

**Proposition de loi constitutionnelle (n° 2081) visant à instaurer un référendum d'initiative citoyenne délibératif**

Document faisant état de l'avancement des travaux de  
Mme Marie Pochon, rapporteure

Mardi 3 février 2026

**I. L'ASSOCIATION DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE À LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : UNE PROMESSE NON TENUE DE LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE**

*« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».*

L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 formule la promesse d'un équilibre entre démocratie représentative et démocratie directe.

En 1958, le pouvoir constituant s'inscrivait ainsi dans la continuité de l'héritage révolutionnaire, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen prévoyant que *« la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation »*.

Pourtant, cet idéal d'une démocratie représentative qui serait renforcée par l'association ponctuelle directe du peuple à la prise de décision au moyen du référendum est demeuré théorique.

Dans la pratique, la participation directe des citoyens aux choix politiques a été réduite à néant, effacée par les puissants ressorts d'un modèle représentatif qui perçoit la démocratie directe comme une menace. Le concept de référendum apparaît pourtant dans la Constitution de 1793, mais sera ensuite transformé en plébiscite par l'usage qu'en fait Napoléon Bonaparte pour installer l'Empire.

La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit plusieurs cas de recours au référendum, toujours extrêmement limités. L'article 89 de la Constitution l'envisage comme la voie principale d'approbation des révisions de la Constitution. L'article 11 de la Constitution devait, aussi, permettre au Président de la République de faire appel au peuple pour approuver certaines réformes. L'article 88-5 le prévoit encore pour approuver tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à

l'adhésion d'un État à l'Union européenne <sup>(1)</sup>, et l'article 72-1 de la Constitution laisse aux collectivités territoriales la faculté d'en organiser au niveau local.

Toutefois, ces différents types de référendum ont en commun de se heurter à la mainmise des représentants élus. Il en résulte une pratique quasiment inexistante. Ainsi, une seule des vingt-cinq révisions constitutionnelles a été approuvée par référendum de l'article 89 de la Constitution. Le référendum de l'article 11 a quant à lui été utilisé à neuf reprises, mais un certain nombre d'entre elles ont été de nature à dénaturer encore cet instrument. Ainsi, le Général de Gaulle en fit une utilisation destinée à s'assurer du soutien du peuple, et l'association du référendum à un plébiscite a pesé dans la défiance exprimée à l'encontre de cet instrument. Le Général de Gaulle l'a encore employé pour réviser la Constitution, au terme d'une pratique très contestée en doctrine, qui considérait que la voie de révision de la Constitution prévue par le pouvoir constituant originaire résidait exclusivement dans l'article 89 de la Constitution. La dernière mise en œuvre du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, à propos de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, a achevé de décrédibiliser cet instrument en raison de l'absence de prise en considération du rejet exprimé par le peuple.

La création, en 2008, d'un référendum dit « d'initiative partagée », qui devait permettre d'insuffler un nouvel élan à la démocratie participative sans pour autant l'opposer à la démocratie représentative – les parlementaires étant associés à la procédure – s'est également soldée par un échec. L'initiative parlementaire de la procédure conjuguée à un seuil de soutien populaire élevé <sup>(2)</sup>, et, plus encore, la possibilité pour les assemblées parlementaires d'éviter la convocation du référendum par l'organisation d'une seule lecture de la proposition de loi en leur sein ont rendu la procédure impraticable. Cette révision de la Constitution n'a, finalement, aucunement transformé la conception française du référendum empreinte de méfiance et soumise à la maîtrise des représentants élus. La France accuse ainsi un certain retard au regard de ses voisins européens s'agissant de l'initiative populaire, qui existe sous différentes formes dans 17 pays sur 27 dans l'Union européenne <sup>(3)</sup>.

## **II. L'ASSOCIATION DU PEUPLE À LA PRISE DE DÉCISION : UNE DEMANDE CROISSANTE À LAQUELLE RÉPOND CETTE PROPOSITION DE LOI**

La demande populaire d'une plus forte association aux choix politiques est réelle et ancienne. Il s'agissait même de la première revendication exprimée lors de la crise des gilets jaunes en 2018.

---

*(1) Mais le Président de la République peut ne pas soumettre le projet à référendum si, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement autorise l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.*

*(2) Ce seuil est fixé à 10 % du corps électoral*

*(3) Audition de la Professeure Marthe Fatin-Rouge Stéfanini en date du 30 janvier 2026.*

Le succès colossal de la pétition déposée contre la « loi Duplomb »<sup>(1)</sup> à l'été 2025 est la preuve que ce souhait des citoyens de peser sur le processus de décision politique est réel.

Les différentes personnes auditionnées par votre Rapporteuse ont confirmé que la soif de participation des citoyens était intense.

Aujourd'hui, la défiance des Français envers les institutions et la classe politique atteint des sommets. D'après le baromètre de la confiance politique 2025 du Centre de recherches politiques de Sciences Po (cevipof), la France se distingue par un niveau de confiance extrêmement faible envers la politique. Seuls 26 % des Français déclarent avoir confiance dans la politique. La confiance dans l'Assemblée nationale atteignait en 2025 un niveau historiquement bas, avec 24 %, soit le même niveau qu'en décembre 2018, au plus fort de la crise des Gilets jaunes.

Comment s'en étonner, dès lors que la revendication principale de ce mouvement visant à une meilleure association du peuple aux prises de décision, par l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne notamment, n'a pas été entendue ? Comment se fait-il que les élus soient à ce point indifférents à cette demande de démocratie ? À la fin, qui doit avoir le dernier mot ?

La proposition de loi constitutionnelle a l'ambition de répondre à ces questions. Elle consacre ainsi le référendum d'initiative citoyenne, selon différentes formes et à plusieurs niveaux.

- D'abord, l'article 1<sup>er</sup> instaure un **référendum d'initiative citoyenne constituant**.

En l'état du droit, le droit français ne prévoit pas la possibilité pour les citoyens d'être à l'initiative d'une révision constitutionnelle, qui peut pourtant être organisée sans compromettre la stabilité des institutions. L'exemple suisse en donne une illustration.

---

(1) Loi n°2025-794 du lundi 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

### **Le référendum constituant d'initiative citoyenne : le modèle Suisse**

La Constitution Suisse prévoit en son article 138 une initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution, qui n'a jamais été mis en application, et, en son article 139, une initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution.

L'initiative populaire peut consister en une proposition conçue en des termes généraux, qui, si elle est approuvée par l'Assemblée fédérale, est transcrite en proposition de révision puis soumise au vote du peuple et des cantons. Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple qui décide s'il faut lui donner suite. L'Assemblée fédérale élaborera alors le projet.

Le peuple peut aussi déposer une proposition formellement rédigée, qui doit émaner d'un **comité d'initiative** composé de 7 à 27 participants<sup>(1)</sup>. Le caractère collectif de cette initiative présente l'intérêt de constituer une forme de premier filtre qui incite les citoyens à délibérer et penser à la formulation de la proposition.

L'initiative est soumise au respect du droit international, et ne doit porter que sur un seul objet, un principe d' « *unité de la matière* » étant posé. Le respect de ces conditions est assuré par l'Assemblée fédérale qui apprécie la recevabilité des initiatives.

Enfin, l'initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.

L'expérience suisse révèle que l'instauration d'un processus constituant d'initiative populaire suscite l'intérêt des citoyens sans pour autant déstabiliser la norme suprême. En effet, le professeur Pascal Sciarini a souligné qu'en moyenne, seule une initiative populaire sur dix est acceptée. L'étape de l'initiative est en effet aisément franchie, avec un seuil de soutien populaire équivalent à 2 % du corps électoral, soit 100 000 signatures, aisément atteignable. En revanche, l'acceptation populaire est plus difficile à franchir, en particulier parce que les initiatives, souvent radicales, peuvent susciter le dépôt de contre-projets plus modérés qui ont de plus grandes chances d'être adoptés. Sur ce point, il est intéressant de constater que même lorsqu'une initiative populaire n'est pas approuvée, elle est susceptible de produire des effets en étant reprise, au moins partiellement, par l'Assemblée fédérale.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi instaure donc un référendum constituant d'initiative citoyenne. Parce que la Constitution est le texte fondateur du pacte social, l'adhésion des citoyens y est fondamentale. Le référendum constituant doit permettre aux citoyens de se réapproprier cette Constitution, sous la réserve du respect des droits fondamentaux qu'elle protège.

● Ensuite, l'article 2 consacre deux formes de référendum au niveau national.

---

(1) La composition de ce comité est fixée à l'article 68 de la loi fédérale sur les droits politiques, qui précise que les listes au moyen desquelles les auteurs d'une initiative populaire recueillent des signatures doivent contenir « le nom et l'adresse des auteurs de l'initiative, qui doivent avoir le droit de vote et être au moins sept, mais pas plus que vingt-sept (comité d'initiative).

Il instaure, d'abord, un référendum législatif qui permettra à chaque citoyen de déposer une proposition de loi qui, si elle atteint un certain niveau de soutien populaire, sera soumise au référendum. Il s'agit d'une véritable initiative citoyenne dans la mesure où, contrairement au référendum d'initiative partagée, les assemblées parlementaires ne pourront pas empêcher l'organisation du référendum par l'organisation d'une lecture en leur sein sur la proposition de loi, sauf à se saisir des sujets soulevés avant l'aboutissement d'un processus référendaire.

Il instaure, ensuite, un référendum permettant la suspension de la promulgation d'une loi définitivement adoptée. Ce référendum complète le référendum législatif qui pourra être utilisé pour solliciter l'abrogation d'une loi. Le référendum suspensif évitera quant à lui qu'une loi définitivement adoptée en dépit de l'hostilité du peuple à la mesure qu'il contient soit promulguée, et rejoint en cela l'esprit de la Constitution de 1793, qui donnait au peuple un droit de veto sur les lois adoptées par les chambres.

• Enfin, l'article 3 instaure un **référendum d'initiative citoyenne au niveau local**. Il s'agit là d'une mesure déterminante car l'échelon local est l'échelon indiqué pour permettre aux citoyens de se familiariser avec cette nouvelle technique de démocratie directe.

Votre rapporteure a en effet pu constater l'intérêt du public pour de nouvelles procédures de participation mises en place, par exemple, à Grenoble et à Poitiers.

### **Les interpellations citoyennes collectives de la ville de Grenoble**

La ville de Grenoble a instauré un droit d'interpellation qui permet l'exercice de la démocratie au niveau local. Ces interpellations sont susceptibles de recevoir trois types de réponse :

#### **– Une médiation d'initiative citoyenne**

Si le nombre de **50 soutiens** est atteint dans le mois suivant la mise en ligne de la proposition, une procédure de médiation est déclenchée.

Une première réunion entre les représentants de la demande, les services, et les élus concernés a lieu au cours du mois suivant la vérification des soutiens de la demande. S'ouvre alors une période de travail pour étoffer les pistes évoquées et recueillir des informations supplémentaires de part et d'autre. Une seconde réunion a ensuite lieu, à l'issue de laquelle un compte-rendu détaillé est publié par la ville.

#### **– Un atelier d'initiative citoyenne**

Si le nombre de **1000 soutiens** est atteint dans les 3 mois suivant la fin du processus de médiation, est constitué un groupe initial de **25 citoyens grenoblois tirés au sort** en respectant des critères de parité, d'âge, de niveau de diplôme, de nationalité et de secteur géographique.

Une réunion entre les représentants de la demande et la mission démocratie locale de la ville a lieu pour préparer l'atelier d'initiative citoyenne (notamment s'agissant des personnes à auditionner).

L'atelier d'initiative citoyenne prend ensuite la forme de 3 séances de travail sur une durée de trois mois maximum. Ont notamment lieu des auditions et des travaux en groupe, avant qu'un rapport de préconisations soit publié. La ville s'engage à détailler par une délibération ce qu'elle décide à la suite du rapport de préconisations, et réalise un point d'étape un an plus tard.

#### **– La votation d'initiative citoyenne**

Si, dans les 12 mois suivant la mise en ligne des conclusions de la médiation d'initiative citoyenne, le nombre de soutiens atteint l'équivalent de **5 % de la population grenobloise** (soit 7 922 personnes en 2021), le maire **peut proposer** à l'ordre du jour du conseil municipal l'organisation d'une consultation citoyenne sur la proposition soulevée.

Sont alors organisés des débats publics, de l'information sur le site web de la Ville.

Une consultation des Grenoblois sous la forme d'une votation citoyenne est organisée pendant le mois de vote du budget participatif. Si la proposition citoyenne rassemble **plus de la majorité des votes, et un nombre au moins équivalent à 10% de la population grenobloise** (soit 15 845 personnes en 2021), **le maire pourra proposer au conseil municipal une délibération reprenant le résultat de la consultation**. Quelle que soit l'issue de la votation citoyenne, celle-ci peut donner lieu à un débat en conseil municipal pour en préciser les suites éventuelles.

### **Le « droit d'interpellation » des citoyens de la ville de Poitiers**

En 2024, la ville de Poitiers a mis en place un « droit d'interpellation » qui permet à tout citoyen d'interpeller les élus de la ville et de mettre un sujet à l'agenda municipal.

Chaque habitant de la ville âgé d'au moins 16 ans peut adresser une pétition à la ville de Poitiers. La pétition peut être adressée par courrier, par courriel, ou peut être déposée sur une plateforme numérique. Le sujet envisagé dans la pétition doit relever des compétences de la ville et être d'intérêt général. La pétition doit par ailleurs respecter les principes républicains.

Le droit d'interpellation garantit une réponse formalisée dont le niveau dépend du nombre de soutiens à la pétition :

→ Niveau 1 : si la pétition est signée par 50 personnes, les élus concernés s'engagent à recevoir les pétitionnaires sous trois semaines. La réunion donne lieu à un compte-rendu public.

→ Niveau 2 : si la pétition est signée par 900 personnes dans un délai de six mois, la ville dispose d'un mois pour discuter du sujet lors d'un Bureau municipal, puis pour l'inscrire à l'ordre du jour du Conseil municipal le plus proche, qui décidera de la suite à donner.

→ Niveau 3 : si la pétition est signée par 4 500 personnes dans un délai de six mois, la ville dispose d'1 mois pour discuter du sujet de la pétition lors d'un Bureau municipal, puis pour inscrire à l'ordre du jour du Conseil municipal le plus proche un débat sur le sujet, la proposition d'organiser un référendum local et ses modalités.

Ces dispositifs qui répondent à l'ambition des élus locaux de créer un espace pour une plus grande association des citoyens à la prise de décision ont montré combien l'échelon local est un échelon pertinent pour associer les citoyens aux prises de décision qui les concernent dans leur vie quotidienne. La consécration, au sein de la Constitution, d'un véritable référendum d'initiative citoyenne au niveau local constituerait ainsi un rouage essentiel au développement d'une démocratie plus directe, qui vient s'adosser à la démocratie représentative et compléter le dispositif de pétition locale, qui équivaut aujourd'hui au simple exercice de la liberté d'expression.

Cette proposition de loi répond donc au besoin de décider des citoyens, et elle le fait de deux façons.

D'une part, au stade de l'initiative, en permettant aux citoyens d'engager le processus référendaire en déposant eux même une initiative qui, si elle est suffisamment soutenue, sera soumise au référendum.

D'autre part, en associant les citoyens à une phase qualifiée de « délibérative », qui aura pour objet d'apporter l'information nécessaire pour comprendre les enjeux du débat.

### III. LA CRÉATION D'UN RÉFÉRENDUM « DÉLIBÉRATIF » : ASSOCIER LES CITOYENS À L'INFORMATION DES VOTANTS

Pour le référendum constituant comme pour le référendum législatif, la proposition de loi prévoit la réunion d'un organe composé de 150 citoyens tirés au sort, qui aura pour fonction de produire une information fiable et objective permettant de cerner les grands enjeux du référendum. Au niveau local, compte tenu de la charge financière que peut représenter l'organisation d'une telle phase délibérative pour les collectivités territoriales, il s'agit d'une simple faculté à la décision de la collectivité.

Le dispositif prend appui sur certaines expériences étrangères qui ont adossé un mécanisme délibératif citoyen à la procédure référendaire.

#### **Délibération et évaluation citoyenne avant un référendum : l'expérience de l'*Oregon Citizens' Initiative Review***

L'*Oregon Citizens' Initiative Review* (CIR) est un dispositif délibératif intégré au processus de référendum d'initiative citoyenne de l'État de l'Oregon. Il repose sur la réunion d'un mini-public de citoyens tirés au sort, chargé d'examiner certaines initiatives soumises au vote.

La CIR a pour objectif de produire une information synthétique et non partisane destinée à éclairer le vote des électeurs lors des référendums d'initiative citoyenne. Elle sert à identifier et hiérarchiser les faits clés, à expliciter les conséquences possibles des mesures soumises au vote et à présenter de manière équilibrée les arguments des partisans et des opposants, afin de compléter les informations déjà présentes dans la brochure électorale officielle.

Des groupes de 24 citoyens inscrits sur les listes électorales et sélectionnés de manière aléatoire et stratifiée afin de refléter la diversité de l'électorat de l'Oregon sont constitués. Les panels se réunissent pendant cinq jours. Les participants auditionnent des experts, ainsi que des partisans et des opposants à l'initiative examinée. Les échanges sont organisés en groupes et en séance plénière, avec l'appui de modérateurs.

À l'issue des délibérations, les citoyens rédigent une déclaration d'une page. Celle-ci présente les faits jugés importants et exacts par une majorité du panel, ainsi que les principaux arguments en faveur et en défaveur de la mesure. La déclaration est intégrée au guide électoral officiel de l'État et transmise à l'ensemble des électeurs.

Après une phase de tests, la CIR a été reconnue légalement en 2009 et rendue permanente en 2011.

L'évaluation du dispositif mis en place en Oregon a permis d'établir que l'information publiée par la CIR est lue par de nombreux électeurs et qu'elle permet d'améliorer la compréhension des enjeux et, influe, dans certains cas, sur les choix de vote. Cela permet au dispositif de « *jouer un rôle déterminant dans l'éducation*

*politique des citoyens et d'influencer, par la suite, le résultat des décisions prises par le gouvernement de l'Oregon »<sup>(1)</sup>.*

Une initiative similaire lancée en République d'Irlande, avec une assemblée de cent citoyens présidée par une juge de la Cour suprême qui s'est prononcée sur la légalisation de l'avortement semble avoir permis, d'après la professeure Marthe Fatin-Rouge Stéfanini<sup>(2)</sup>, de débloquer une situation sur un sujet clivant.

La proposition de loi, en adossant le référendum à ce processus délibératif citoyen, permet non seulement d'accroître le niveau d'engagement des citoyens dans le processus, mais aussi d'améliorer l'information de la population sur les enjeux du débat.

Pour le *think tank* Terra nova, l'association d'un mécanisme de démocratie participative à la démocratie directe présente en outre l'intérêt d'atténuer certains des risques fréquemment associés au référendum d'initiative citoyenne, principalement celui d'une démocratie « *désintermédiée et exposée à toute sorte de manipulation, et celle d'électeurs confrontés à des choix dont ils ne peuvent mesurer l'ensemble des conséquences* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Katherine R. Knobloch, J. Gastil, T. Reitman, trad. V. Farnea, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review », *Participations*, 2019/1, n° 23, pp. 93-121.

(2) Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *Pouvoirs*, 2020, *La démocratie participative*, n° 175, pp. 77-88

(3) Terra nova, « Le référendum d'initiative citoyenne délibératif », 19 février 2019, p. 17

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

(art. 89 de la Constitution)

**Référendum constituant d'initiative citoyenne**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> introduit une nouvelle procédure de révision à l'article 89 de la Constitution, qui débute par une proposition déposée par un citoyen et s'achève par un référendum. La proposition de révision, dite « d'initiative citoyenne », doit d'abord être soutenue par un nombre minimal d'électeurs. Le seuil à atteindre sera déterminé par une loi organique. Une fois le seuil atteint, est constitué par tirage au sort un organe consultatif composé de 150 citoyens, chargé de publier une information fiable sur les enjeux de la proposition de révision. À l'issue de cette phase destinée à éclairer le choix des citoyens, un référendum est organisé. Il permet l'adoption de la loi constitutionnelle si la majorité absolue des électeurs s'étant prononcée en sa faveur représente au moins 35 % des électeurs inscrits sur les listes électorales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République a modifié le deuxième alinéa de l'article 89 de la Constitution afin de préciser que le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42. Cet article fixe un délai minimal entre le dépôt ou la transmission du projet ou de la proposition de loi et son examen par une assemblée parlementaire, auquel il peut être dérogé en cas de déclenchement de la procédure accélérée. Cette modification de l'article 89 de la Constitution fait donc obstacle à ce qu'il soit dérogé à ces délais en matière de révision constitutionnelle.

## **I. L'ÉTAT DU DROIT**

Le titre XVI de la Constitution, intitulé « De la révision », comprend un article unique – l'article 89 – qui définit la procédure de révision constitutionnelle.

L'existence d'une telle procédure de révision classe la Constitution du 4 octobre 1958 parmi les constitutions rigides, qui ne peuvent être révisées par les mêmes organes ou suivant les mêmes procédures que pour l'adoption des lois ordinaires.

En dépit de cette procédure spécifique, le général de Gaulle a fait le choix controversé de se fonder, à deux reprises en 1962 et 1969, sur l'article 11 de la Constitution pour réviser celle-ci.

## A. LA PROCÉDURE DE RÉVISION PRÉVUE À L'ARTICLE 89 DE LA CONSTITUTION.

Bien que le pouvoir constituant dérivé soit « souverain » <sup>(1)</sup>, la Constitution oppose plusieurs limites, de nature temporelle ou formelle, à son exercice.

● D'abord, il n'est pas possible d'engager ou de poursuivre une révision de la Constitution :

– en période de vacance et d'intérim de la Présidence de la République (article 7 de la Constitution) ;

– en période d'application des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution <sup>(2)</sup> ;

– lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire (article 89, alinéa 4 de la Constitution).

● Ensuite, en application du dernier alinéa de l'article 89 de la Constitution, la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. Il s'agit de la seule limitation matérielle aux révisions constitutionnelles. Il convient toutefois de souligner l'absence d'organe compétent pour se prononcer sur le respect, par les lois constitutionnelles adoptées, de cet interdit.

En dehors de ces réserves, l'article 89 de la Constitution prévoit une procédure de révision qui se décline en trois phases.

### 1. L'initiative de la révision constitutionnelle

L'initiative appartient :

– soit **au Président de la République, sur proposition du Premier ministre** ; cette initiative prend la forme d'un projet de loi constitutionnelle, qui n'est pas soumis à l'obligation d'être accompagné d'une étude d'impact lors de son dépôt ;

– soit **aux membres du Parlement**, qui déposent alors une proposition de loi constitutionnelle.

Cette voie de l'initiative parlementaire est toutefois difficile à emprunter jusqu'à son terme car, si des propositions de loi constitutionnelles sont régulièrement déposées, et plus rarement inscrites à l'ordre du jour, aucune n'a jamais permis de réviser la Constitution. Ainsi, la totalité des vingt-cinq lois constitutionnelles ayant été promulguées depuis 1958 résulte d'une initiative présidentielle.

Enfin, en l'état du droit, il n'existe aucune possibilité pour les citoyens d'être eux-mêmes à l'initiative d'une révision de la Constitution.

---

(1) *Cons. Const., décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne.*

(2) *Idem, considérant n° 19.*

## 2. La phase parlementaire : l'examen et l'adoption de la révision constitutionnelle

### • Les conditions d'examen des projets et propositions de loi constitutionnelle

L'examen des projets ou propositions de loi constitutionnelle se déroule devant chaque assemblée selon la procédure législative de droit commun, avec quelques particularités.

D'abord, en application du deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution, **la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle** porte, en première lecture, **sur le texte présenté par le Gouvernement**, et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

Ensuite, la procédure du temps législatif programmé, prévue à l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale et sans équivalent au Sénat, n'est pas applicable.

De même, les conditions de recevabilité fondées sur les articles 40 et 45 de la Constitution ne sont pas applicables.

À l'inverse, le délai prévu au troisième alinéa de l'article 42, qui impose un minimum de six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion en séance, ou quatre semaines entre la transmission du texte et son examen par la seconde assemblée saisie, est impératif.

Les projets ou propositions sont **renvoyés à la commission des lois** de chaque assemblée <sup>(1)</sup>.

Dans la mesure où le texte doit être « *voté par les deux assemblées en termes identiques* », la navette se poursuit jusqu'à ce que cela soit le cas. Cela signifie que le Gouvernement ne peut réunir de commission mixte paritaire, ni demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, selon la procédure du « dernier mot » prévue à l'article 45 de la Constitution.

Il en résulte que **chaque assemblée est en mesure de bloquer une révision constitutionnelle**. C'est ainsi que, par exemple, le projet de révision de l'article 11 de la Constitution devant élargir le domaine du référendum, annoncé par le Président de la République François Mitterrand en 1984 et déposé au Sénat, a finalement été abandonné face au rejet du projet par le Sénat en première lecture puis, à nouveau, en deuxième lecture, après l'adoption par l'Assemblée nationale.

---

(1) Une commission spéciale pourrait être instituée mais cette éventualité ne s'est jamais produite dans le cadre d'une révision constitutionnelle. Par ailleurs, d'autres commissions peuvent se saisir pour avis.

En l'état du droit, les assemblées parlementaires participent systématiquement à la procédure de révision de la Constitution prévue à l'article 89 de la Constitution. Le Président de la République ne peut donc pas, sauf à recourir à l'article 11 de la Constitution, faire directement approuver par le peuple un projet de révision qu'il aurait initiée en collaboration avec le Gouvernement.

### 3. La phase d'approbation

La forme de l'approbation varie selon le type d'initiative à l'origine de la révision constitutionnelle.

- Pour un **projet de loi constitutionnelle**, un choix s'offre au Président de la République, qui peut présenter le projet au référendum, ou le soumettre au Parlement réuni en Congrès.

En pratique, **une seule révision constitutionnelle a été approuvée par référendum dans le cadre de l'article 89 de la Constitution** : celle instaurant le quinquennat pour l'élection présidentielle <sup>(1)</sup>, approuvée par référendum organisé le 24 septembre 2000.

En cas de réunion du Congrès, le projet est adopté s'il réunit la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

- Pour une **proposition de loi constitutionnelle**, le Président de la République est, selon la lettre de l'article 89, tenu de la soumettre au référendum. **Ce cas ne s'est toutefois jamais présenté.**

## B. UNE RÉVISION ISSUE D'UN RECOURS CONTROVERSÉ AU RÉFÉRENDUM DE L'ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION

Le général de Gaulle a, en deux occasions, engagé une révision constitutionnelle en faisant usage du référendum de l'article 11 de la Constitution.

La première de ces tentatives, en 1962, a abouti <sup>(2)</sup>. Cette utilisation suscita une vive controverse, se fondant principalement sur l'interprétation littérale de la Constitution et soulignant, d'une part, que le pouvoir constituant avait explicitement fait le choix d'inscrire l'exercice du pouvoir constituant dérivé dans le cadre de la procédure décrite à l'article 89 de la Constitution et que, d'autre part, il n'avait pas prévu que l'article 11 permette de soumettre à référendum un projet de révision

---

(1) *Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.*

(2) *La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui a mis fin à l'élection du chef de l'État par un collège électoral au profit d'une élection au suffrage universel direct, a été approuvée par un référendum organisé sur le fondement de l'article 11 de la Constitution le 28 octobre 1962*

constitutionnelle, mais, seulement, un « *projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics* ».

Néanmoins, ce choix fait pour contourner l'éventuelle opposition des assemblées parlementaires fut réitéré en 1969 <sup>(1)</sup>, faute d'arbitre susceptible de mettre un terme à la pratique. En effet, bien qu'invité par le Président du Sénat à déclarer non conforme à la Constitution la loi de 1962 adoptée par référendum, le Conseil constitutionnel s'était déclaré incompétent <sup>(2)</sup>.

## II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi ajoute à l'article 89 de la Constitution une nouvelle procédure de révision constitutionnelle conjuguant initiative citoyenne, soutien populaire, délibération citoyenne destinée à informer les votants et référendum.

Afin d'organiser et de superviser les différentes phases de cette procédure, la proposition prévoit qu'une autorité indépendante sera désignée à cette fin par une loi organique.

La procédure comprendra plusieurs phases :

- **Une phase d'initiative citoyenne**

L'initiative de la révision constitutionnelle est conférée à tout citoyen, inscrit sur les listes électorales – il doit donc s'agir d'un citoyen majeur, non privé de ses droits civils et politiques – suivant une procédure identique à celle prévue pour le dépôt des pétitions sur les plateformes prévues à cet effet sur les sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le citoyen à l'initiative de la révision transmettra donc sur une plateforme semblable une proposition de révision formellement rédigée. Le dispositif sera élaboré par le citoyen et ne pourra plus être modifié lors des étapes ultérieures, afin de préserver l'intention initiale de l'auteur.

Dès le dépôt de la proposition de révision, celle-ci est transmise au Conseil constitutionnel, chargé d'en apprécier la conformité aux principes d'égalité, de dignité de la personne humaine, ainsi qu'au respect de la forme Républicaine du Gouvernement, qui ne peut faire l'objet d'une révision en application du dernier alinéa de l'article 89 de la Constitution.

---

(1) *Le général de Gaulle entreprit donc une nouvelle fois en 1969 de faire approuver une révision constitutionnelle en soumettant au référendum de l'article 11 le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. Ce projet de loi fut, cette fois, rejeté par le peuple le 27 avril 1969.*

(2) *Cons. const., décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962.*

Si le Conseil constitutionnel déclare la proposition conforme à ces principes, l'autorité indépendante la publiera sur une plateforme prévue à cet effet afin d'ouvrir la deuxième phase de la procédure qu'est celle du soutien populaire.

### ● **La phase de soutien populaire à l'initiative**

À compter de la publication de la proposition de révision sur la plateforme prévue à cet effet, s'ouvre un délai de **douze mois** pour le recueil des soutiens à l'initiative.

Une loi organique définira les conditions dans lesquelles les personnes inscrites sur les listes électorales pourront apporter leur soutien à la proposition de révision. L'autorité indépendante évoquée précédemment supervisera cette procédure.

La loi organique déterminera également le seuil à partir duquel la proposition de révision passe à la phase suivante. La fixation de ce seuil représente un enjeu important pour l'applicabilité pratique du dispositif.

### ● **La phase délibérative au sein d'un organe consultatif composé d'électeurs tirés au sort**

Afin d'accompagner le processus référendaire final, la procédure créée comprend une phase de délibération par un organe consultatif composé de citoyens, dont la mission est **d'apporter une information claire sur les enjeux de la révision** constitutionnelle proposée.

Cet organe consultatif sera composé de **cent-cinquante personnes tirées au sort**, sur la base des personnes inscrites sur les listes électorales. Le tirage au sort, supervisé par l'autorité indépendante, sera organisé de manière à assurer une représentation équilibrée de la population française.

La loi organique prévoira notamment les délais dans lesquels cette assemblée citoyenne est constituée, et ceux dans lesquels elle s'informe, par exemple au moyen d'auditions et de débats, afin de restituer ensuite les résultats de cette phase d'information.

Cet organe consultatif n'a pas la possibilité de modifier la proposition. À l'issue des délibérations, il publie une information sur l'objet, les enjeux et les conséquences de la proposition de révision constitutionnelle. Il approuve donc un document informatif distribué ensuite aux électeurs lors de la phase d'organisation du référendum.

Cette association d'une phase délibérative et informative à l'organisation du référendum a pour objectif de permettre aux citoyens de saisir les enjeux de la réforme avant de voter à partir d'un document neutre leur délivrant l'information essentielle sur le sujet.

La fin de cette phase délibérative permet d'ouvrir la dernière étape du processus, qui est la phase référendaire.

### ● La phase référendaire

Le Président de la République aura l'obligation de soumettre la proposition de révision au référendum dans un certain délai, dont le présent article prévoit qu'il soit compris entre trois mois au plus tôt, et un an au plus tard à compter de la fin du processus délibératif.

La proposition de révision de la Constitution est adoptée lorsque la majorité absolue des suffrages exprimés au référendum y est favorable et à condition que ces votes favorables représentent, **au minimum, 35% du nombre total des personnes inscrites sur les listes électorales**. Votre rapporteure a jugé utile, dans une telle matière, d'instaurer un quorum dit approbatif, afin de garantir le caractère représentatif de la révision constitutionnelle ainsi adoptée. Le dispositif garantit ainsi la stabilité de la Constitution tout en assurant son adaptabilité du fait de la création de cette nouvelle voie de révision d'initiative citoyenne.

- Des évolutions rédactionnelles du dispositif seront proposées en Commission des lois.

Tout en conservant les lignes directrices du processus constituant prévu dans la proposition de la loi constitutionnelle, votre Rapporteure soumettra, lors de l'examen de la proposition de loi constitutionnelle, plusieurs modifications à la rédaction de l'article premier afin, notamment, de :

– intégrer le II de l'article premier, qui porte sur le renvoi à la loi organique, au sein de l'article 89 de la Constitution ;

– clarifier la forme que prendra l'initiative citoyenne, mentionnée alternativement dans le dispositif comme une « pétition » et comme une « proposition de révision ».

Sur ce dernier point, l'initiative ne consistera pas en une pétition sollicitant une révision : elle devra prendre forme dans le dépôt d'une proposition formalisée de révision de la Constitution. En l'état du droit, les termes « proposition de révision » sont mentionnés au deuxième alinéa de l'article 89 de la Constitution pour faire référence à l'initiative parlementaire. Il apparaît donc utile de préciser la rédaction du dispositif sur ce point afin d'éviter toute confusion entre la nouvelle initiative offerte aux citoyens, l'initiative parlementaire de la révision, et le droit de pétition.

Votre rapporteure envisage, par ailleurs, d'élargir le champ du contrôle de l'initiative qui, en l'état actuel du dispositif, est limité aux principes d'égalité et de dignité de la personne humaine, à l'ensemble des droits et principes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958.

## *Article 2*

(art. 10 et 11 de la Constitution)

### **Référendum législatif d'initiative citoyenne**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle crée d'abord un référendum législatif d'initiative citoyenne. Cette procédure vise à permettre à tout citoyen de proposer une initiative législative portant sur un objet unique qui, si elle est déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, puis soutenue par une fraction déterminée d'électeurs inscrits sur les listes électorales, est soumise au référendum après avoir fait l'objet d'une phase à visée informative au sein d'un organe consultatif composé de citoyens tirés au sort.

Ensuite, l'article 2 introduit une seconde procédure de référendum d'initiative citoyenne dont l'objet est de suspendre la promulgation d'une loi définitivement adoptée mais non encore promulguée. Le délai de promulgation des lois, prévu à l'article 10 de la Constitution, est porté de 15 jours à un mois. Pour être soumise au référendum, la proposition citoyenne empêchant la promulgation doit être soutenue par un centième des électeurs inscrits sur les listes électorales dans un délai d'un mois suivant l'adoption définitive de la loi. Cette procédure ne peut porter sur certaines lois, notamment celles autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux ou celles présentant un caractère d'urgence.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 11 de la Constitution a été modifié pour la dernière fois par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, introduisant une procédure dite « d'initiative partagée ». Celle-ci permet de soumettre au référendum une proposition de loi portant sur l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 C, à condition que l'initiative émane d'un cinquième des membres du Parlement et qu'elle soit soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Le Président de la République est tenu de soumettre cette proposition de loi au référendum si elle n'a pas été examinée au moins une fois par chaque assemblée parlementaire dans un délai de six mois à compter de sa publication au Journal officiel.

L'article 10 de la Constitution n'a, en revanche, fait l'objet d'aucune révision.

## **I. L'ÉTAT DU DROIT**

Au niveau national, la Constitution envisage la participation directe du peuple à la prise de décision au moyen du référendum dans trois cas de figure.

#### **A. LE RÉFÉRENDUM D'APPROBATION D'UNE RÉVISION DE L'ARTICLE 89 DE LA CONSTITUTION**

Le peuple peut être appelé à approuver une révision de la Constitution par référendum dans les conditions décrites dans le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

Toutefois, en pratique, une seule révision constitutionnelle sur les vingt-cinq ayant abouti a été soumise au référendum organisé selon cette procédure <sup>(1)</sup>.

Les deux autres cas dans lesquels un référendum national a été organisé se fondaient sur l'article 11 de la Constitution.

#### **B. LE RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF DU PREMIER ALINÉA DE L'ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION**

L'article 11 de la Constitution permet au Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou des assemblées parlementaires, de soumettre à référendum un projet de loi sur l'un des objets suivants :

- l'organisation des pouvoirs publics ;
- des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent ;
- l'autorisation de ratifier 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 doit faire une déclaration devant chaque assemblée. Cette déclaration est suivie d'un débat, sans vote.

En cas d'adoption du projet de loi par le corps électoral, le Président de la République est tenu de promulguer la loi dans les quinze jours suivant la proclamation des résultats.

Les cas d'application de cette procédure sont limités puisque, depuis 1958, seuls neuf référendums ont été organisés sur le fondement du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, dont cinq par le général de Gaulle. Deux référendums ont conclu au rejet du projet de loi soumis à l'approbation des Français : celui du 27 avril 1969 relatif à la réforme du Sénat et à la régionalisation, et le dernier

---

(1)Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

référendum, en date du 29 mai 2005, au sujet de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe <sup>(1)</sup>.

Enfin, dans la mesure où ce dispositif doit consister à soumettre au peuple l'approbation d'un projet de **réforme**, il ne permet pas la mise en œuvre d'un référendum abrogatif.

### C. LE RÉFÉRENDUM DIT « D'INITIATIVE PARTAGÉE »

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 <sup>(2)</sup> a introduit à l'article 11 de la Constitution un référendum dit « d'initiative partagée ». Cette réforme, qui figurait déjà en 1993 dans les préconisations du « Comité Vedel » <sup>(3)</sup> et a été reprise en 2007 par le « Comité Balladur » <sup>(4)</sup> devait permettre un « *élargissement du champ de la démocratie* » <sup>(5)</sup> sur la base d'une procédure nouvelle mais devant « *associer les parlementaires dès son origine* ».

Cette procédure implique les étapes suivantes :

– une initiative parlementaire émanant d'au moins un cinquième des membres du Parlement est déposée sur le Bureau de l'une des assemblées ;

– la proposition de loi est transmise au Conseil constitutionnel, qui vérifie qu'elle a été soutenue par le nombre requis de parlementaires et si elle porte sur l'un des objets listés au premier alinéa de l'article 11. Le Conseil constitutionnel vérifie par ailleurs que la proposition n'a pas pour objet d'abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, qu'elle ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition de loi rejetée par référendum il y a moins de deux ans, et qu'aucune de ses dispositions n'est contraire à la Constitution.

– une fois que le Conseil Constitutionnel a vérifié que la proposition de loi référendaire satisfait aux dispositions ci-dessus, s'ouvre une période d'une durée de neuf mois, au terme de laquelle l'initiative doit avoir recueilli le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

– lorsque ce seuil de soutien est atteint, le Président de la République n'est tenu de convoquer le référendum que si chaque assemblée n'examine pas, au moins une fois, la proposition de loi, dans un délai de six mois.

---

(1) A la question : « Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe ? », les français ont répondu « non » à 54,67 %.

(2) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

(3) Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Propositions pour une révision de la Constitution, février 1993, JORF du 16 février 1993, p. 2547.

(4) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Une Ve République plus démocratique, octobre 2007.

(5) *idem*, p. 73.

La combinaison de ces différentes contraintes a conduit à ce qu'il soit extrêmement difficile d'obtenir, sur le fondement de cette procédure, l'organisation d'un référendum. Le temps particulièrement long – cinq ans – qu'il a fallu au législateur organique <sup>(1)</sup> pour préciser les conditions d'application de cet article est d'ailleurs révélateur de la méfiance persistante des représentants pour ouvrir la participation des citoyens par la voie référendaire.

### **L'application du référendum d'initiative partagée**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, aucune initiative fondée sur le « référendum d'initiative partagée » n'a donné lieu à l'organisation d'un référendum.

Sur les six propositions de loi vérifiées sur ce fondement par le Conseil constitutionnel, seule la première a été considérée comme satisfaisant aux conditions posées par la Constitution et la loi organique.

Il s'agit de l'initiative relative à la privatisation des Aéroports de Paris. Par sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris. Il a estimé que cette proposition relevait bien d'une réforme relative à la politique économique de la Nation et entrainait ainsi dans le champ matériel de l'article 11. La procédure a alors franchi, pour la première fois, le stade du contrôle de constitutionnalité préalable et donné lieu à l'ouverture de la phase de recueil des soutiens citoyens. Toutefois, malgré une mobilisation politique et médiatique importante, le seuil requis d'un dixième des électeurs inscrits n'a pas été atteint dans le délai de neuf mois, ce qui a mis un terme à la procédure.

Les autres tentatives ont illustré, à un stade plus précoce, les limites du mécanisme, puisque le Conseil constitutionnel a estimé, à cinq reprises, que la proposition de loi ne satisfaisait pas aux conditions fixées par l'article 11, se fondant sur le non respect de l'exigence tenant à l'objet de la proposition ou sur son inconstitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a, par exemple, jugé dans sa décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022, que la proposition de loi instituant une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises ne constituait pas une réforme de la politique économique de la Nation au sens de l'article 11. Dans sa décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024, il a également estimé que la proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers, qui subordonnait le bénéfice de prestations sociales, pour l'étranger en situation régulière non ressortissant de l'Union européenne, à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle d'une durée d'au moins trente mois, portait une atteinte disproportionnée aux exigences constitutionnelles.

L'accumulation des conditions substantielles et procédurales destinées à garantir la sécurité juridique du RIP, conjuguée à des seuils d'initiative et de soutien élevés et à un filtre juridictionnel exigeant, ont conduit à compromettre l'effectivité du mécanisme. Finalement, le RIP apparaît moins comme un instrument opérationnel

---

(1) Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

de démocratie directe que comme un dispositif symbolique, dont l'aboutissement demeure, en pratique, hors de portée.

Cet échec doit être porteur d'enseignements et conduire à la mise en œuvre d'un mécanisme effectif dont l'initiative appartient véritablement aux citoyens.

## **II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI**

L'article 2 de la proposition de loi institue deux nouveaux types de référendum d'initiative citoyenne.

### **A. UN RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE LÉGISLATIF**

La procédure instituée à l'article 2 comprend les mêmes étapes que celles du référendum constituant prévu à l'article 1<sup>er</sup>.

- Une phase d'initiative citoyenne, qui se déroule dans les mêmes conditions qu'à l'article 1<sup>er</sup>, avec le dépôt d'une proposition de loi rédigée puis transmise au Conseil constitutionnel.

Le champ du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel est alors exigeant puisqu'il s'agit d'un contrôle de constitutionnalité identique à celui exercé dans le cadre des saisines sur les lois ordinaires au titre de l'article 61 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel apprécie en outre l'unicité d'objet de la proposition de loi, ce critère étant posé pour éviter que ne soient soumis au référendum des propositions d'une trop grande complexité. Ce critère de l'unicité d'objet, qui existe par exemple dans le référendum constituant en Suisse, vise à éviter qu'une réforme contenant plusieurs sujets ne puisse être menée par référendum. Les différentes dispositions de la proposition de loi d'initiative citoyenne devront donc avoir un lien direct entre elles.

- Une phase de soutien populaire à l'initiative.

Cette phase dure douze mois, et le nombre de signatures qu'il convient d'atteindre est fixé par loi organique.

- Une phase délibérative au sein d'un organe consultatif composé de 150 électeurs tirés au sort.

Comme pour le référendum constituant de l'article 1<sup>er</sup>, cet organe a pour objet d'apporter une information claire et objective sur les enjeux de la proposition de loi formulée par le citoyen à l'origine de l'initiative.

- La phase référendaire

Une fois la phase de travail de l'organe consultatif achevée et l'information prête à être publiée, le Président de la République soumet la proposition de loi au référendum. Il doit le faire dans un délai, compris entre trois mois au plus tôt, et un an au plus tard à compter de la fin du processus délibératif.

Le dispositif prévoit toutefois qu'un tel référendum ne peut être organisé dans l'année qui précède le renouvellement de l'Assemblée nationale.

La proposition de loi est adoptée lorsque la majorité absolue des suffrages exprimés au référendum y est favorable.

Contrairement à ce que prévoit l'article 1<sup>er</sup> pour la révision constitutionnelle, aucune condition supplémentaire de participation n'est fixée pour qu'un référendum aboutisse à l'adoption de la proposition de loi.

## **B. UN RÉFÉRENDUM D'ORIGINE CITOYENNE PERMETTANT DE SUSPENDRE LA PROCÉDURE DE PROMULGATION D'UNE LOI DÉFINITIVEMENT ADOPTÉE**

Les alinéas 11 à 15 de l'article 2 instituent un référendum d'initiative citoyenne suspensif ayant pour objet de suspendre la promulgation d'une loi définitivement adoptée.

Pour permettre à la procédure de prospérer, le délai au terme duquel le Président de la République promulgue la loi, inscrit à l'article 10 de la Constitution, est porté de 15 jours à un mois.

La procédure de suspension de la promulgation répond à des conditions spécifiques :

– la pétition proposant l'abrogation de la loi définitivement adoptée doit être soutenue par au moins un centième des électeurs inscrits sur les listes électorales, dans un délai d'un mois ;

– ne peuvent faire l'objet de ce type de référendum les lois autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux, les lois de transposition d'actes législatifs de l'Union européenne, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que les « *lois adoptées pour faire face à une situation d'urgence* ».

– le Conseil constitutionnel apprécie la constitutionnalité de l'initiative et vérifie que la demande de suspension d'abrogation ne porte pas sur l'un des textes mentionnés ci-dessus.

– Si, dans un délai d'un mois, le seuil de signatures requis est atteint, le Président de la République soumet la proposition au référendum dans un délai de trois mois. Si la proposition est approuvée par référendum, il ne peut procéder à la promulgation de la loi.

• Des évolutions rédactionnelles du dispositif seront proposées lors de l'examen en commission des lois, notamment afin d'en améliorer la clarté.

Tout en conservant les lignes directrices de la procédure, votre Rapporteuse soumettra, lors de l'examen de la proposition de loi constitutionnelle, plusieurs modifications à la rédaction de l'article 2 afin, notamment :

– d'intégrer le II de l'article 2, qui porte sur le renvoi à la loi organique, au sein de l'article 11 de la Constitution ;

– de clarifier la terminologie employée pour désigner la proposition de loi d'origine citoyenne ou la proposition de suspension de l'abrogation ;

– d'harmoniser la solution retenue quant à la définition du seuil de signatures devant être atteint pour que le référendum soit organisé, afin qu'il soit défini par la loi organique plutôt que d'être inscrit dans la Constitution ;

### *Article 3*

(art. 72-1-1 [nouveau] de la Constitution)

## **Référendum local d'initiative citoyenne**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle crée un nouvel article 72-1-1 dans la Constitution afin de décliner au niveau local le référendum d'initiative citoyenne. Il vise à permettre à tout citoyen de déposer une proposition de délibération ou d'acte, portant sur un objet unique et relevant de la compétence de la collectivité territoriale. Si la proposition est recevable et qu'elle reçoit le soutien d'un nombre déterminé d'électeurs inscrits sur les listes électorales, elle sera soumise à référendum local. La collectivité peut décider, pour garantir l'information des électeurs, de saisir un organe composé de citoyens tirés au sort dans le cadre d'une procédure spécifique.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

## **I. L'ÉTAT DU DROIT**

De nombreux outils de participation citoyenne existent désormais au niveau local et proposent diverses formes d'association des citoyens à la prise de décision.

Trois d'entre eux ont reçu une consécration constitutionnelle en 2003. L'article 72-1 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République mentionne ainsi les techniques, d'utilisation ponctuelle, que sont le droit de pétition, la consultation locale, et le référendum local.

● **Le droit de pétition** permet aux électeurs de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de la compétence de la collectivité. En l'absence de loi en ayant précisé les conditions d'application, il s'exerce dans les mêmes conditions de recevabilité que les consultations prévues au deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution. Ce droit est néanmoins limité, puisqu'il s'agit d'une procédure consistant à formuler une demande, qui n'oblige pas l'exécutif local à y répondre favorablement.

● **La consultation locale.** Elle n'est inscrite dans le texte constitutionnel qu'en ce qui concerne **la création ou la modification d'une collectivité à statut particulier**. C'est dans ce cadre qu'en juillet 2003 les électeurs corses ont été consultés à propos du nouveau statut de la Corse. La consultation locale n'a pas de caractère décisionnel.

### **La consultation locale inscrite dans le code général des collectivités territoriales**

Avant la consécration constitutionnelle d'une procédure de consultation limitée dans son champ d'application, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait consacré un **dispositif général de consultation locale**, qui a été complété à plusieurs reprises par la suite <sup>(1)</sup>. L'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales permet ainsi à l'assemblée délibérante de consulter les électeurs « *sur les affaires relevant de la compétence* » de la collectivité. La consultation n'a qu'une valeur indicative et ne lie pas la collectivité organisatrice.

**L'initiative** de la consultation **peut appartenir aux électeurs** sous certaines conditions de seuils, qui ont été divisés par deux en 2022 <sup>(2)</sup> : « *Dans une commune, un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un vingtième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée* » <sup>(3)</sup>. La même loi a étendu le champ de l'initiative citoyenne qui ne se limite plus à demander l'organisation d'une consultation mais de demander à la collectivité territoriale qu'elle invite son assemblée délibérante à se prononcer dans un sens déterminé sur une affaire relevant de sa compétence.

● **Le référendum local** consiste, pour la collectivité territoriale, à soumettre à la décision des électeurs de cette collectivité un projet de délibération ou d'acte relevant de la compétence de la collectivité.

L'initiative du référendum **appartient aux seules assemblées délibérantes ou à l'exécutif** s'il s'agit d'un projet d'acte relevant de ses attributions.

Le caractère décisionnel du référendum est conditionné à un niveau minimal de participation. Le projet soumis à référendum local est adopté **si au moins la moitié des électeurs inscrits a pris part au scrutin** et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Si la participation est inférieure à 50%, le référendum perd sa valeur décisionnelle et se transforme en consultation, ce qui fut par exemple le cas en 2013 à propos de la fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

Au-delà de ces mécanismes de participation ponctuelle des citoyens, peuvent encore être mentionnés des dispositifs permanents de participation que sont les comités consultatifs, les conseils de quartier, les conseils citoyens ou encore les conseils de développement, dont le fonctionnement varie en fonction des prérogatives qui leurs sont confiées.

Les **conseils de quartier** sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants et facultatifs entre 20 000 et 80 000 habitants. Ils ne disposent pas

---

(1) La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire puis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui étend ce droit, jusque-là réservé aux communes, aux autres collectivités territoriales.

(2) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

(3) Premier alinéa de l'article L.1112-16. Avant 2022, les seuils étaient respectivement portés pour les communes et les autres collectivités à un-cinquième et un vingtième des électeurs.

de pouvoir décisionnel mais émettent des avis et des propositions. Ils peuvent être associés à la mise en œuvre ou à l'évaluation des décisions locales.

**Les commissions consultatives des services publics locaux** sont obligatoires dans les communes et intercommunalités de plus de 10 000 habitants ainsi que dans les départements et régions. Elles associent élus et représentants des usagers. Elles sont présidées par le maire ou le président de l'exécutif concerné.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, **les conseils citoyens** associent des habitants tirés au sort et des acteurs de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

**Les conseils de développement** sont institués dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Ils regroupent des représentants de la société civile organisée et sont consultés sur les questions d'intérêt communautaire.

## II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle introduit dans la Constitution un nouvel article 72-1-1 introduisant un référendum local d'initiative citoyenne.

Le dispositif répond aux conditions suivantes :

– le champ matériel du référendum est limité aux propositions de délibération ou d'acte relevant de la compétence des collectivités territoriales ;

– la proposition doit répondre à une condition d'unicité d'objet ;

– l'initiative du dispositif appartient à toute personne inscrite sur les listes électorales de la collectivité concernée ; le citoyen auteur de l'initiative ne dépose pas seulement une pétition, mais dépose une proposition de délibération ou d'acte qui sera éventuellement adoptée par référendum puis mise en application ;

– dès son dépôt, la proposition fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité et d'un contrôle de recevabilité au regard des deux critères évoqués précédemment. L'article 3 confère cette mission de contrôle au Conseil d'État. Toutefois, compte tenu des observations formulées sur ce point lors de ses travaux préparatoires, votre Rapporteuse proposera de faire évoluer la rédaction afin de confier cette mission aux tribunaux administratifs.

– une fois déclarée recevable s'ouvre une période de recueil des soutiens : si la proposition est soutenue par une fraction déterminée des électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité concernée sur une durée de six mois, la proposition est soumise au vote des électeurs de la collectivité par référendum ;

– le référendum, qui doit être organisé dans un délai d'un an à compter de la réussite de la phase de recueil des soutiens, est décisionnel. La proposition de délibération ou d'acte est donc adoptée si elle obtient en sa faveur la majorité absolue des suffrages exprimés ;

– contrairement aux dispositifs nationaux, le référendum local d'initiative citoyenne n'est pas obligatoirement accompagné d'une phase de délibération au sein d'un organe citoyen chargé de produire une information fiable sur les enjeux de la proposition. ; compte tenu du coût d'un tel processus, le deuxième alinéa de l'article 3 fait de ce processus à visée informative une simple faculté pour les collectivités désireuses de le mettre en place ;

Enfin, il est fait renvoi à la loi organique pour déterminer les conditions d'application de cet article.

En particulier, le choix est fait de ne pas déterminer dans le texte constitutionnel le taux des électeurs inscrits sur les listes électorales qu'il convient d'atteindre afin de déclencher le processus référendaire. Si l'idée initiale était de confier à la loi organique la détermination de ce taux, les auditions préparatoires menées par votre Rapporteur ont éclairé le fait qu'un libre choix de chaque collectivité pourrait présenter certains avantages. D'une part, il apparaît difficile d'établir un taux homogène, même par catégorie de collectivité, puisqu'un seuil de 10 % des électeurs inscrits n'emporte pas les mêmes conséquences dans un village de 400 habitants et dans une métropole. D'autre part, compte-tenu de l'innovation que représente la création d'un référendum local d'initiative citoyenne, laisser aux communes le choix du seuil à atteindre permettrait une appropriation progressive du dispositif par les collectivités. Cela offrirait ainsi la possibilité aux collectivités particulièrement désireuses de mettre en pratique ce nouvel outil de fixer un seuil assez bas, tout en permettant aux collectivités territoriales plus réservées de débiter par un seuil plus élevé, le temps de mesurer la façon dont le dispositif se déploie ailleurs.

● Des évolutions rédactionnelles du dispositif seront proposées lors de l'examen en commission des lois, notamment afin d'en améliorer la clarté.

Tout en conservant les lignes directrices de la procédure, votre Rapporteur soumettra, lors de l'examen de la proposition de loi constitutionnelle, plusieurs modifications à la rédaction de l'article 3 afin, notamment :

– d'intégrer le II de l'article 3, qui porte sur le renvoi à la loi organique, au sein de l'article 72-1 de la Constitution;

– de clarifier la terminologie employée pour éviter toute confusion entre l'initiative citoyenne qui consistera en un dispositif formellement rédigé et une pétition ;

– de clarifier les renvois à la loi organique, notamment sur la question du contrôle de légalité de la proposition d’acte, mais aussi du seuil de soutien à l’initiative qui sera déterminé par les collectivités territoriales ;

#### *Article 4*

### **Entrée en vigueur**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 4 de la proposition de loi constitutionnelle.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Sans objet.

L’article 4 de la proposition de loi constitutionnelle porte sur l’entrée en vigueur de cette loi.

De nombreux aspects des nouvelles procédures introduites dans la Constitution devront être précisés par le législateur organique. Pour éviter que l’abstention du législateur organique à agir ne prive d’effet cette révision constitutionnelle, l’article 4 prévoit que la loi constitutionnelle entre en vigueur le premier jour du mois suivant son adoption et, au plus tard, deux ans après la promulgation de la loi constitutionnelle.