

**Proposition de loi constitutionnelle (n° 291)
visant à modifier les conditions de déclenchement du référendum d'initiative
partagée**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Matthias Tavel

16 novembre 2022

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2008, la France s'est engagée dans la voie du référendum d'initiative partagée. L'article 11 de la Constitution, modifié par la loi constitutionnelle du 23 août 2008, prévoit une procédure permettant de soumettre au référendum une proposition de loi portée par un cinquième des parlementaires, soutenus par un dixième des électeurs, si cette proposition n'a pas été examinée par le parlement.

L'idée est nécessaire : il s'agit d'élargir l'initiative du référendum législatif pour mettre fin au monopole dont dispose pour l'instant le président de la République sur son déclenchement. D'autres États européens pratiquent déjà des formes d'initiative citoyenne selon des modalités bien plus souples – en Italie, il suffit de 50 000 signatures pour proposer une initiative législative ⁽¹⁾.

Pourtant, près de quinze ans après la révision constitutionnelle, le bilan n'est pas satisfaisant. Loin d'insuffler un renouveau citoyen à nos procédures démocratiques, le référendum d'initiative partagée est resté largement lettre morte. Les Gilets jaunes ne s'y sont pas trompés, et ont fait du référendum d'initiative citoyenne une de leurs revendications centrales.

En 1870, une caricature d'Honoré Daumier parue dans le *Charivari* montrait des citoyens interrogeant : « *m'sieur l'Maire, quoi donc que c'est qu'un bibiscite ?* » et le maire de répondre : « *c'est un mot latin qui veut dire oui* ». Le temps est venu de dépasser l'équation simpliste « référendum = plébiscite » et les mauvais procès faits à un peuple trop souvent considéré comme incapable de se prononcer de façon éclairée.

La présente proposition de loi pourra sembler mesurée aux défenseurs du référendum d'initiative citoyenne tel que souhaité par les Gilets jaunes, objectif partagé par le rapporteur. Mais elle propose une réforme significative et, aux yeux du groupe La France Insoumise – Nouvelle Union Populaire Ecologique et Sociale qui la porte, largement acceptable par l'ensemble des groupes politiques

(1) Article 71 de la Constitution italienne.

Elle abaisse le nombre de soutiens parlementaires et citoyens requis, tout en permettant aux citoyens d'être aussi à l'origine de la procédure. Ce faisant, elle donne enfin une chance aux citoyens de s'emparer de cette procédure avec une réelle possibilité de succès. Elle ne remet pas en cause le principe d'un contrôle du Conseil constitutionnel sur la proposition de loi soumise au référendum.

Notre démocratie en sortira grandie.

*

* *

I. LA QUESTION DE LA PARTICIPATION DU PEUPLE EN DÉMOCRATIE

Dans la Constitution de 1958, le peuple français est le seul titulaire de la souveraineté nationale. Pourtant, une crise démocratique se manifeste selon des formes différentes et parfois antinomiques, dans un contexte de tarissement du recours au référendum et, plus généralement, d'inefficacité des processus institutionnalisés d'initiative populaire.

A. LE PEUPLE FRANÇAIS, SEUL TITULAIRE DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

Traditionnellement pensées comme opposées, les notions de souveraineté nationale et populaire sont réconciliées dans la Constitution de 1958.

L'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 reflète le principe de la souveraineté nationale ; il dispose que « *le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation* ». À contrario, la notion de souveraineté populaire est souvent associée à des mécanismes de démocratie directe ou participative : référendums ou consultations des citoyens, assemblées délibératives...

L'article 3 de la Constitution de 1958, dans la continuité de la Constitution de 1946, concilie souveraineté nationale et souveraineté populaire. Il dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser cette notion, en considérant que « *seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République* »⁽¹⁾, ce qui est le cas des membres du Parlement⁽²⁾.

Comme de nombreux pays européens, la France connaît toutefois une crise de la démocratie représentative qui prend des formes variables.

La montée de l'abstention en est la manifestation principale. Pour s'en tenir aux élections nationales, l'abstention s'est établie à 26,3 % au premier tour et 28 % au second tour des élections présidentielles de 2022, deuxièmes niveaux les plus élevés depuis 1965. Pour les élections législatives de 2022, l'abstention était de 52,5 % au premier tour – un taux jamais observé depuis 1958 – et 53,8% au second tour. Ces élections ont pourtant été, depuis longtemps, les plus

(1) *Décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976*, Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct ([lien](#)).

(2) *Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013*, Loi organique relative à la transparence de la vie publique ([lien](#)).

mobilisatrices. Le taux élevé d'abstention illustre le caractère insatisfaisant de ce qui reste la modalité la plus fréquente d'exercice par le peuple de sa souveraineté.

Dans le même temps, le dernier référendum organisé date de 2005 soit près de vingt ans, et son résultat a ensuite été contourné par le vote du Parlement.

Dans ce contexte, l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne effectif s'est imposé, aux côtés des revendications sociales, comme l'une des revendications principales du mouvement des « Gilets jaunes », apparu à l'automne 2018. Le référendum réclamé par les Gilets jaunes présente plusieurs composantes : les citoyens devraient pouvoir initier une révision constitutionnelle, abroger une loi, révoquer un élu et adopter une mesure d'ordre législatif ⁽¹⁾.

B. UNE PARTICIPATION DIRECTE À LA DÉMOCRATIE QUI RESTE LIMITÉE

L'apparente désuétude du référendum dans le contexte politique actuel, comme la méconnaissance des autres outils en faveur de l'initiative populaire, illustrent les limites de la démocratie dite « directe » ou « semi-directe ».

1. Le référendum sous la V^{ème} République reste un outil aux mains du Président de la République

- *Le retour du référendum dans la Constitution de 1958*

La pratique des plébiscites bonapartistes avait largement décrédibilisé l'usage du référendum, qui s'était limité à l'adoption de textes constitutionnels depuis la chute du Second empire ⁽²⁾. Le référendum législatif n'a pleinement fait son retour dans le dispositif constitutionnel français qu'en 1958.

Deux types de référendums à l'échelle nationale sont ainsi prévus dans le texte adopté en 1958 :

– l'article 11 permet au Président de la République de soumettre au référendum un projet de loi portant sur des domaines précis, à savoir « *l'organisation des pouvoirs publics* » ou « *la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ». Par la suite, le champ possible du référendum a été élargi aux « *réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent* » ⁽³⁾.

– l'article 89 prévoit un référendum pour l'approbation de toute révision de la Constitution. Une procédure alternative est toutefois prévue : le projet de

(1) D'où l'acronyme de « CARL » parfois utilisé, pour « *constituant, abrogatoire, révocatoire, législatif* ».

(2) Elle-même adoptée par référendum, la Constitution de 1946 prévoyait dans certaines conditions l'intervention d'un référendum pour valider les révisions constitutionnelles.

(3) Lois constitutionnelles n° 95-880 du 4 août 1995 et n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

révision peut aussi être soumis au Parlement convoqué en Congrès, qui doit l'approuver à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

D'autres types de référendum ont été inscrits dans la Constitution depuis 1958. Il s'agit de référendums d'ordre local, du référendum de l'article 88-5 permettant aux électeurs de valider « *tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne* »⁽¹⁾ et du référendum d'initiative partagée introduit en 2008.

- *Le tarissement de sa pratique, faute de place laissée à l'initiative des autres acteurs politiques et des citoyens*

La pratique de l'outil référendaire a surtout été mise en œuvre que sous la présidence du général De Gaulle, avant de s'essouffler. À titre d'exemple, sur les 24 révisions constitutionnelles effectuées à ce jour, seules deux ont été validées par référendum : la fin du septennat en 2000 et l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct en 1962⁽²⁾.

La victoire du « non » lors du référendum de 2005 sur la Constitution européenne avec près de 70% de participation semble avoir durablement marginalisé le recours au référendum en France par les présidents de la République

Le rôle clef du Président de la République doit ici être pris en compte. C'est lui qui, certes sur proposition du Gouvernement, peut soumettre au référendum un projet de loi portant sur les matières énumérées à l'article 11. C'est également lui qui, en décidant de convoquer le Parlement réuni en Congrès, peut décider de s'affranchir du recours au référendum pour l'adoption d'une révision constitutionnelle. Faute de pouvoir être déclenché à l'initiative du Parlement ou des citoyens, le référendum est, en quelque sorte, « confisqué ». Cet état de fait n'est pas étranger au risque de dérive plébiscitaire. Il s'agit d'un des principaux arguments avancés à l'encontre du référendum, certains considérant que les citoyens se prononcent parfois moins sur la question que sur la personne qui la pose – le Président.

2. L'initiative citoyenne est par ailleurs peu utilisée

- *Les espoirs déçus du « référendum d'initiative partagée » introduit en 2008*

Dans ce contexte, l'introduction d'un « référendum d'initiative partagée » à l'article 11, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a pu apparaître comme une avancée. Il permet l'organisation d'un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa de cet article à l'initiative d'un

(1) Son usage n'est toutefois pas obligatoire.

(2) Encore cette dernière a-t-elle été soumise au référendum sur le fondement de l'article 11 et non pas de l'article 89.

cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Le mécanisme, précisé par la loi organique du 6 décembre 2013, s'est avéré hybride et inutilisable.

Inutilisable, car les seuils d'un cinquième des membres du Parlement, soutenus par un dixième des électeurs (soit environ 4,7 millions de personnes), sont trop élevés pour permettre l'exercice effectif de ce droit. En pratique, ils ne permettent pas aux électeurs de se saisir pleinement des possibilités offertes par cet article.

Les seuils nécessaires à l'initiative populaire : quelques exemples étrangers

En Italie, dont la population est comparable à celle de la France, 500 000 signatures suffisent pour demander l'abrogation d'une loi en vigueur. 50 000 électeurs peuvent par ailleurs exercer une initiative législative.

En Suisse, souvent citée en modèle, 50 000 signatures sont requises pour demander un référendum législatif abrogatoire, ce qui représente environ 0,9 % d'un corps électoral de 5,5 millions de personnes. Pour une initiative tendant à réviser la Constitution, 100 000 signatures sont requises.

Aux États-Unis, le nombre de signatures requises est souvent défini par rapport au nombre de votants aux dernières élections et non par rapport au total des inscrits : en Californie, 5 % du nombre de votants.

Hybride, car même si ces seuils sont atteints, cela ne suffit pas pour déclencher un référendum. Le Président de la République ne soumet la proposition de loi à référendum que si elle n'est pas examinée par les deux assemblées dans le délai de six mois fixé par la loi organique. Elle peut ainsi être rejetée, substantiellement modifiée ou vidée de sa substance.

Pour reprendre les mots du juriste Antonin Gelblat, auditionné par votre rapporteur, ce dispositif semble avoir « été conçu pour ne pas servir ». De fait, les seuils requis n'ont jamais été atteints. Dans sa décision du 9 mai 2019 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a jugé conforme aux conditions fixées par l'article 11 de la Constitution une proposition de loi cosignée par plus de 185 parlementaires visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris. S'est donc ouverte une période de neuf mois, au cours de laquelle la proposition a recueilli le soutien de 1 093 030 personnes. Le 26 mars 2020, le Conseil a donc constaté que cette proposition de loi n'avait pas atteint le seuil de signatures requis malgré des chiffres significatifs.

Il s'agit de la seule fois où la phase de recueil des signatures a été mise en œuvre ; plus récemment, le 25 octobre 2022, le Conseil s'est prononcé sur la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises. Il a jugé qu'elle ne portait pas, au

(1) *Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019*, Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris ([lien](#)).

sens de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique économique de la nation et ne satisfaisait donc pas aux conditions posées ⁽¹⁾. C'était seulement la deuxième fois en quatorze ans que le Conseil était saisi par plus de 185 parlementaires.

- *La révision constitutionnelle avortée de 2019*

Préparé à la suite du Grand débat national après le mouvement des Gilets jaunes, le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau démocratique ⁽²⁾ prévoyait déjà l'élargissement du champ du référendum et l'assouplissement des conditions de mise en œuvre du référendum d'initiative partagé.

Son article 2 prévoyait, en particulier, l'extension du champ possible du référendum de droit commun et du référendum d'initiative partagée, pour inclure les questions de société et l'organisation des pouvoirs publics territoriaux. L'article 9 prévoyait le partage de l'initiative entre parlementaires et citoyens, et abaissait le nombre de soutiens requis pour déclencher la procédure de référendum d'initiative partagée.

Sa discussion ayant été abandonnée, ces dispositions n'ont jamais pu être adoptées ni même débattues.

(1) *Décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022*, Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises ([lien](#)).

(2) *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique n° 2203*, déposé à l'Assemblée nationale le 29 août 2019 ([lien](#)).

Les autres dispositifs d’initiative citoyenne

Le dispositif se rapproche en certains points, d’une simple initiative en matière législative, par laquelle les citoyens demandent à une assemblée ou une institution de se prononcer sur un sujet, sans pour autant être amenés à prendre position par référendum.

Il apparaît donc pertinent de présenter brièvement les dispositifs existant en ce sens, qui, d’une façon générale, souffrent d’un manque de visibilité.

Les pétitions devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Selon l’article 69 de la Constitution, le CESE peut être saisi par voie de pétition, dans les conditions fixées par une loi organique ⁽¹⁾. Les conditions relatives à la recevabilité de la pétition sont plus souples que pour le référendum d’initiative partagée : 150 000 personnes (contre 500 000 avant 2021), âgées de seize ans et plus, de nationalité française ou résidant régulièrement en France.

Le CESE examine les pétitions reçues et fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu’il propose d’y donner, par un avis en assemblée plénière. Il a ainsi rendu une dizaine d’avis dans ce cadre depuis la création du dispositif.

Les pétitions devant les assemblées parlementaires

Un droit de pétition existe aussi devant les assemblées parlementaires ⁽²⁾. En ce qui concerne l’Assemblée nationale, elles sont adressées au Président et renvoyées à la commission compétente, qui décide de les classer ou de les examiner. Sur proposition du président de la commission compétente ou d’un président de groupe, un débat sur un rapport relatif à une pétition signée par plus de 500 000 pétitionnaires, domiciliés dans trente départements ou collectivités d’outre-mer au moins, peut être inscrit à l’ordre du jour par la Conférence des présidents.

La procédure, méconnue, paraît aujourd’hui délaissée au profit d’autres modes d’interaction entre les citoyens et les parlementaires.

L’initiative citoyenne européenne et les pétitions devant le Parlement européen

Au niveau européen, l’initiative citoyenne européenne mise en place en 2011 ⁽³⁾ permet à un million de citoyens européens provenant d’un quart des États membres d’interpeller la Commission européenne pour lui demander de légiférer dans un domaine relevant de sa compétence. Depuis 2012, 5 initiatives dans ce cadre ont abouti, obligeant la Commission européenne à apporter une réponse.

Les citoyens ont aussi un droit de pétition devant le Parlement européen ⁽⁴⁾. Celui-ci reçoit dans ce cadre environ un millier de pétition par an, à la suite desquelles il peut appeler la Commission à agir.

(1) *Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.*

(2) *L’article 4 de l’ordonnance de 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose que « Les règlements de ces deux assemblées fixeront les conditions dans lesquelles des pétitions écrites pourront leur être présentées. ». Pour l’Assemblée nationale, le traitement des pétitions est déterminé par les articles 147 à 151 du Règlement.*

(3) *Article 11 du traité sur l’Union européenne.*

(4) *Article 227 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne.*

II. LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE, DES PAROLES AUX ACTES

A. UN OUTIL AU SERVICE D'UNE DEMOCRATIE PLUS DYNAMIQUE ET PLUS EFFICACE

Le référendum d'initiative partagée présente des avantages intrinsèques et apparaît comme un élément de réponse à certaines difficultés rencontrées par la démocratie.

1. Remettre les citoyens au cœur du débat public

Contrairement à ce qui est souvent défendu, en particulier par les opposants au référendum, l'appel direct aux citoyens par la voie du référendum ne doit pas être pensé comme concurrent du rôle du Parlement. Au contraire, le référendum d'initiative partagée présente un réel intérêt dans le système institutionnel français, marqué par la concentration du pouvoir aux mains d'un Président de la République politiquement irresponsable, ainsi qu'une polarisation des débats publics autour de sa personne et de son élection :

– L'initiative partagée, citoyenne soutenue par le Parlement ou inversement, permettrait de briser le monopole actuel du Président sur le recours au référendum et contribuerait à rapprocher citoyens et parlementaires. L'initiative citoyenne favoriserait la diversification des instigateurs de l'agenda politique au-delà du président de la République et du gouvernement ;

– Le cas échéant, si le processus aboutit à l'organisation d'un référendum, il permettrait une expression directe plus fréquente de la souveraineté nationale en dehors des seules phases d'élections.

Ces dynamiques éloigneraient également le référendum de sa lecture plébiscitaire.

Le niveau actuel de l'abstention ne doit pas être considéré comme un obstacle, si l'on considère que cette dernière est, au moins en partie, due à un sentiment d'inutilité du vote ou d'absence d'identification à un candidat ⁽¹⁾. Le référendum d'initiative partagée permet aux citoyens de prendre une décision directement, à l'issue d'un processus ayant impliqué également les parlementaires, dans une logique de complémentarité et non de concurrence.

2. Favoriser la délibération publique

Un autre argument à l'encontre du recours au référendum est le caractère impulsif, irraisonné et irrationnel des décisions qu'il engendrerait.

(1) C'est ce qui ressort de l'enquête Harris Interactive d'octobre 2021 : les deux tiers des abstentionnistes interrogés invoquent « l'absence de choix » ou « d'utilité », 40 % ne se reconnaissent dans aucun candidat et un tiers sont d'accord avec l'idée que « voter ne sert pas à grand-chose car les responsables politiques ne tiennent pas compte de la volonté des électeurs » ([lien](#)).

Dans le processus législatif « classique », la discussion parlementaire doit permettre de confronter les différents arguments pour faire émerger une décision éclairée. Pourquoi, dès lors, ne pas envisager que le référendum soit précédé d'une phase de délibération collective organisée de façon institutionnalisée, afin de permettre un réel débat citoyen et d'éclairer les électeurs sur les conséquences de leur choix ? Léon Gambetta, dans un discours sur le projet de plébiscite visant à modifier la Constitution impériale en mai 1870, observait que « *pour que le peuple prenne science et conscience, il faut qu'il y ait eu débat, il faut qu'il y ait eu controverse, il faut qu'il y ait eu discussion* ».

Plusieurs pays étrangers prévoient déjà d'associer des mécanismes de délibération à l'organisation des référendums. L'Oregon en est le principal exemple. Avant la mise au vote d'une initiative populaire, une assemblée de 25 personnes est tirée au sort. Elle est chargée de travailler sur les principaux enjeux et arguments pour et contre la proposition soumise au vote, et produit une note qui est fournie aux électeurs. En Irlande, à partir de 2012, une convention de citoyens tirés au sort et de parlementaires a travaillé sur plusieurs sujets pour fournir des recommandations, dont une partie a été soumise à référendum à partir de 2015 ⁽¹⁾.

Associé à ce type de mécanismes, le référendum d'initiative populaire ne tire pas sa valeur du seul fait qu'il permet l'expression citoyenne le jour du vote ; il met aussi en œuvre une démocratie délibérative, complémentaire de la démocratie directe.

3. Renforcer la légitimité des décisions ainsi adoptées, pour une action publique plus efficace

Enfin, la participation directe des citoyens à la délibération et à la décision pourrait permettre d'améliorer l'acceptabilité des mesures qui en découlent, perçues comme plus consensuelles ou au moins plus légitimes. Pour le politologue Bastien François, auditionné par votre rapporteur, le caractère plus inclusif de la décision – prise non par les seuls « sachants », mais par l'ensemble des citoyens – permettra de répondre plus efficacement aux enjeux politiques ou environnementaux qui se poseront au cours des décennies à venir et qui nécessitent des choix nets.

B. POUR UNE INITIATIVE ACCESSIBLE ET RÉELLEMENT PARTAGÉE

La présente proposition de loi, loin d'épuiser le sujet, a néanmoins vocation à constituer un premier pas vers une meilleure expression des citoyens. Elle tend à rendre effectif un dispositif qui, dans son principe, paraît largement souhaité par l'ensemble du spectre politique, puisqu'il a été introduit dans la Constitution sous la présidence de Nicolas Sarkozy et aurait dû être révisé sous la présidence d'Emmanuel Macron et que les partis politiques composant la

(1) L'exemple le plus célèbre est le référendum sur le mariage entre personnes de même sexe.

Nouvelle Union Populaire Ecologique et Sociale ont été à l'initiative des deux tentatives d'y avoir recours. Le moment est donc venu d'initier une réforme dans une logique de compromis, sans attendre une révision constitutionnelle de plus grande ampleur.

En premier lieu, l'initiative permettant de soumettre un texte au référendum en l'absence d'examen parlementaire aurait besoin du soutien d'un dixième des parlementaires (soit 93) et d'un million d'inscrits sur les listes électorales.

La question des seuils est au cœur des débats sur l'initiative citoyenne. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre un niveau suffisamment élevé, pour éviter que des propositions qui ne reflètent pas une préoccupation de la société puissent passer ce seuil, mais suffisamment accessible pour ne pas constituer un obstacle.

En tout état de cause, selon la juriste Caroline Cerda-Guzman, auditionnée par votre rapporteur, il n'appartient pas au seuil de faire office de garde-fou : c'est davantage l'objet de la définition des matières sur lesquelles peut porter la proposition, et du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel. Or, la présente proposition de loi ne modifie ni l'un, ni l'autre : contrairement à la révision constitutionnelle envisagée en 2019, elle n'élargit pas le champ des matières concernées, qui reste le même que celui qui est ouvert au référendum « classique », et le rôle du Conseil constitutionnel est maintenu.

En second lieu, la proposition de loi permet de rendre l'initiative réellement partagée. À l'heure actuelle, elle doit émaner des parlementaires, puis recueillir le soutien des citoyens. L'inverse devrait aussi être rendu possible : les citoyens pourraient prendre l'initiative de présenter une proposition de texte, qui devrait ensuite recevoir le soutien des parlementaires.

Cette réforme devrait, en tout état de cause, être précisée par la loi organique, dont l'existence est déjà prévue par la rédaction actuelle de la Constitution.

Ce facteur n'est pas de nature à retarder l'examen de la proposition de loi constitutionnelle, et ce d'autant plus qu'une révision constitutionnelle issue d'une proposition de loi est une procédure plus longue que la modification d'une loi organique.

*

* *

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article unique

(article 11 de la Constitution)

Assouplissement des conditions de déclenchement de la procédure de référendum d'initiative partagée

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article assouplit les conditions de déclenchement de la procédure de référendum d'initiative partagée, en abaissant le nombre de soutiens citoyens et parlementaires requis et en permettant aux citoyens d'être à l'origine de la proposition.

Dernières modifications législatives intervenues

Ces dispositions n'ont pas été modifiées depuis leur introduction dans la Constitution en 2008.

1. Le droit existant

La procédure du référendum d'initiative partagée a été précisée par la loi organique du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

Article 11 de la Constitution – dispositions relatives au référendum d'initiative partagée

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. [...]

Elle se compose de plusieurs étapes :

– Dépôt sur le bureau de l'une des deux assemblées parlementaires d'une proposition de loi en application du troisième alinéa de l'article 11 ;

– Transmission de la proposition de loi au Conseil constitutionnel par le président de l’assemblée saisie ;

– Vérification par le Conseil constitutionnel, dans un délai d’un mois, que la proposition de loi est signée par au moins un cinquième des parlementaires, que son objet respecte les conditions posées à l’article 11 et que ses dispositions sont conformes à la Constitution ;

– Recueil des soutiens citoyens pendant neuf mois, sous forme électronique ; ⁽¹⁾

– Décision du Conseil constitutionnel pour déclarer si la proposition a recueilli le soutien d’au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ;

– Si ce seuil est atteint, soit la proposition est examinée dans les six mois au moins une fois par chaque assemblée, soit le Président de la République la soumet au référendum.

2. Les modifications proposées

La révision proposée laisserait inchangée la procédure lorsque les parlementaires sont à l’initiative de la proposition de loi, sauf en ce qui concerne les seuils.

Elle permettrait de créer une procédure inverse, où l’initiative émane des citoyens et doit être soutenue par les parlementaires. Sous réserve des éventuelles précisions qui seraient apportées par la loi organique, la procédure pourrait ainsi être la suivante :

– Période de recueil des soutiens des citoyens ;

– Transmission de la proposition de loi au Conseil constitutionnel ;

– Vérification par le Conseil constitutionnel que la proposition est signée par au moins un million des électeurs inscrits sur les listes électorales, que son objet respecte les conditions posées à l’article 11 et que les dispositions de la proposition de la loi sont conformes à la Constitution ;

– Recueil des soutiens parlementaires ;

– Décision du Conseil constitutionnel pour déclarer si la proposition a recueilli le soutien d’au moins un dixième des parlementaires ;

(1) Si une élection législative ou présidentielle intervient dans les six mois qui suivent la décision du Conseil constitutionnel, cette période est décalée de manière à commencer au premier jour du deuxième mois suivant cette élection. En cas de dissolution, la période de recueil des soutiens est suspendue.

– Si ce seuil est atteint, soit la proposition est examinée dans les six mois au moins une fois par chaque assemblée, soit le Président de la République la soumet au référendum.

*

* *