solliciter des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques afin de déterminer un électeur à apporter son soutien à une initiative référendaire ou, au contraire, à s'en abstenir.

Les infractions prévues par les III et IV du présent article – influencer un électeur en vue d'un soutien à une initiative référendaire – s'inspirent largement, bien que sous une forme adaptée à la procédure d'initiative référendaire, des infractions prévues à l'article L. 106 du code électoral, lequel punit de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait d'influencer un électeur en vue d'un vote ⁽²⁾.

Dans un souci d'harmonisation et d'égalité des peines, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur alignant les peines applicables au fait d'influencer un électeur en vue d'un soutien à une initiative référendaire sur celles prévues à l'article L. 106 du code électoral, à savoir deux ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

(1) *Article L. 94 du code électoral* : « Quiconque étant chargé, dans un scrutin, de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens, aura soustrait, ajouté ou altéré des bulletins, ou lu un nom autre que celui inscrit, sera puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 22 500 euros. »

(2) *Article L. 106 du code électoral* : « Quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque, par les mêmes moyens, aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs d'entre eux à s'abstenir, sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

« Seront punis des mêmes peines ceux qui auront agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses. »

Enfin, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif pénal encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur, punissant de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait, dans le cadre de la procédure d'initiative référendaire, de reproduire ou de tenter de reproduire les données collectées par voie électronique à d'autres fins que celles de vérification et de contrôle.

La création de cette nouvelle infraction permettra d'éviter que les données collectées soient exploitées par des tiers à des finalités étrangères à la procédure d'initiative référendaire, comme la prospection commerciale. Consultée sur les deux projets de loi ici examinés, la CNIL avait rappelé, dans sa délibération du 16 novembre 2010, la nécessité d'assortir l'interdiction de reproduire les données contenues sur la liste nominative des soutiens de sanctions pénales suffisantes au regard des risques de détournement de finalité. L'amendement adopté par votre Commission entend répondre à cette légitime préoccupation.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 1, CL 2 et CL 3, ainsi que l'amendement CL 4 de conséquence et l'amendement rédactionnel CL 6, tous du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie des amendements CL 7, CL 8, CL 9 et CL 10 du rapporteur.

M. le rapporteur. Ces amendements tendent à aligner les peines applicables au fait d'influencer un électeur en vue d'un soutien à une initiative référendaire sur celles prévues par le code électoral pour sanctionner le fait d'influencer un électeur en vue d'un vote. Il serait curieux de sanctionner deux fois plus durement la même infraction lorsqu'elle tend à s'assurer un soutien à une initiative référendaire que lorsqu'elle vise à s'assurer un vote.

*La Commission **adopte** successivement les quatre amendements.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 5 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2

Peines complémentaires applicables en cas de violation des dispositions encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs

Les personnes coupables de l'une des infractions prévues par l'article 1^{er} du présent projet de loi encourent également, à titre complémentaire, les peines prévues par le présent article.

En cas de violation des dispositions encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs à une initiative référendaire, deux peines complémentaires sont encourues :

— d'une part, l'interdiction des droits civiques, à savoir le droit de vote et d'éligibilité, en application des 1^o et 2^o de l'article 131-26 du code pénal ;

— d'autre part, l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues, pour les personnes physiques, par l'article 131-35 du code pénal ⁽¹⁾ et, pour les personnes morales, par le 9^o de l'article 131-39 du même code ⁽²⁾.

Au titre de cette peine complémentaire, la juridiction de jugement pourra ordonner, à la charge du condamné et pour une durée maximale de deux mois, l'affichage ou la diffusion soit de tout ou partie de la décision, soit d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de celle-ci. La diffusion de la décision pourra être faite par le *Journal officiel*, par une ou plusieurs autres publications de presse ou par un ou plusieurs services de communication au public par voie électronique.

*

* *

(1) Article 131-35 du code pénal : « La peine d'affichage de la décision prononcée ou de diffusion de celle-ci est à la charge du condamné. Les frais d'affichage ou de diffusion recouvrés contre ce dernier ne peuvent toutefois excéder le maximum de l'amende encourue.

« La juridiction peut ordonner l'affichage ou la diffusion de l'intégralité ou d'une partie de la décision, ou d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de celle-ci. Elle détermine, le cas échéant, les extraits de la décision et les termes du communiqué qui devront être affichés ou diffusés.

« L'affichage ou la diffusion de la décision ou du communiqué ne peut comporter l'identité de la victime qu'avec son accord ou celui de son représentant légal ou de ses ayants droit.

« La peine d'affichage s'exécute dans les lieux et pour la durée indiqués par la juridiction ; sauf disposition contraire de la loi qui réprime l'infraction, l'affichage ne peut excéder deux mois. En cas de suppression, dissimulation ou lacération des affiches apposées, il est de nouveau procédé à l'affichage aux frais de la personne reconnue coupable de ces faits.

« La diffusion de la décision est faite par le *Journal officiel* de la République française, par une ou plusieurs autres publications de presse, ou par un ou plusieurs services de communication au public par voie électronique. Les publications ou les services de communication au public par voie électronique chargés de cette diffusion sont désignés par la juridiction. Ils ne peuvent s'opposer à cette diffusion.

« L'affichage et la diffusion peuvent être ordonnés cumulativement. »

(2) Article 131-39 du code pénal : « Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs des peines suivantes : (...) 9^o L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ».

*La Commission **adopte** les amendements rédactionnels CL 11 et CL 12 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3

Statut des traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la procédure de recueil des soutiens des électeurs

Le présent article assure la légalité des traitements de données à caractère personnel qui seront mis en place pour le recueil des soutiens des électeurs à une initiative référendaire, en les soumettant aux dispositions de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 pose une interdiction de principe de « collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, (...) les opinions politiques, philosophiques ou religieuses » (I de l'article 8). Il assortit toutefois cette interdiction de plusieurs exceptions, au nombre desquelles figure la possibilité de mettre en œuvre des traitements de données à caractère personnel faisant apparaître de telles opinions, dès lors que la « personne concernée a donné son consentement exprès » et que la loi n'a pas exclu un tel consentement (1° du II de l'article 8).

La procédure d'initiative référendaire prévue par le législateur organique en application de l'article 11 de la Constitution ⁽¹⁾ repose sur la constitution d'une liste nominative des soutiens apportés par les électeurs. S'il est vrai qu'un soutien à une telle initiative référendaire est susceptible de révéler les opinions politiques des électeurs, l'expression d'un tel soutien est volontaire et librement consentie de la part de citoyens.

Dans ces conditions, les traitements de données à caractère personnel qui seront mis en œuvre pour le recueil des soutiens à une initiative référendaire ne tombent pas sous le coup de l'interdiction de principe posée par le I de l'article 8 de la loi précitée du 6 janvier 1978. Au contraire, dans la mesure où le soutien à une initiative référendaire vaut consentement exprès des électeurs, de tels traitements de données sont autorisés par le présent article au titre de la dérogation prévue par le 1° du II de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 13 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 3 **modifié**.*

(1) Voir ci-avant le commentaire des articles du projet de loi organique.

Article 3 bis (nouveau)

(article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958)

**Consultation du Conseil d'État sur une proposition de loi
faisant l'objet d'une initiative référendaire**

Introduit à l'initiative de votre rapporteur, le présent article vise à préciser l'articulation entre :

– d'une part, le contrôle spécifique du Conseil constitutionnel sur les initiatives référendaires, prévu au futur article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, qui porte sur la recevabilité de l'initiative mais aussi sur la constitutionnalité de la proposition de loi (voir le commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi organique) ;

– d'autre part, l'éventuelle procédure de consultation du Conseil d'État, prévue au dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, sur une proposition de loi qui ferait par ailleurs l'objet d'une initiative référendaire.

Quoique ces deux procédures n'aient pas le même objet, permettre la consultation du Conseil d'État postérieurement à la décision du Conseil constitutionnel – c'est-à-dire pendant ou après la phase de recueil des soutiens populaires ⁽¹⁾ – pourrait être source de complications inutiles.

En conséquence, le présent article modifie l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, pour prévoir qu'une fois qu'une proposition de loi a fait l'objet d'une initiative référendaire transmise au Conseil constitutionnel par au moins un cinquième de parlementaires ⁽²⁾, le Conseil d'État ne peut pas être consulté sur cette proposition de loi.

Rien n'empêche en revanche que le Conseil d'État puisse être consulté avant cette transmission au Conseil constitutionnel, ce qui pourra par exemple être le cas si l'initiative référendaire venait se porter sur une proposition de loi déposée depuis plusieurs mois ou années au sein d'une assemblée.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 14 du rapporteur portant article additionnel après l'article 3.

(1) En application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, la limite temporelle après laquelle le Conseil d'État ne peut plus être saisi est l'examen de la proposition de loi par la commission parlementaire compétente.

(2) Dans les conditions prévues au nouvel article 45-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (voir l'article 1^{er} du projet de loi organique).

M. le rapporteur. Cet amendement vise à prévenir toute interférence entre l'intervention *a priori* du Conseil constitutionnel et l'éventuelle consultation du Conseil d'État, en prévoyant qu'une fois qu'une proposition de loi aura fait l'objet d'une initiative référendaire, le Conseil d'État ne pourra pas en être saisi sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel est, en effet, chargé d'examiner la recevabilité de l'initiative référendaire et la constitutionnalité de la proposition de loi. Un conflit d'interprétation entre ces deux autorités poserait en effet des problèmes insolubles.

La Commission adopte l'amendement.

Article 4

Entrée en vigueur de la loi

Le présent article définit les modalités d'entrée en vigueur de la loi, en prévoyant que ses dispositions s'appliqueront le même jour que celles de la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution, soit à l'issue d'un délai d'un an suivant sa publication au *Journal officiel*.

Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, l'entrée en vigueur différée du projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution s'explique par la nécessité de concevoir, de développer et d'expérimenter un dispositif technique capable de recueillir – par voie électronique – au maximum jusqu'à 45 millions de déclarations de soutiens des électeurs. Elle se justifie également par la nécessité d'édicter d'éventuelles mesures réglementaires d'application, d'instituer au préalable la commission de contrôle et de prévoir les moyens – notamment matériels et budgétaires – pour garantir la viabilité et l'effectivité du dispositif.

Dès lors que, pour l'ensemble de ces raisons, l'application de la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution est différée d'un an à compter de sa publication au *Journal officiel*, il convient, dans un souci de cohérence, de soumettre le présent projet de loi aux mêmes conditions d'entrée en vigueur.

*

* *

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique et le projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution (n^{os} 3072 et 3073), dans les textes figurant dans les documents annexés au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF (PROJET DE LOI ORGANIQUE)

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi organique | Texte adopté par la Commission |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Constitution du 4 octobre 1958 <i>Art. 11. – Cf. annexe.</i></p> | <p align="center">Projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution</p> <p align="center">CHAPITRE I^{ER} Dispositions relatives au Conseil constitutionnel</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Les dispositions suivantes sont insérées après le chapitre VI du titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel :</p> <p align="center">« Chapitre VI bis</p> <p align="center">« De l'examen d'une initiative référendaire</p> <p align="center">« <i>Art. 45-1.</i> – L'initiative référendaire mentionnée au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est transmise au Conseil constitutionnel par les membres du Parlement qui en sont les signataires. Elle est accompagnée de la proposition de loi sur laquelle elle porte.</p> <p align="center">« Aucune signature de parlementaire ne peut être ajoutée ou retirée après l'enregistrement de cette transmission par le Conseil constitutionnel.</p> <p align="center">« <i>Art. 45-2.</i> – Le Conseil constitutionnel vérifie dans le délai d'un mois :</p> <p align="center">« 1° Que l'initiative est présentée par un cinquième des membres du Parlement ;</p> | <p align="center">Projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution</p> <p align="center">CHAPITRE I^{ER} Dispositions relatives au Conseil constitutionnel</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p align="center">« <i>Art. 45-1.</i> – <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p align="center">... de <i>membre du parlement ne ...</i></p> <p align="center">(amendement CL67)</p> <p align="center">« <i>Art. 45-2.</i> – ... <i>mois à compter de la transmission de l'initiative référendaire :</i></p> <p align="center">(amendement CL68)</p> <p align="center">« 1° Que l'initiative <i>référendaire</i> est présentée par <i>au moins</i> un ...</p> <p align="center">(amendements CL3 et CL4)</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi organique | Texte adopté par la Commission |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel</p> | <p>« 2° Que son objet respecte les conditions posées par le troisième et par le sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution ;</p> | <p>« 2° ... posées <i>aux</i> troisième et sixième ...</p> |
| | <p>(amendement CL5)</p> | <p>« 3° (<i>Sans modification</i>)</p> |
| | <p>« 3° Et qu'aucune disposition de la proposition de loi sur laquelle elle porte n'est contraire à la Constitution.</p> | <p>« Art. 45-3. –</p> |
| | <p>« Art. 45-3. – Le Conseil constitutionnel statue par une décision, qui est publiée au <i>Journal officiel de la République française</i>.</p> | <p>... <i>officiel</i>.</p> |
| | <p>« S'il déclare que l'initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2, la publication de sa décision est accompagnée de celle de la proposition de loi et du nombre de soutiens d'électeurs à recueillir.</p> | <p>(amendement CL6)</p> |
| | <p>« Art. 45-4. – Lorsque le dossier établi par la commission instituée par le chapitre IV de la loi n° du lui a été transmis, le Conseil constitutionnel déclare si l'initiative a obtenu le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Sa décision est publiée au <i>Journal officiel de la République française</i>.</p> | <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p> |
| | <p>« Art. 45-5. – Le Conseil constitutionnel peut ordonner toute enquête et se faire communiquer tout document nécessaire aux vérifications qui lui incombent en vertu des troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution.</p> | <p>« Art. 45-4. – ... soutien d'<i>au moins</i> un décision, qui <i>intervient dans un délai d'un mois à compter de cette transmission</i>, est publiée au <i>Journal officiel</i>.</p> |
| | <p>« Il peut commettre un de ses membres ou un délégué pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.</p> | <p>(amendements CL6, CL7 et CL8)</p> |
| | <p>« Art. 45-6. – Le règlement intérieur fixe les conditions d'application du présent chapitre.</p> | <p>« Art. 45-5. – (<i>Sans modification</i>)</p> |
| | <p>« Il détermine notamment les modalités selon lesquelles les personnes mentionnées à l'article 36 apportent leur</p> | <p>(amendement CL9)</p> |
| <p>Art. 36. – Cf. annexe.</p> | | <p>... lesquelles les <i>rapporteurs adjoints</i> mentionnés à ...</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi organique | Texte adopté par la Commission |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Constitution du 4 octobre 1958 <i>Art. 11. – Cf. annexe.</i></p> | <p>concours au Conseil pour l'exercice des missions mentionnées audit chapitre. »</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives au recueil des soutiens</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Le ministère de l'intérieur met en œuvre, pour le compte et sous le contrôle de la commission instituée au chapitre IV de la présente loi organique, le recueil des soutiens apportés à une initiative référendaire présentée au titre de l'article 11 de la Constitution.</p> | <p>... mentionnées <i>au présent</i> chapitre. »</p> <p style="text-align: center;">(amendements CL10 et CL11)</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives au recueil des soutiens</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>... commission <i>de contrôle</i> instituée ...</p> <p>... présentée <i>en</i> application de ...</p> <p style="text-align: center;">(amendements CL12 et CL13)</p> |
| <p>Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée <i>Art. 45-2. – Cf. supra. art. 1^{er}.</i></p> | <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>I. – La période au cours de laquelle sont recueillis les soutiens à une initiative référendaire s'ouvre à une date fixée par décret. Cette date est comprise dans les soixante jours suivant la publication de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel déclare que l'initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.</p> <p>II. – La durée de la période de recueil des soutiens est de trois mois.</p> <p>III. – Si toutefois une élection présidentielle ou des élections législatives générales sont prévues ou interviennent dans les six mois qui suivent la déclaration du Conseil constitutionnel, la période de recueil des soutiens ne peut, en tout état de cause, pas commencer avant le premier jour du deuxième mois qui suit leur déroulement.</p> <p>IV. – En cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou d'empêchement définitif du Président de la République la période de recueil des</p> | <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>I. –</p> <p>dans les <i>deux mois</i> suivant ...</p> <p style="text-align: center;">(amendement CL14 rectifié)</p> <p>II. – <i>(Sans modification)</i></p> <p>III. –</p> <p>... la <i>décision</i> du ...</p> <p>soutiens <i>début</i>e le premier ...</p> <p>... suit <i>le</i> déroulement <i>des dernières élections</i> prévues ou intervenues.</p> <p style="text-align: center;">(amendements CL15, CL16 et CL17)</p> <p>IV. –</p> <p>... nationale, <i>de</i> vacance <i>de la présidence de la</i> République ou ...</p> |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

soutiens est suspendue à compter de la publication du décret de convocation des électeurs.

... électeurs. *Cette période reprend à compter du premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement des élections.*

(amendements CL18 et CL19)

Article 4

Article 4

Les électeurs apportent leur soutien à l'initiative par voie électronique.

... électeurs, *au sens de l'article L. 2 du code électoral*, apportent leur soutien à l'initiative référendaire par ...

(amendements CL20 et CL21)

(Alinéa sans modification)

Un soutien ne peut être retiré.

Les électeurs sont réputés consentir à l'enregistrement de leur soutien aux fins définies par la présente loi organique *et à elles seules*.

... aux *seules* fins ...
... organique.

(amendement CL22)

Article 5

Article 5

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

... accès à un *service de communication au public en ligne* permettant ...
l'initiative *référendaire* par voie ...
... communes *ayant la qualité de chef-lieu de canton* dans ...

(amendements CL23, CL24 et CL25)

Article 6

Article 6

À l'exception des partis ou groupements politiques, les personnes morales ne peuvent participer au financement d'actions tendant à favoriser ou à défavoriser une initiative référendaire :

... défavoriser *le recueil de soutiens* à une ...

(amendement CL26)

1° Ni en consentant des dons sous quelque forme que ce soit ;

1° *(Sans modification)*

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi organique | Texte adopté par la Commission |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Code électoral Art. L. 113-1. – Cf. annexe.</p> | <p>2° Ni en fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.</p> <p>La violation des dispositions précédentes est passible des peines prévues au II de l'article L. 113-1 du code électoral.</p> | <p>2° (<i>Sans modification</i>)</p> <p>... des trois premiers alinéas du présent article est ...</p> <p>(amendement CL27)</p> |
| | <p>Article 7</p> <p>Les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre en application de la présente loi sont autorisés par décret en Conseil d'État. Ils respectent les dispositions applicables aux traitements de données à caractère personnel sauf en ce qu'elles auraient de contraire à celles de la présente loi organique.</p> | <p>Article 7</p> <p>... d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ils ...</p> <p>(amendement CL28)</p> |
| | <p>Article 8</p> <p>Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent chapitre.</p> <p><i>Il détermine notamment les conditions dans lesquelles la liste des soutiens apportés à une initiative référendaire peut être consultée par le public.</i></p> | <p><i>Le décret en Conseil d'État prévu au premier alinéa détermine également les conditions dans lesquelles la liste des soutiens apportés à une initiative référendaire peut être consultée par le public, ainsi que le délai au-delà duquel les données collectées dans le cadre de la procédure de recueil des soutiens sont détruites.</i></p> <p>(amendement CL29)</p> <p>Article 8</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>(amendements identiques CL2 et CL30)</p> |
| | <p>CHAPITRE III Dispositions relatives à la procédure référendaire</p> | <p>CHAPITRE III Dispositions relatives à la procédure référendaire</p> |
| | <p>Article 9</p> <p>Si la proposition de loi n'a pas fait l'objet d'au moins une lecture par chacune des deux assemblées dans un</p> | <p>Article 9</p> <p>... loi faisant l'objet de l'initiative référendaire n'a pas été examinée au moins une fois par</p> |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

délai de douze mois à compter de la publication au *Journal officiel de la République française* de la décision du Conseil constitutionnel constatant que l'initiative a obtenu le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le Président de la République la soumet au référendum dans les quatre mois qui suivent l'expiration de ce délai.

chacune des deux assemblées parlementaires dans *officiel* de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que l'initiative a obtenu le soutien d'*au moins* un dixième ...

(amendements CL31, CL32, CL33, CL34, CL35 et CL36)

Pour l'application du premier alinéa, en cas de rejet de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée parlementaire saisie, cette dernière en avise la seconde assemblée et lui transmet le texte initial de la proposition de loi.

(amendement CL37)

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à la commission de contrôle

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à la commission de contrôle

Article 10

Article 10

I. – La commission de contrôle prévue à l'article 2 comprend :

I. – contrôle mentionnée à ...

(amendement CL38)

1° Deux membres du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;

1° (*Sans modification*)

2° Deux membres de la Cour de cassation, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;

2° (*Sans modification*)

3° Deux membres de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller maître, élus par la chambre du conseil de la Cour des comptes.

3° (*Sans modification*)

II. – La commission élit son président parmi ses membres.

II. – (*Sans modification*)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

Article 11

I. – Les membres de la commission sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable.

II. – Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

III. – En cas de décès, de démission ou de cessation du mandat d'un membre pour un autre motif, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat est renouvelable.

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

Article 12

Les fonctions de membre de la commission sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif à caractère politique.

Dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la commission ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité.

Article 13

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

Article 11

I. – ...
commission *de contrôle* sont *élus* pour ...

(amendements CL39 et CL40)

II. – *(Sans modification)*

III. – *(Sans modification)*

IV. – ... commission *de contrôle*
élue comprend ...

(amendement CL41)

Article 12

...
commission *de contrôle* sont ...
... électif
 régi par le code électoral.

(amendements CL42 et CL43)

(Alinéa sans modification)

Article 13

La commission *de contrôle* peut suspendre le mandat d'un *de ses* membres ...

(amendements CL44 et CL45)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

Article 13 bis (nouveau)

Les membres de la commission de contrôle s'abstiennent de révéler le contenu des débats, votes et documents de travail internes. Il en est de même de ses collaborateurs et des personnes invitées à prendre part à ses travaux.

Les membres de la commission de contrôle ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la commission.

(amendement CL46)

Article 13 ter (nouveau)

La commission ne peut délibérer que si quatre au moins de ses membres sont présents.

Elle délibère à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

(amendement CL47)

Article 14

La commission de contrôle fait appel, pour l'exercice de ses fonctions, aux services compétents de l'État.

Elle peut désigner des délégués parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif, y compris honoraires, ainsi que des experts, afin de l'assister dans ses missions, notamment en vue de s'assurer de la régularité des opérations de recueil des soutiens.

Article 14

(Alinéa sans modification)

...
ou les membres des juridictions administratives, y ...
... ses fonctions, notamment ...
... soutiens à une initiative référendaire.

(amendements CL48, CL49 et CL50)

Article 15

La commission peut ordonner toute enquête et se faire communiquer tout document nécessaire aux vérifications qui lui incombent.

Article 15

... commission de contrôle peut ...

(amendement CL51)

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi organique | Texte adopté par la Commission |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée <i>Art. 45-2. – Cf. supra. art. 1^{er}.</i></p> | <p>Elle peut commettre un de ses membres ou un délégué pour lui faire rapport, pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.</p> | <p>... peut désigner un délégué en qualité de rapporteur pour recevoir ... (amendements CL52 et CL53)</p> |
| | <p>Article 16</p> | <p>Article 16</p> |
| | <p>La commission exerce ses attributions relatives à une initiative référendaire à compter de la publication au <i>Journal officiel</i> de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que cette initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.</p> | <p>... commission de contrôle exerce constitutionnel mentionnée à l'article 45-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée, déclarant que cette initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de la même ordonnance.</p> |
| | <p>Article 17</p> | <p>Article 17</p> |
| | <p>Au cours de la période de recueil des soutiens, toute réclamation relative à celui-ci est portée devant la commission de contrôle. La réclamation est réputée rejetée si la commission ne s'est pas prononcée dans les dix jours de sa saisine.</p> | <p>... soutiens à l'initiative référendaire ou, à l'issue de celle-ci, dans le délai de cinq jours, toute ... (amendements CL56 et CL57)</p> |
| <p><i>Art. 45-4. – Cf. supra. art. 1^{er}.</i></p> | <p>Les décisions de la commission ne peuvent être contestées que devant le Conseil constitutionnel dans le cadre des dispositions de l'article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.</p> | <p>... commission de contrôle ne 1958 et au plus tard dans le délai de cinq jours suivant la transmission au Conseil constitutionnel du dossier prévue au premier alinéa de l'article 18 de la présente loi organique.</p> |
| | <p>Article 18</p> | <p>Article 18</p> |
| | <p>I. – Un mois au plus tard après la clôture de la période de recueil des soutiens, la commission de contrôle transmet au Conseil constitutionnel un dossier comprenant :</p> | <p>I. – ... soutiens à l'initiative référendaire, la ... (amendement CL61)</p> |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

1° Le nombre et la liste des soutiens ;

1° (*Sans modification*)

2° Ses observations ;

2° (*Sans modification*)

3° Les réclamations présentées et les suites qui leur ont été données ;

3° ... présentées en application du premier alinéa de l'article 17 et ...

(**amendement CL62**)

4° Toutes autres informations utiles.

4° (*Sans modification*)

II. – Les observations de la commission sont publiées au *Journal officiel de la République française*.

II. – ...
officiel.

(**amendement CL63**)

Article 19

Article 19

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

... la commission de contrôle sont ...
... *officiel.*

(**amendements CL64 et CL65**)

Article 20

Article 20

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

... sa *promulgation*.

(**amendement CL66**)

TABLEAU COMPARATIF (PROJET DE LOI)

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par la Commission |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 11. – Cf. annexe.</i></p> | <p>Projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I. – Le fait, pour une personne participant à la procédure de recueil des soutiens à une initiative référendaire présentée au titre de l'article 11 de la Constitution, d'usurper l'identité d'un électeur inscrit sur la liste électorale ou de tenter de commettre ce fait, est puni de deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende.</p> <p>II. – Le fait, pour une personne participant à la même procédure, de soustraire, ajouter ou altérer les données collectées par voie électronique, ou de tenter de commettre ces faits, est puni de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende.</p> <p>III. – Le fait, dans le cadre de la même procédure, de déterminer ou tenter de déterminer un électeur à apporter son soutien ou à s'en abstenir à l'aide de violences, menaces ou contrainte, est puni de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende.</p> <p>IV. – Le fait, dans le cadre de la même procédure, de proposer, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques afin de déterminer l'électeur à apporter son soutien ou à s'en abstenir, est puni</p> | <p>Projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I. –</p> <p>... commettre <i>cette usurpation</i>, est ...</p> <p>(amendement CL1)</p> <p>II. – Le fait, <i>dans le cadre de la</i> même ...</p> <p>... commettre <i>cette soustraction, cet ajout ou cette altération</i>, est ...</p> <p>(amendements CL2 et CL3)</p> <p><i>Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende lorsque les faits mentionnés à l'alinéa précédent sont commis avec violence.</i></p> <p>(amendement CL4)</p> <p>III. –</p> <p>... de menaces, violences, contraintes, <i>abus d'autorité ou abus de pouvoir</i>, est puni de <i>deux</i> ans d'emprisonnement et <i>15 000 €</i> d'amende.</p> <p>(amendements CL6, CL7 et CL8)</p> <p>IV. –</p> <p>...</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par la Commission |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende. | de <i>deux</i> ans d'emprisonnement et 15 000 € d'amende. |
| | Le fait d'agréer ou de solliciter ces mêmes offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques, est puni des mêmes peines. | (amendements CL9 et CL10) <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| | <i>V. – Le fait de soustraire frauduleusement ou tenter de soustraire frauduleusement les données collectées par voie électronique dans le cadre de la même procédure, est puni de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende.</i> | <i>IV bis (nouveau). – Le fait, dans le cadre de la même procédure, de reproduire les données collectées par voie électronique à d'autres fins que celles de vérification et de contrôle, ou de tenter de commettre cette reproduction, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.</i> (amendement CL5) |
| | <i>Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende lorsque les faits sont commis avec violence.</i> | V. – Supprimé (amendement CL2) |
| | Article 2 | Article 2 |
| | Les personnes coupables de l'une des infractions prévues à l'article 1 ^{er} peuvent être également condamnées à : | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Code pénal <i>Art. 131-26. – Cf. annexe.</i> | 1° L'interdiction des droits civiques suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal ; | 1° ... prévues <i>aux 1° et 2° de l'article 131-26 ...</i> |
| <i>Art. 131-35 et 131-39. – Cf. annexe.</i> | 2° L'affichage ou la diffusion de la décision mentionnés aux articles 131-35 et 131-39 du même code. | 2° ... mentionnés à l'article 131-35 et au 9° de l'article 131-39 ... |
| | | (amendement CL12) |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par la Commission |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés</p> | <p>Article 3</p> <p>Sont regardés comme faisant apparaître les opinions politiques des personnes concernées, au sens de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les traitements de données à caractère personnel portant sur les soutiens à une initiative parlementaire.</p> | <p>Article 3</p> <p>... initiative référendaire.</p> |
| <p>Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p> <p>Art. 4 bis. – Le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, avant l'examen de cette proposition en commission.</p> | <p>L'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée concernée de son intention de soumettre pour avis au Conseil d'État cette proposition, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.</p> <p>L'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition.</p> | <p>(amendement CL13)</p> <p>Article 3 bis (nouveau)</p> <p>L'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> |
| <p>Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel</p> <p>Art. 45-1. – Cf. art. 1^{er} du projet de loi organique.</p> | <p>Article 4</p> <p>La présente loi entre en vigueur le même jour que la loi organique n° du portant application de l'article 11 de la Constitution.</p> | <p>« À compter de la transmission d'une initiative référendaire au Conseil constitutionnel dans les conditions prévues à l'article 45-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, les trois premiers alinéas du présent article ne sont pas applicables à la proposition de loi sur laquelle porte cette initiative référendaire. »</p> <p>(amendement CL14)</p> <p>Article 4</p> <p>(Sans modification)</p> |

ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Constitution du 4 octobre 1958 | 97 |
| <i>Art. 11.</i> | |
| Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel | 97 |
| <i>Art. 36.</i> | |
| Code électoral | 98 |
| <i>Art. L. 113-1.</i> | |
| Code pénal | 98 |
| <i>Art. 131-26, 131-35 et 131-39.</i> | |
| Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés | 100 |
| <i>Art. 8.</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.

Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

Art. 36. – Le Conseil constitutionnel forme, en son sein, trois sections composées chacune de trois membres désignés par le sort. Il est procédé à des tirages au sort séparés entre les membres nommés par le Président de la République, entre les membres nommés par le président du Sénat et entre les membres nommés par le président de l'Assemblée nationale.

Chaque année, dans la première quinzaine d'octobre, le Conseil constitutionnel arrête une liste de dix rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes du conseil d'État et les conseillers référendaires à la cour des comptes.

Les rapporteurs adjoints n'ont pas voix délibérative.

Code électoral

Art. L. 113-I. – I. – Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ;

2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8 ou L. 308-1 ;

3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ;

4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L. 52-12 et L. 52-13 ;

5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ;

6° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ;

7° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

II. – Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L. 52-8.

Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit ou de fait.

III. – Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, pour le compte d'un candidat ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12.

Code pénal

Art. 131-26. – L'interdiction des droits civiques, civils et de famille porte sur :

1° Le droit de vote ;

2° L'éligibilité ;

3° Le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice ;

4° Le droit de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ;

5° Le droit d'être tuteur ou curateur ; cette interdiction n'exclut pas le droit, après avis conforme du juge des tutelles, le conseil de famille entendu, d'être tuteur ou curateur de ses propres enfants.

L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit.

La juridiction peut prononcer l'interdiction de tout ou partie de ces droits.

L'interdiction du droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique.

Art. 131-35. – La peine d'affichage de la décision prononcée ou de diffusion de celle-ci est à la charge du condamné. Les frais d'affichage ou de diffusion recouvrés contre ce dernier ne peuvent toutefois excéder le maximum de l'amende encourue.

La juridiction peut ordonner l'affichage ou la diffusion de l'intégralité ou d'une partie de la décision, ou d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de celle-ci. Elle détermine, le cas échéant, les extraits de la décision et les termes du communiqué qui devront être affichés ou diffusés.

L'affichage ou la diffusion de la décision ou du communiqué ne peut comporter l'identité de la victime qu'avec son accord ou celui de son représentant légal ou de ses ayants droit.

La peine d'affichage s'exécute dans les lieux et pour la durée indiqués par la juridiction ; sauf disposition contraire de la loi qui réprime l'infraction, l'affichage ne peut excéder deux mois. En cas de suppression, dissimulation ou lacération des affiches apposées, il est de nouveau procédé à l'affichage aux frais de la personne reconnue coupable de ces faits.

La diffusion de la décision est faite par le Journal officiel de la République française, par une ou plusieurs autres publications de presse, ou par un ou plusieurs services de communication au public par voie électronique. Les publications ou les services de communication au public par voie électronique chargés de cette diffusion sont désignés par la juridiction. Ils ne peuvent s'opposer à cette diffusion.

Art. 131-39. – Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs des peines suivantes :

1° La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ;

2° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;

3° Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ;

4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;

5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;

6° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé ;

7° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement ;

8° La peine de confiscation, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 131-21 ;

9° L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ;

10° La confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise ;

11° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de détenir un animal ;

La peine complémentaire de confiscation est également encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse.

Les peines définies aux 1° et 3° ci-dessus ne sont pas applicables aux personnes morales de droit public dont la responsabilité pénale est susceptible d'être engagée. Elles ne sont pas non plus applicables aux partis ou groupements politiques ni aux syndicats professionnels. La peine définie au 1° n'est pas applicable aux institutions représentatives du personnel.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

Art. 8. – I. – Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci.

II. – Dans la mesure où la finalité du traitement l'exige pour certaines catégories de données, ne sont pas soumis à l'interdiction prévue au I :

1° Les traitements pour lesquels la personne concernée a donné son consentement exprès, sauf dans le cas où la loi prévoit que l'interdiction visée au I ne peut être levée par le consentement de la personne concernée ;

2° Les traitements nécessaires à la sauvegarde de la vie humaine, mais auxquels la personne concernée ne peut donner son consentement par suite d'une incapacité juridique ou d'une impossibilité matérielle ;

3° Les traitements mis en œuvre par une association ou tout autre organisme à but non lucratif et à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical :

– pour les seules données mentionnées au I correspondant à l’objet de ladite association ou dudit organisme ;

– sous réserve qu’ils ne concernent que les membres de cette association ou de cet organisme et, le cas échéant, les personnes qui entretiennent avec celui-ci des contacts réguliers dans le cadre de son activité ;

– et qu’ils ne portent que sur des données non communiquées à des tiers, à moins que les personnes concernées n’y consentent expressément ;

4° Les traitements portant sur des données à caractère personnel rendues publiques par la personne concernée ;

5° Les traitements nécessaires à la constatation, à l’exercice ou à la défense d’un droit en justice ;

6° Les traitements nécessaires aux fins de la médecine préventive, des diagnostics médicaux, de l’administration de soins ou de traitements, ou de la gestion de services de santé et mis en œuvre par un membre d’une profession de santé, ou par une autre personne à laquelle s’impose en raison de ses fonctions l’obligation de secret professionnel prévue par l’article 226-13 du code pénal ;

7° Les traitements statistiques réalisés par l’Institut national de la statistique et des études économiques ou l’un des services statistiques ministériels dans le respect de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l’obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, après avis du Conseil national de l’information statistique et dans les conditions prévues à l’article 25 de la présente loi ;

8° Les traitements nécessaires à la recherche dans le domaine de la santé selon les modalités prévues au chapitre IX.

III. – Si les données à caractère personnel visées au I sont appelées à faire l’objet à bref délai d’un procédé d’anonymisation préalablement reconnu conforme aux dispositions de la présente loi par la Commission nationale de l’informatique et des libertés, celle-ci peut autoriser, compte tenu de leur finalité, certaines catégories de traitements selon les modalités prévues à l’article 25. Les dispositions des chapitres IX et X ne sont pas applicables.

IV. – De même, ne sont pas soumis à l’interdiction prévue au I les traitements, automatisés ou non, justifiés par l’intérêt public et autorisés dans les conditions prévues au I de l’article 25 ou au II de l’article 26.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (PROJET DE LOI ORGANIQUE)

Amendement CL1 présenté par M. Valax et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 4

Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« Les électeurs apportent, par tous moyens, leur soutien à l'initiative. »

Amendement CL2 présenté par M. Valax et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 8

Supprimer l'alinéa 2.

Amendement CL3 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 7, après le mot : « initiative », insérer le mot : « référendaire ».

Amendement CL4 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 7, après le mot : « par », insérer les mots : « au moins ».

Amendement CL5 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « par le troisième et par le », les mots : « aux troisième et ».

Amendement CL6 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À la fin des alinéas 10 et 12, supprimer les mots : « de la République française ».

Amendement CL7 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À la première phrase de l'alinéa 12, après les mots : « soutien d' », insérer les mots : « au moins ».

Amendement CL8 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À la dernière phrase de l’alinéa 12, après le mot : « décision », insérer les mots : « , qui intervient dans un délai d’un mois à compter de cette transmission, ».

Amendement CL9 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l’alinéa 15, après le mot : « intérieur », insérer les mots : « du Conseil constitutionnel ».

Amendement CL10 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l’alinéa 16, substituer aux mots : « personnes mentionnées », les mots : « rapporteurs adjoints mentionnés ».

Amendement CL11 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l’alinéa 16, substituer au mot : « audit », les mots : « au présent ».

Amendement CL12 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 2

Après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL13 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 2

Substituer aux mots : « au titre », les mots : « en application ».

Amendement CL14 rectifié présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À la dernière phrase de l’alinéa 1, substituer aux mots : « soixante jours », les mots : « deux mois ».

Amendement CL15 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À l’alinéa 3, substituer au mot : « déclaration », le mot : « décision ».

Amendement CL16 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « ne peut, en tout état de cause, pas commencer avant », le mot : « débute ».

Amendement CL17 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

Après le mot : « suit », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « le déroulement des dernières élections prévues ou intervenues. »

Amendement CL18 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 4, après le mot : « nationale », insérer les mots : « , de vacance de la présidence de la République ».

Amendement CL19 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

Compléter l'alinéa 4 par la phrase suivante :

« Cette période reprend à compter du premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement des élections. »

Amendement CL20 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 4

À l'alinéa 1, après le mot : « électeurs », insérer les mots : « , au sens de l'article L. 2 du code électoral, ».

Amendement CL21 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 4

À l'alinéa 1, après le mot : « initiative », insérer le mot : « référendaire ».

Amendement CL22 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 4

Après le mot : « aux », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « seules fins définies par la présente loi organique. »

Amendement CL23 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 5

Après le mot : « accès », insérer les mots : « à un service de communication au public en ligne ».

Amendement CL24 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 5

Après le mot : « initiative », insérer le mot : « référendaire ».

Amendement CL25 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 5

Après le mot : « communes », insérer les mots : « ayant la qualité de chef-lieu de canton ».

Amendement CL26 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 6

À l'alinéa 1, après le mot : « défavoriser », insérer les mots : « le recueil de soutiens à ».

Amendement CL27 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 6

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « dispositions précédentes », les mots : « trois premiers alinéas du présent article ».

Amendement CL28 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 7

Compléter la première phrase par les mots : « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ».

Amendement CL29 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 7

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le décret en Conseil d'État prévu au premier alinéa détermine également les conditions dans lesquelles la liste des soutiens apportés à une initiative référendaire peut être consultée par le public, ainsi que le délai au-delà duquel les données collectées dans le cadre de la procédure de recueil des soutiens sont détruites. »

Amendement CL30 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 8

Supprimer l'alinéa 2.

Amendement CL31 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Après le mot : « loi », insérer les mots : « faisant l'objet de l'initiative référendaire ».

Amendement CL32 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Substituer aux mots : « fait l'objet d'au moins une lecture », les mots : « été examinée au moins une fois ».

Amendement CL33 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Après le mot : « assemblées », insérer le mot : « parlementaires ».

Amendement CL34 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Supprimer les mots : « de la République française ».

Amendement CL35 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Après le mot : « constitutionnel », substituer au mot : « constatant », le mot : « déclarant ».

Amendement CL36 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Substituer aux mots : « d'un », les mots : « d'au moins un ».

Amendement CL37 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Pour l'application du premier alinéa, en cas de rejet de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée parlementaire saisie, cette dernière en avise la seconde assemblée et lui transmet le texte initial de la proposition de loi. »

Amendement CL38 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 10

À l'alinéa 1, substituer au mot : « prévue », le mot : « mentionnée ».

Amendement CL39 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL40 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 1, substituer au mot : « nommés », le mot : « élus ».

Amendement CL41 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « prévue au présent chapitre », les mots : « de contrôle élue ».

Amendement CL42 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 12

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL43 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 12

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « à caractère politique », les mots : « régi par le code électoral ».

Amendement CL44 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 13

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL45 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 13

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « des membres », les mots : « de ses membres ».

Amendement CL46 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Après l'article 13

Insérer l'article suivant :

« Les membres de la commission de contrôle s'abstiennent de révéler le contenu des débats, votes et documents de travail internes. Il en est de même de ses collaborateurs et des personnes invitées à prendre part à ses travaux.

« Les membres de la commission de contrôle ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la commission. »

Amendement CL47 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Après l'article 13

Insérer l'article suivant :

« La commission ne peut délibérer que si quatre au moins de ses membres sont présents.

« Elle délibère à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. »

Amendement CL48 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 14

À l'alinéa 2, substituer au mot : « administratif », les mots : « les membres des juridictions administratives ».

Amendement CL49 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 14

À l'alinéa 2, substituer au mot : « missions », le mot : « fonctions ».

Amendement CL50 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 14

Compléter l'alinéa 2 par les mots : « à une initiative référendaire ».

Amendement CL51 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 15

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL52 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 15

À l'alinéa 2, substituer au mot : « commettre », le mot : « désigner ».

Amendement CL53 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 15

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « pour lui faire rapport », les mots : « en qualité de rapporteur ».

Amendement CL54 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 16

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL55 rectifié présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 16

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « déclarant que cette initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 », les mots : « mentionnée à l'article 45-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée, déclarant que cette initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de la même ordonnance ».

Amendement CL56 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 17

À la première phrase de l'alinéa 1, après le mot : « soutiens », insérer les mots : « à l'initiative référendaire ».

Amendement CL57 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 17

À la première phrase de l'alinéa 1, après les mots : « recueil des soutiens », insérer les mots : « ou, à l'issue de celle-ci, dans le délai de cinq jours ».

Amendement CL58 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 17

À l'alinéa 2, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL60 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 17

Compléter l'alinéa 2 par les mots : « et au plus tard dans le délai de cinq jours suivant la transmission au Conseil constitutionnel du dossier prévue au premier alinéa de l'article 18 de la présente loi organique ».

Amendement CL61 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 18

À l'alinéa 1, après le mot : « soutiens », insérer les mots : « à l'initiative référendaire ».

Amendement CL62 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 18

À l'alinéa 4, après les mots : « les réclamations présentées », insérer les mots : « en application du premier alinéa de l'article 17 ».

Amendement CL63 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 18

À l'alinéa 6, supprimer les mots : « de la République française ».

Amendement CL64 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 19

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL65 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 19

À l'alinéa 1, supprimer les mots : « de la République française ».

Amendement CL66 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 20

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « publication au *Journal officiel* de la République française », le mot : « promulgation ».

Amendement CL67 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 5, substituer au mot : « parlementaire », les mots : « membre du Parlement ».

Amendement CL68 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

Compléter l'alinéa 6 par les mots : « à compter de la transmission de l'initiative référendaire ».

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (PROJET DE LOI)

Amendement CL1 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « ce fait » les mots : « cette usurpation ».

Amendement CL2 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

I. – À l'alinéa 2, substituer aux mots : « pour une personne participant à la même procédure » les mots : « dans le cadre de la même procédure ».

II. – En conséquence, supprimer les alinéas 6 et 7.

Amendement CL3 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « ces faits » les mots : « cette soustraction, cet ajout ou cette altération ».

Amendement CL4 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende lorsque les faits mentionnés à l'alinéa précédent sont commis avec violence. »

Amendement CL5 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« IV *bis*. – Le fait, dans le cadre de la même procédure, de reproduire les données collectées par voie électronique à d'autres fins que celles de vérification et de contrôle, ou de tenter de commettre cette reproduction, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. »

Amendement CL6 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « violences, menaces ou contraintes » les mots : « menaces, violences, contraintes, abus d'autorité ou abus de pouvoir ».

Amendement CL7 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer au mot : « cinq » le mot : « deux ».

Amendement CL8 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer au montant : « 75 000 € » le montant : « 15 000 € ».

Amendement CL9 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 4, substituer au mot : « cinq » le mot : « deux ».

Amendement CL10 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 4, substituer au montant : « 75 000 € » le montant : « 15 000 € ».

Amendement CL11 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 2

À l'alinéa 2, substituer au mot : « par » la référence : « aux 1^o et 2^o de ».

Amendement CL12 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 2

À l'alinéa 3, substituer à la référence : « aux articles 131-35 et » les références : « à l'article 131-35 et au 9^o de l'article ».

Amendement CL13 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 1, substituer au mot : « parlementaire » le mot : « référendaire ».

Amendement CL14 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Après l'article 3

Insérer l'article suivant :

« L'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de la transmission d'une initiative référendaire au Conseil constitutionnel dans les conditions prévues à l'article 45-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, les trois premiers alinéas du présent article ne sont pas applicables à la proposition de loi sur laquelle porte cette initiative référendaire. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Commission nationale de l'informatique et des libertés :

- Mme Isabelle FALQUE-PIERROTIN, vice-présidente ⁽¹⁾
- Mme Agnès BRELURUT, service des affaires juridiques
- M. Geoffroy SIGRIST, attaché parlementaire

Universitaires :

- M. Dominique CHAGNOLLAUD, professeur de droit public à l'université Panthéon-Assas
- Mme Anne LEVADE, professeure de droit public à l'université Paris-Est Créteil Val-de-Marne

(1) Depuis septembre 2011, Mme Isabelle Falque-Pierrotin est désormais présidente de la CNIL.