

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 novembre 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)*
**sur la proposition de loi constitutionnelle visant à faciliter
le déclenchement du référendum d'initiative partagée,**

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, *vice-présidents* ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 571 (2022-2023) et 100 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. CRÉÉE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008 ET EN VIGUEUR DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2015, LA PROCÉDURE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE N'A ENCORE JAMAIS ÉTÉ MISE EN ŒUVRE.....	5
A. DEPUIS 1958, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PEUT SOUMETTRE À RÉFÉRENDUM CERTAINS PROJETS DE LOI	6
B. CRÉÉ PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008, LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE EST CONDITIONNÉ AU FRANCHISSEMENT DE PLUSIEURS ÉTAPES	6
1. <i>Le référendum d'initiative partagée : une innovation constitutionnelle majeure.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Des garde-fous nombreux afin de limiter les risques de contournement du Parlement.....</i>	<i>7</i>
C. LA PROCÉDURE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE EST, POUR L'HEURE, DEMEURÉE THÉORIQUE EN DÉPIT DE PLUSIEURS TENTATIVES.....	7
II. TIRANT LES LEÇONS DES EXPÉRIENCES PASSÉES, LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE VISE À FACILITER LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE	9
A. ÉLARGIR LE CHAMP DU RÉFÉRENDUM RELATIF AUX PROJETS DE LOI COMME AUX PROPOSITIONS DE LOI	9
1. <i>L'intégration de la politique fiscale.....</i>	<i>9</i>
2. <i>La suppression du terme de « réforme ».....</i>	<i>10</i>
B. ABAISSER LES SEUILS DE SIGNATURES DE PARLEMENTAIRES ET DE SOUTIENS D'ÉLECTEURS REQUIS.....	10
C. CRÉER UN DEUXIÈME TYPE DE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE, EN INVERSANT LES PHASES DES SOUTIENS PARLEMENTAIRE ET CITOYEN.....	10
D. PRÉVOIR QUE SI LA PROPOSITION DE LOI N'A PAS ÉTÉ REJETÉE EXPRESSÉMENT PAR LES DEUX ASSEMBLÉES DANS UN CERTAIN DÉLAI, ELLE DOIT ÊTRE SOUMISE AU RÉFÉRENDUM.....	11
III. ADMETTANT LA NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LE CADRE CONSTITUTIONNEL DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE, LA COMMISSION DES LOIS N'A CEPENDANT PAS JUGÉ ADÉQUATES L'ENSEMBLE DES MODIFICATIONS PROPOSÉES	11
A. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP RÉFÉRENDATAIRE N'APPARAÎT PAS OPPORTUN À LA COMMISSION	11

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES CONCERNANT LA PROCÉDURE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE NE SONT PAS PLEINEMENT CONVAINCANTES.....	12
1. L'abaissement du nombre de signatures de parlementaires ne paraît pas indispensable	12
2. L'abaissement du nombre de soutiens d'électeurs à un million semble excessif.....	12
3. La consécration d'une initiative citoyenne devant être ensuite appuyée par les parlementaires soulève des questions complexes	12
4. Le remplacement du mot « examinée » par « rejetée » aurait des conséquences préjudiciables pour le Parlement	12
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	13
• Article unique Faciliter le déclenchement du référendum d'initiative partagée	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE	49
LA LOI EN CONSTRUCTION	51

L'ESSENTIEL

Déposée le 3 mai 2023, la proposition de loi constitutionnelle n° 571 (2022-2023) de **Yan Chantrel** et ses collègues membres du groupe socialiste, écologiste et républicain (SER) poursuit l'objectif de **favoriser le recours au référendum et en particulier au référendum d'initiative partagée**.

Elle propose, à cette fin, d'apporter **cinq modifications à l'article 11** de la Constitution, tendant à : **élargir le champ** du référendum ; **abaisser les seuils** de signatures de parlementaires et de soutiens d'électeurs requis dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée ; **créer une deuxième procédure de référendum d'initiative partagée**, symétrique à celle prévue aujourd'hui ; et imposer la tenue d'un référendum d'initiative partagée **sauf en cas de rejet du texte par le Parlement**.

En vigueur depuis **plus de huit années**, la procédure du référendum d'initiative partagée n'a jamais été mise en œuvre. La commission des lois partage ainsi avec les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle le constat selon lequel **les conditions prévues par le constituant et le législateur organique limitent l'effectivité de cette innovation constitutionnelle**.

La commission des lois a cependant veillé à **ce que le renforcement des outils de démocratie participative** ne conduise pas à porter atteinte au rôle essentiel du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois.

Elle a **jugé que si la proposition de loi contribuait utilement aux réflexions sur le sujet, les solutions qu'elle envisageait, pour certaines inabouties ou contestables dans leur principe, ne pouvaient être appréhendées de manière autonome par rapport aux réflexions conduites dans d'autres instances**. Il en va ainsi en particulier des travaux engagés au sein du groupe de travail sur les institutions mis en place par le Président du Sénat, ainsi que de l'initiative du Président de la République dans le cadre des « consultations de Saint-Denis ».

À l'initiative de son rapporteur, la commission n'a donc pas adopté la proposition de loi constitutionnelle.

I. CRÉÉE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008 ET EN VIGUEUR DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2015, LA PROCÉDURE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE N'A ENCORE JAMAIS ÉTÉ MISE EN ŒUVRE

Prévu dès 1958 par la Constitution, le référendum constitue une modalité alternative et exceptionnelle d'expression de la souveraineté nationale.

A. DEPUIS 1958, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PEUT SOUMETTRE À RÉFÉRENDUM CERTAINS PROJETS DE LOI

Découlant de l'**article 3** de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », le **premier alinéa de l'article 11** de la Constitution donne au Président de la République la possibilité d'organiser des référendums relatifs à l'adoption d'un projet de loi. Il s'agit d'un **pouvoir propre du Président de la République**, non soumis au contreseing du Premier ministre en application de l'article 19 de la Constitution.

Circonscrit en 1958 à deux objets – « **l'organisation des pouvoirs publics** », d'une part, et la « **ratification d'un traité** qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions », d'autre part – le champ du référendum de l'article 11 a été depuis élargi à deux reprises : aux « **réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation** et aux services qui y concourent » en 1995¹, puis « **aux réformes relatives à la politique environnementale de la nation** et aux services qui y concourent » en 2008².

Depuis 1958, **huit référendums** ont été organisés sur le fondement du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution³.

B. CRÉÉ PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008, LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE EST CONDITIONNÉ AU FRANCHISSEMENT DE PLUSIEURS ÉTAPES

1. Le référendum d'initiative partagée : une innovation constitutionnelle majeure

Issus d'**amendements adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale** lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République déposé le 23 avril 2008, les **alinéas 3 à 6 de l'article 11** de la Constitution ont créé, de façon inédite dans l'histoire constitutionnelle française⁴, la procédure dite du **référendum d'initiative partagée (RIP)**, à savoir, un référendum organisé sur une **proposition de loi déposée par un cinquième des membres du Parlement**, puis **soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales**.

¹ Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

³ Ce chiffre inclut les deux référendums visant à modifier la Constitution organisés par le général de Gaulle en 1962 (projet de loi instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel) et 1969 (projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat).

⁴ Exception faite de la Constitution du 24 juin 1793 qui prévoyait le droit collectif de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique.

Le champ du référendum d'initiative partagée est défini en référence au **champ du référendum relatif à un projet de loi**. Une règle propre au champ des propositions de loi référendaires réside néanmoins dans l'interdiction pour celle-ci d'avoir « pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ».

2. Des garde-fous nombreux afin de limiter les risques de contournement du Parlement

Pour parvenir à son terme, c'est-à-dire à l'organisation d'un référendum sur la proposition de loi déposée par un cinquième des parlementaires et soutenue par un dixième des électeurs, **la procédure doit avoir franchi les quatre étapes principales** suivantes :

- le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une **proposition de loi** signée par **un cinquième au moins des parlementaires, soit 185 membres** ;

- puis, dans un délai d'un mois à compter de la transmission par le président d'une des deux assemblées, le **contrôle de la constitutionnalité de la proposition de loi**. Le Conseil constitutionnel vérifie notamment que le nombre de signataires est atteint, que l'objet de la proposition de loi entre dans le champ délimité au premier alinéa de l'article 11, et qu'aucune de ses dispositions n'est contraire à la Constitution ;

- dans le mois suivant la publication de la décision de conformité du Conseil constitutionnel, le ministre de l'intérieur ouvre la **période de recueil des soutiens** des électeurs, dont la durée est fixée à **neuf mois**. Le Conseil constitutionnel déclare ensuite si la proposition de loi a obtenu le soutien **d'au moins un dixième des électeurs** inscrits sur les listes électorales ;

- le cas échéant, un **délai de six mois** s'ouvre à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel. **Si, au terme de ce délai, la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées, le Président de la République a l'obligation de la soumettre au référendum¹.**

C. LA PROCÉDURE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE EST, POUR L'HEURE, DEMEURÉE THÉORIQUE EN DÉPIT DE PLUSIEURS TENTATIVES

Depuis l'entrée en vigueur de la procédure du référendum d'initiative partagée, le 1^{er} janvier 2015², **cinq propositions de loi** déposées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ont été transmises au Conseil constitutionnel.

¹ Comme le précise l'article 9 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, l'examen doit avoir été mené au moins une fois par chacune des deux assemblées pour rendre impossible la tenue d'un référendum.

² En application de l'article 10 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

Sur ces cinq propositions, seule une a été déclarée conforme à la Constitution¹, et a été ouverte au recueil des soutiens des électeurs. **Le seuil d'un dixième du corps électoral n'a toutefois pas été atteint** au terme de la période de recueil des soutiens².

Les propositions de loi déposées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution

Date de dépôt de la proposition de loi	Intitulé de la proposition de loi	Nombre de signatures de parlementaires	Décision du Conseil constitutionnel	Nombre de soutiens d'électeurs recueillis
10 avril 2019	Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris	248	Conforme à la Constitution (décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019)	1 093 030 ³
5 juillet 2021	Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité	200	Non-conformité (décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021)	-
21 sept. 2022	Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises	240	Non-conformité (décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022)	-
20 mars 2023	Proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans	252	Non-conformité (décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023)	-
13 avril 2023	Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans	253	Non-conformité (décision n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023)	-

Source : commission des lois du Sénat

Ainsi, l'organisation d'un référendum sur le fondement du troisième alinéa de l'article 11 paraît aujourd'hui relever d'une **hypothèse improbable**.

¹ Il s'agit de la proposition de loi n° 1867 visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, déposée le 10 avril 2019 à l'Assemblée nationale.

² Comme constaté par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020.

³ Recueillis pendant la période de 9 mois ouverte du 12 juin 2019 au 12 mars 2020. Au total, 1 148 337 soutiens ont été enregistrés ; 55 307 soutiens ont été invalidés par le ministère de l'intérieur.

II. TIRANT LES LEÇONS DES EXPÉRIENCES PASSÉES, LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE VISE À FACILITER LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

Afin de faciliter le recours à des dispositions constitutionnelles qui n'ont pas encore connu d'application concrète depuis leur entrée en vigueur il y a huit ans, **la proposition de loi constitutionnelle déposée par Yan Chantrel tend à apporter cinq modifications à l'article 11 de la Constitution.**

A. ÉLARGIR LE CHAMP DU RÉFÉRENDUM RELATIF AUX PROJETS DE LOI COMME AUX PROPOSITIONS DE LOI

La proposition de loi constitutionnelle vise à élargir le champ du référendum de l'article 11 à deux égards.

1. L'intégration de la politique fiscale

Pour les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle, non seulement « le champ d'application du référendum [est] trop restreint », mais aussi, « il fait l'objet d'une appréciation particulièrement stricte de la part du juge constitutionnel »¹.

Sans avoir exclu qu'une proposition de loi ayant un objet uniquement fiscal puisse constituer une réforme relative à la politique économique, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que la **proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises** ne portait pas sur une réforme relative à la politique économique de la nation².

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle, p. 4.

² Dans sa décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022, le Conseil constitutionnel a considéré que la proposition de loi avait « pour seul effet d'abonder le budget de l'État par l'instauration jusqu'au 31 décembre 2025 d'une mesure qui se borne à augmenter le niveau de l'imposition existante des bénéficiaires de certaines sociétés ».

2. La suppression du terme de « réforme »

Récemment, le **non-respect du critère de la « réforme »** a conduit le Conseil constitutionnel à déclarer non conformes à la Constitution deux propositions de loi référendaires. Il a rappelé à ces occasions que :

- la notion de réforme a été conçue comme « renvoyant à des **projets législatifs d'une certaine ampleur, porteurs de changements importants pour les citoyens** appelés à participer à la consultation référendaire »¹ ;

- le caractère de réforme de la proposition de loi référendaire s'apprécie « par **rapport au droit existant, et non à un état futur de ce droit**, alors même qu'il serait en voie de concrétisation »².

B. ABAISSER LES SEUILS DE SIGNATURES DE PARLEMENTAIRES ET DE SOUTIENS D'ÉLECTEURS REQUIS

Estimant que le seuil d'un dixième du corps électoral prévu aujourd'hui par le troisième alinéa de l'article 11 « paraît inaccessible »³, et regrettant le non-aboutissement de la procédure pour la proposition de loi référendaire relative à Aéroports de Paris en dépit même de la mobilisation de plus d'un million de citoyens, les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle souhaitent abaisser ce seuil à **un million d'électeurs, soit 2 % du corps électoral**.

Est également proposé l'abaissement de moitié du nombre de signatures de parlementaires requis : **seules 93 signatures, contre 185 aujourd'hui**, suffiraient ainsi à déclencher la première étape de la procédure dite du référendum d'initiative partagée.

C. CRÉER UN DEUXIÈME TYPE DE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE, EN INVERSANT LES PHASES DES SOUTIENS PARLEMENTAIRE ET CITOYEN

Afin de favoriser les initiatives qui émaneraient directement des citoyens, la proposition de loi constitutionnelle vise à compléter la procédure de référendum d'initiative partagée initiée par les parlementaires, par une **procédure symétrique** qui serait initiée par les citoyens. Ainsi, la proposition de texte serait **d'abord déposée par des électeurs**, avant de pouvoir être soutenue par des parlementaires.

Les **seuils retenus** pour cette nouvelle procédure **seraient identiques** à ceux de la procédure de référendum d'initiative partagée initiée par les parlementaires. En conséquence, l'abaissement des seuils proposé s'appliquerait également à elle.

¹ Commentaire de la décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022.

² Commentaire de la décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023.

³ Exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle, p. 4.

D. PRÉVOIR QUE SI LA PROPOSITION DE LOI N'A PAS ÉTÉ REJETÉE EXPRESSÉMENT PAR LES DEUX ASSEMBLÉES DANS UN CERTAIN DÉLAI, ELLE DOIT ÊTRE SOUMISE AU RÉFÉRENDUM

La dernière disposition de la proposition de loi constitutionnelle vise à remplacer le mot « examinée » par le mot « rejetée » ; l'objectif est ainsi de rendre l'organisation du référendum systématique sauf veto du Parlement.

Ainsi, **le seul cas dans lequel le référendum n'aurait pas lieu** serait celui où les deux assemblées du Parlement décideraient de se positionner de façon expresse en défaveur du texte, en le rejetant formellement ; **dans tous les autres cas, le référendum aurait lieu.**

III. ADMETTANT LA NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LE CADRE CONSTITUTIONNEL DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE, LA COMMISSION DES LOIS N'A CEPENDANT PAS JUGÉ ADÉQUATES L'ENSEMBLE DES MODIFICATIONS PROPOSÉES

A. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP RÉFÉRENDAIRE N'APPARAÎT PAS OPPORTUN À LA COMMISSION

Sur le principe, le rapporteur n'est pas favorable à un élargissement du champ des deux référendums de l'article 11 qui tendrait à faire de la voie référendaire un **mode d'adoption des lois** non plus dérogatoire, mais **quasi concurrent de la voie parlementaire.**

En l'espèce, **l'intégration des questions fiscales** ne lui paraît **pas opportune**, dans la mesure où la matière fiscale est une **prérogative traditionnelle du Parlement**, à qui seul est reconnu le pouvoir d'autoriser la levée de l'impôt.

Le rapporteur souligne, en outre, que le terme de « réforme » permet de **garantir que le recours au référendum soit réservé à des projets et propositions de loi** impliquant des **modifications normatives substantielles**. *A contrario*, il ne saurait être question de donner la possibilité de consulter régulièrement les citoyens sur des sujets d'importance variable, pour ne pas dire mineure au regard de l'intérêt général.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES CONCERNANT LA PROCÉDURE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE NE SONT PAS PLEINEMENT CONVAINCANTES

1. L'abaissement du nombre de signatures de parlementaires ne paraît pas indispensable

Aux yeux du rapporteur, un **équilibre satisfaisant** semble avoir été atteint : le seuil d'un cinquième des membres du Parlement remplit parfaitement son **rôle de filtre**, en permettant d'éviter que la procédure pouvant conduire à la tenue d'un référendum soit enclenchée grâce à la mobilisation d'un seul groupe politique minoritaire et/ou sur des sujets d'importance marginale. Pour autant, ce seuil **ne constitue pas un obstacle infranchissable**, en témoignent les cinq exemples de propositions de loi référendaires déposées.

2. L'abaissement du nombre de soutiens d'électeurs à un million semble excessif

Le rapporteur estime qu'un tel abaissement reviendrait à faire perdre tout caractère de filtre à l'exigence du soutien d'un certain nombre de citoyens : **le seuil d'un million de soutiens apparaît en effet facile à atteindre - et peut-être aujourd'hui plus encore qu'en 2019**, lors de la proposition de loi relative à Aéroports de Paris -, au regard notamment de l'effet mobilisateur des réseaux sociaux.

3. La consécration d'une initiative citoyenne devant être ensuite appuyée par les parlementaires soulève des questions complexes

Pour le rapporteur, si le principe d'une initiative citoyenne était retenu, il conviendrait notamment de **déterminer les modalités du contrôle des propositions de texte issues de l'initiative citoyenne** qu'il reviendrait au Conseil constitutionnel d'effectuer. Devrait ainsi être tranchée la question du moment précis auquel le Conseil constitutionnel serait saisi.

4. Le remplacement du mot « examinée » par « rejetée » aurait des conséquences préjudiciables pour le Parlement

Enfin, en prévoyant que si la proposition de loi référendaire n'a pas été rejetée expressément par les deux assemblées dans un certain délai, elle doit être soumise au référendum, la **proposition de loi constitutionnelle implique qu'un texte qui a été adopté par le Parlement soit tout de même soumis à référendum** : cette procédure semble problématique au rapporteur, et ce, quel que soit le vote du Parlement.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Faciliter le déclenchement du référendum d'initiative partagée

L'article unique de la proposition de loi constitutionnelle vise à favoriser le recours au référendum et en particulier au référendum d'initiative partagée. À cette fin, il tend à apporter cinq modifications à l'article 11 de la Constitution, pour :

- **élargir le champ des référendums** (qu'ils soient relatifs à un projet ou à une proposition de loi), notamment aux questions fiscales ;

- **abaisser les seuils des signatures de parlementaires et des soutiens d'électeurs requis** dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée ;

- **créer un deuxième type de référendum d'initiative partagée, symétrique** à celui prévu aujourd'hui, en inversant les phases de soutiens parlementaire et citoyen : **la proposition de texte serait d'abord déposée par des électeurs**, avant de pouvoir être soutenue par des parlementaires ;

- rendre la tenue d'un référendum d'initiative partagée plus systématique en **prévoyant que si la proposition de loi n'a pas été rejetée expressément par les deux assemblées dans un certain délai**, elle doit être soumise au référendum.

La commission rappelle que le **renforcement des outils de démocratie participative** ne saurait avoir pour conséquence de porter atteinte aux **principes structurants de la démocratie représentative** ; elle admet cependant qu'il est pertinent d'ouvrir la réflexion en vue d'adapter le cadre constitutionnel du référendum d'initiative partagée, afin de **clarifier les règles** et de **simplifier la mise en œuvre de cette procédure**, restée jusqu'à présent théorique.

Elle estime que si la proposition de loi ouvre des **perspectives intéressantes**, les solutions qu'elle envisage, pour certaines inabouties ou contestables dans leur principe, **ne peuvent être appréhendées de manière autonome par rapport aux réflexions conduites sur le sujet dans d'autres instances**. Il en va ainsi en particulier des travaux engagés au sein du groupe de travail sur les institutions mis en place par le Président du Sénat, ainsi que de l'initiative du Président de la République dans le cadre des « consultations de Saint-Denis ».

Aussi n'a-t-elle **pas adopté la proposition de loi constitutionnelle**.

1. Prévu dès 1958 par la Constitution, le référendum constitue une modalité alternative d'expression de la souveraineté nationale

1.1. *La Constitution du 4 octobre 1958 a prévu la possibilité pour le Président de la République d'organiser des référendums sur une liste limitative de projets de loi progressivement élargie*

a) *Un pouvoir propre du Président de la République*

Découlant de l'**article 3** de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », le **premier alinéa de l'article 11** de la Constitution donne au Président de la République la possibilité d'organiser des référendums relatifs à l'adoption d'un projet de loi.

La décision du Président de la République de soumettre un projet de loi à référendum constitue un **pouvoir propre, non soumis au contreseing du Premier ministre** en application de l'article 19 de la Constitution.

Le Président de la République peut organiser le référendum soit **sur proposition du Gouvernement** pendant la durée des sessions¹, soit **sur proposition conjointe des deux assemblées**.

Cette modalité alternative à la procédure d'examen parlementaire a été d'emblée conçue comme dérogatoire, ou à tout le moins exceptionnelle, eu égard à la stricte limitation de l'objet des projets de loi susceptibles d'être soumis à référendum.

b) *Un champ défini positivement et limitativement*

En 1958, le champ du référendum de l'article 11 est circonscrit à deux objets : « *l'organisation des pouvoirs publics* », d'une part, et la « *ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* », d'autre part.

Le champ des projets de loi susceptibles d'être soumis à référendum par le Président de la République a par la suite été étendu à deux reprises - sans que ces élargissements n'aient remis en cause la nature exceptionnelle de cette procédure dans l'adoption d'une loi. Le champ du référendum a ainsi été élargi aux « *réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation et aux services qui y concourent* » en 1995², puis « *aux réformes relatives à la politique environnementale de la nation et aux services qui y concourent* » en 2008³.

¹ Dans ce cas, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat (alinéa 2 de l'article 11 de la Constitution).

² Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

Du reste, cet élargissement du champ ne s'est pas traduit par un usage accru au référendum : à ce jour, le Président de la République n'a soumis au référendum aucun projet de loi relatif aux objets intégrés depuis 1995 au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Les projets de loi soumis à référendum en application du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution

Date	Objet	Issue	Part des suffrages exprimés
8 janvier 1961	Autodétermination de l'Algérie	« oui »	74,99 %
8 avril 1962	Accords d'Évian	« oui »	90,81 %
28 octobre 1962	Élection du Président de la République au suffrage universel direct	« oui »	62,25 %
27 avril 1969	Réforme du Sénat et régionalisation	« non »	52,41 %
23 avril 1972	Élargissement de la Communauté économique européenne	« oui »	68,32 %
6 novembre 1988	Statut de la Nouvelle-Calédonie	« oui »	79,99 %
20 septembre 1992	Ratification du Traité de Maastricht sur l'Union européenne	« oui »	51,04 %
29 mai 2005	Ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe	« non »	54,67 %

Source : commission des lois du Sénat

Au bilan, le recours au référendum du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution peut être qualifié de modeste, en cohérence avec la visée exceptionnelle de cette disposition constitutionnelle : **depuis 1958, seuls huit référendums ont été organisés sur ce fondement** - et encore ce chiffre inclut-il les deux référendums visant à modifier la Constitution organisés par le général de Gaulle en 1962 et 1969.

La révision de la Constitution par la voie de l'article 11

La révision de la Constitution est encadrée par l'article 89 de la Constitution, qui dispose notamment que « *le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum* ».

À deux reprises, le Président de la République s'est toutefois appuyé sur l'article 11 pour réviser la Constitution :

- en **1962**, le général de Gaulle décide de soumettre au référendum le projet de loi instaurant **l'élection du Président de la République au suffrage universel** ; le « oui » l'emporte le 28 octobre 1962 ;

- en **1969**, le projet de loi constitutionnelle portant sur la régionalisation et la rénovation du Sénat est rejeté¹.

¹ Les électeurs se prononcent contre le projet de loi le 27 avril 1969, si bien que le général de Gaulle décide de démissionner le 28 avril 1969.

Le recours à l'article 11 à des fins de révision constitutionnelle a suscité de nombreuses critiques de la part des juristes et responsables politiques de l'époque¹.

La validité de la révision constitutionnelle de 1962 n'a toutefois pas été remise en cause par le Conseil constitutionnel : saisi par le président du Sénat, **celui-ci s'est refusé à vérifier la conformité à la Constitution de la procédure suivie**, s'estimant incompétent pour connaître des lois qui « *adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* »².

Depuis, aucun Président de la République n'a recouru à l'article 11 dans l'objectif de réviser la Constitution.

1.2. *Créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le référendum d'initiative partagée n'a encore jamais été mis en œuvre*

Issus d'**amendements adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale** lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République déposé le 23 avril 2008, les **alinéas 3 à 6 de l'article 11** de la Constitution ont créé, de façon inédite dans l'histoire constitutionnelle française³, la procédure dite du **référendum d'initiative partagée (RIP)**, à savoir, un référendum organisé - sous certaines conditions - sur une **proposition de loi déposée par un cinquième des membres du Parlement**, puis **soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales**⁴.

Ces dispositions reprennent, dans ses grandes lignes, une proposition formulée en 2007 par le **comité de réflexion** présidé par l'ancien Premier ministre **Édouard Balladur**⁵, elle-même inspirée du référendum d'initiative minoritaire préconisé par le doyen **Georges Vedel** dans son rapport de 1993⁶.

a) *Un champ identique à celui du référendum relatif à un projet de loi*

Le champ du référendum d'initiative partagée est défini en référence au **champ du référendum relatif à un projet de loi**, le troisième alinéa de l'article 11 précisant qu'« *un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé [...]* ». En conséquence, en l'état de cette rédaction, **toute modification du champ du référendum initié par le**

¹ Gaston Monnerville, président du Sénat, accuse le Premier ministre de « forfaiture » ; à l'Assemblée nationale, une motion de censure est adoptée le 5 octobre 1962.

² Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, considérant 3.

³ Exception faite de la Constitution du 24 juin 1793 qui prévoyait le droit collectif de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique.

⁴ Alinéa 3 de l'article 11 de la Constitution.

⁵ Créé le 18 juillet 2007, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par Édouard Balladur, a rendu ses conclusions le 29 octobre 2007.

⁶ Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par Georges Vedel, a remis son apport le 1^{er} février 1993.

Président de la République se traduit automatiquement par une modification identique du champ du référendum d'initiative partagée.

À la différence toutefois du projet de loi pouvant faire l'objet d'un référendum à l'initiative du Président de la République, la proposition de loi référendaire « *ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an* »¹. Il s'agit ainsi d'**éviter** que la procédure du référendum d'initiative partagée ne soit utilisée pour organiser une **forme de voie d'appel populaire des décisions du Parlement**.

Cette notion de « *disposition législative promulguée depuis moins d'un an* » a par ailleurs été interprétée par le Conseil constitutionnel comme n'incluant pas les projets ou propositions de loi en cours d'examen par le Parlement².

b) Une procédure très encadrée

Innovation constitutionnelle importante, la procédure du référendum d'initiative partagée a été d'emblée entourée de **garde-fous importants** visant à limiter les risques de contournement du Parlement.

Pour parvenir à son terme, c'est-à-dire à l'organisation d'un référendum sur une proposition de loi déposée par un cinquième des parlementaires et soutenue par un dixième des électeurs, la procédure doit avoir franchi **quatre étapes principales**.

i. Le dépôt, sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, d'une proposition de loi signée par un cinquième des parlementaires

La première étape consiste en la signature, par au moins un cinquième des parlementaires, d'une proposition de loi qui est ensuite déposée sur le bureau de l'une des deux assemblées.

Conformément à l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel³, ce cinquième est calculé « *sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction* ».

Le Parlement comportant 925 membres lorsque tous ses sièges sont pourvus, le seuil d'un cinquième correspond à **185 membres**.

¹ 3^e alinéa de l'article 11 de la Constitution.

² Dans sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, le Conseil constitutionnel souligne ainsi que la proposition de loi référendaire visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris n'avait pas, « à la date d'enregistrement de la saisine, [...] pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an » (considérant 7), alors que la proposition de loi avait été déposée pendant l'examen d'un projet de loi portant sur les aéroports de Paris.

³ Créé par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

ii. Le contrôle de constitutionnalité de la proposition de loi

La constitutionnalité des initiatives référendaires est contrôlée conformément aux dispositions de l'**article 61** de la Constitution. Instauré lors de la première lecture du projet de loi constitutionnelle de 2008, ce **contrôle de constitutionnalité « en amont »** de l'adoption de l'initiative référendaire tend à « éviter qu'un texte contraire à la Constitution ou aux normes internationales ne puisse être soumis aux suffrages des électeurs puis faire l'objet de l'exception d'inconstitutionnalité ouverte désormais à l'article 61-1 de la Constitution »¹.

En application du même article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, **le Conseil constitutionnel vérifie, dans un délai d'un mois à compter de la transmission par le président d'une des deux assemblées :**

- que le nombre requis de signataires est atteint ;
- que l'objet de la proposition de loi entre dans le champ délimité au premier alinéa de l'article 11 et qu'il ne vise pas l'abrogation d'une disposition législative promulguée moins d'un an auparavant ;
- et qu'aucune de ses dispositions n'est contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel statue par une **décision motivée**, publiée au *Journal officiel*. Lorsqu'il déclare que la proposition de loi satisfait aux trois conditions énoncées ci-dessus, la publication de la décision du Conseil constitutionnel est accompagnée de la **publication du nombre de soutiens d'électeurs à recueillir**.

iii. Le recueil des soutiens d'un dixième du corps électoral

Aux termes de l'article 4 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, **dans le mois suivant** la publication de la décision de conformité du Conseil constitutionnel, le **ministre de l'intérieur** ouvre la période de recueil des soutiens des électeurs, dont la durée est fixée à **neuf mois**².

Le **dixième des électeurs** est calculé à la date de l'enregistrement de la proposition de loi référendaire par le Conseil constitutionnel, en additionnant :

- le nombre d'électeurs de nationalité française enregistrés au statut « actif » dans le **répertoire électoral unique** (REU), géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Ce chiffre comprend les électeurs inscrits sur les listes électorales principales et ceux inscrits sur les listes électorales consulaires ;

¹ Rapport n° 387 (2007-2008), déposé le 11 juin 2008, fait par Jean-Jacques Hyest au nom de la commission des lois du Sénat, commentaire de l'article 3 bis.

² Même article 4 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

- le nombre d'électeurs calédoniens, inscrits sur la **liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie**, gérée par l'Institut de la statistique et des études économiques.

En 2019, lors du recueil des soutiens des électeurs pour la proposition de loi référendaire visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, le nombre de soutiens d'électeurs inscrits sur les listes électorales à recueillir était de **4 717 396**. Aujourd'hui, en se fondant sur le nombre d'électeurs, inscrits sur les listes électorales lors du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2022, le nombre de soutiens à obtenir serait de **4 875 234**¹.

Conformément aux articles 5 et 6 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, le soutien des électeurs est recueilli sous **forme électronique**, selon **trois modalités de dépôt** :

- soit l'électeur dépose par ses propres moyens son soutien à la proposition de loi référendaire sur le **site internet dédié**². Lors du recueil des soutiens à la proposition de loi référendaire relative à Aéroports de Paris, il s'est agi de la voie de dépôt la plus utilisée (**99,27 % des soutiens ayant été directement enregistrés par les électeurs**)³ ;

- soit l'électeur dépose son soutien à la proposition de loi référendaire sur le site internet dédié à **partir des points d'accès** situés dans la commune la plus peuplée de chaque canton ou au niveau d'une circonscription administrative équivalente et dans les consulats ;

- soit **l'électeur fait enregistrer électroniquement son soutien présenté sur papier** par un agent de la commune la plus peuplée de chaque canton ou par un agent du consulat.

Le contrôle de la validité des soutiens recueillis

Pour soutenir la proposition de loi référendaire, les électeurs doivent indiquer les informations suivantes : nom de naissance, prénoms, sexe, date de naissance, lieu de vote, numéro et date de délivrance de la carte nationale d'identité ou du passeport, lieu de délivrance du passeport ou de la carte nationale d'identité, adresse électronique.

Après l'enregistrement d'un soutien, le ministère de l'intérieur dispose d'un **délai de cinq jours** pour valider ou rejeter le soutien.

¹ 48 752 339 électeurs étant inscrits sur les listes électorales lors du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2022 selon la décision du Conseil constitutionnel promulguant les résultats.

² À savoir : <https://www.referendum.interieur.gouv.fr/>

³ Source : bureau des élections du ministère de l'intérieur.

Un soutien est réputé valide lorsque le contrôle de la pièce d'identité est positif et que l'électeur n'a pas déjà apporté son soutien à la proposition de loi concernée¹.

Si le soutien est validé, les nom, prénom(s) et lieux de vote sont inscrits dans la **liste publique des soutiens, qui peut être consultée par toute personne² sur un site dédié³.**

À l'expiration de cette période de neuf mois, **le Conseil constitutionnel déclare si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales**; sa décision est publiée au *Journal officiel*⁴.

À l'issue d'un délai de deux mois à compter de cette publication, les **données collectées** dans le cadre des opérations de recueil des soutiens sont **détruites**⁵.

iv. L'absence d'examen par les deux assemblées

Aux termes du **cinquième alinéa de l'article 11** de la Constitution, le Président de la République a l'obligation de soumettre au référendum une proposition de loi qui a franchi les filtres mentionnés ci-dessus uniquement « *si elle n'a pas été examinée par les deux assemblées* » dans un délai fixé à **six mois** par la loi organique. Comme l'indique l'article 9 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, **l'examen doit avoir été mené au moins une fois par chacune des deux assemblées pour rendre impossible la tenue d'un référendum.**

La logique d'interprétation de ce « verrou » retenue par la doctrine et par l'administration⁶ apparaît la suivante : **dès lors que la procédure législative est enclenchée**, d'une manière ou d'une autre, par les deux assemblées, **la voie du référendum se ferme**. En revanche, l'absence d'examen par l'une seule des deux chambres suffit à contraindre à l'organisation d'un référendum.

C'est pour lever le doute sur l'interprétation à donner à une inscription à l'ordre du jour du Sénat que la notion d'« examen » figurant dans la Constitution a été précisée par le règlement du Sénat.

Introduite à **l'alinéa 1 bis de l'article 44 du règlement du Sénat**⁷, la « *motion tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution* » permet au Sénat de **refuser l'examen d'une**

¹ Article 4 du décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014.

² En application de l'article 7 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

³ www.referendum.interieur.gouv.fr/consultation_publicque.

⁴ Article 45-6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

⁵ Article 7 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

⁶ Ou du moins par la direction de l'action civile et du sceau du ministère de la justice, d'après les éléments transmis au rapporteur.

⁷ Par la résolution n° 119 (2020-20210) adoptée le 1^{er} juin 2021.

proposition de loi référendaire alors même que celle-ci a été inscrite à l'ordre du jour.

Si elle est adoptée, une telle motion a donc pour effet de **maintenir la possibilité de l'organisation d'un référendum** sur la proposition de loi en question – dans l'hypothèse, bien sûr, où l'Assemblée nationale ne l'aurait pas examinée non plus.

La motion tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution

Aux termes de l'alinéa 1 *bis* de l'article 44 du Règlement du Sénat, cette motion est **examinée avant l'ouverture de la discussion générale**. Le vote sur la motion a lieu immédiatement après un débat au cours duquel ont la parole l'auteur de la motion ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond de la proposition de loi et le Gouvernement. Avant le vote de cette motion, la parole est également accordée pour explication de vote à tous les sénateurs qui le demandent.

Dans sa décision n° 2021-820 DC du 1^{er} juillet 2021, le Conseil constitutionnel a jugé cette motion conforme à la Constitution. Il a notamment considéré que « ces dispositions ont uniquement pour objet de garantir l'effectivité du droit reconnu à chaque assemblée d'obtenir l'organisation d'un référendum en refusant d'examiner une telle proposition de loi. Elles n'empêchent pas que, à la suite de l'adoption d'une telle motion, la proposition de loi soit de nouveau inscrite à l'ordre du jour du Sénat et que, à cette occasion, elle puisse faire l'objet de cette motion » (cons. 34).

Le règlement de l'Assemblée nationale ne prévoit toutefois pas de disposition similaire.

c) Une procédure restée jusqu'à présent théorique

Depuis l'entrée en vigueur de la procédure du référendum d'initiative partagée, **le 1^{er} janvier 2015¹, cinq propositions de loi** déposées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ont été transmises au Conseil constitutionnel ; **sur ces cinq propositions, seule une a été déclarée conforme à la Constitution²**, et a été ouverte au recueil des soutiens des électeurs.

Le seuil d'un dixième du corps électoral n'a toutefois pas été atteint au terme de la période de recueil des soutiens³.

¹ En application de l'article 10 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

² Il s'agit de la proposition de loi n° 1867 visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, déposée le 10 avril 2019 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1867_proposition-loi#

³ Comme constaté par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020.

**Les propositions de loi déposées en application
du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution**

Date de dépôt de la proposition de loi	Intitulé de la proposition de loi	Nombre de signatures de parlementaires	Décision du Conseil constitutionnel	Nombre de soutiens d'électeurs recueillis
10 avril 2019	Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris	248	Conforme à la Constitution (décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019)	1 093 030 ¹
5 juillet 2021	Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité	200	Non-conformité (décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021)	-
21 septembre 2022	Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises	240	Non-conformité (décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022)	-
20 mars 2023	Proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans	252	Non-conformité (décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023)	-
13 avril 2023	Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans	253	Non-conformité (décision n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023)	-

Source : commission des lois du Sénat

Ainsi, la procédure dite du référendum d'initiative partagée n'a jusqu'à présent été **mise en œuvre que de façon partielle**. L'organisation d'un référendum sur le fondement du troisième alinéa de l'article 11 paraît aujourd'hui relever d'une hypothèse improbable.

Face à ce constat, la proposition de loi constitutionnelle déposée par Yan Chantrel tend à **apporter cinq modifications à l'article 11 de la Constitution**, afin de faciliter le recours à des dispositions constitutionnelles qui n'ont pas encore connu d'application concrète depuis leur entrée en vigueur il y a huit ans.

¹ Recueillis pendant la période de neuf mois ouverte du 12 juin 2019 au 12 mars 2020. Au total, 1 148 337 soutiens ont été enregistrés ; 55 307 soutiens ont été invalidés par le ministère de l'intérieur (source : décision du Conseil constitutionnel n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020).

2. La proposition de loi constitutionnelle vise à faciliter le recours au référendum et en particulier au référendum d'initiative partagée

La proposition de loi constitutionnelle tend à apporter **cinq modifications à l'article 11 de la Constitution**, pour : élargir le champ des référendums ; abaisser les seuils des signatures de parlementaires et des soutiens d'électeurs requis ; créer un deuxième type de référendum d'initiative partagée, symétrique à celui prévu aujourd'hui, en inversant les phases de soutiens parlementaire et citoyen ; et imposer la tenue du référendum d'initiative partagée sauf en cas de rejet du texte par le Parlement.

2.1. *L'élargissement du champ des référendums (qu'ils soient relatifs à un projet ou à une proposition de loi)*

La proposition de loi constitutionnelle vise à élargir le champ du référendum de l'article 11 à deux égards : d'une part, en y intégrant la politique fiscale ; d'autre part, en supprimant le terme de « réforme ».

a) *L'intégration de la politique fiscale dans le champ du référendum organisé à l'initiative du Président de la République et dans le champ du référendum d'initiative partagée*

Si les **questions relatives à la politique économique** font bien partie du champ du référendum de l'article 11, elles font, dans leur définition précise, l'objet d'une interprétation précise de la part du Conseil constitutionnel.

Dans sa **décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022** relative à la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, le Conseil constitutionnel s'est ainsi prononcé pour la première fois sur la **question de savoir si des mesures de nature fiscale étaient susceptibles d'entrer dans le champ des « réformes relatives à la politique économique »** relevant de l'article 11 de la Constitution.

Il n'a certes **pas exclu qu'une proposition de loi ayant un objet exclusivement fiscal puisse constituer une réforme relative à la politique économique.**

Toutefois, en l'espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que, « en instituant une "contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprise", cette proposition de loi a exclusivement pour objet d'augmenter, à compter de son entrée en vigueur et jusqu'au 31 décembre 2025, l'imposition de la fraction des bénéfices supérieurs à 1,25 fois la moyenne des résultats imposables au titre des exercices 2017, 2018 et 2019 des sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros ».

Aussi en a-t-il déduit que cette proposition de loi référendaire avait « pour seul effet d'abonder le budget de l'État par l'instauration jusqu'au 31 décembre 2025 d'une mesure qui se borne à augmenter le niveau de l'imposition existante des bénéficiaires de certaines sociétés » ; en conséquence, « elle ne porte [...] pas, au sens de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique économique de la nation »¹.

Pour les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle, non seulement « le champ d'application du référendum [est] trop restreint », mais aussi, « il fait l'objet d'une appréciation particulièrement stricte de la part du juge constitutionnel »².

En **intégrant expressément les questions relatives à la politique fiscale** dans le champ autorisé de l'article 11, ils souhaitent ainsi qu'à l'avenir, des propositions de loi référendaires visant par exemple à modifier des niveaux de taxation ne puissent pas être déclarées non conformes à la Constitution par le juge constitutionnel.

b) *La suppression du terme de « réforme »*

Un raisonnement comparable conduit les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle à suggérer la suppression du terme de « réforme » au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

S'appuyant à la fois sur la **décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022** et sur la **décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023**, ils constatent que le critère de la réforme constitue une exigence forte de la part du Conseil constitutionnel, l'ayant conduit à déclarer non conformes à la Constitution les deux propositions de loi référendaires concernées.

D'une part, le Conseil rappelle que la **notion de réforme a été conçue** comme « renvoyant à des projets législatifs d'une certaine ampleur, porteurs de changements importants pour les citoyens appelés à participer à la consultation référendaire, quel que soit le domaine - économique ou social - couvert »³. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que cette proposition de loi ne constituait pas une « réforme » au sens de l'article 11 de la Constitution, c'est-à-dire une modification suffisamment importante de la structure de la fiscalité⁴.

D'autre part, dans sa **décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023**, le Conseil constitutionnel a estimé que « la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans n'emporte pas de

¹ Considérant 5 de la décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022.

² Exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle, p. 4.

³ Commentaire de la décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022, p. 6.

⁴ Idem, p. 10.

changement de l'état du droit »¹ ; il a donc jugé qu'elle ne constituait pas une réforme au sens de l'article 11 de la Constitution.

Comme souligné par le commentaire de la décision, le Conseil constitutionnel « *apprécie le caractère de réforme de la proposition de loi d'initiative référendaire par rapport au droit existant, et non à un état futur de ce droit, alors même qu'il serait en voie de concrétisation* »².

En **supprimant le terme de réforme** du champ du référendum de l'article 11, les auteurs de la proposition constitutionnelle entendent ainsi permettre l'organisation de référendum pour des propositions de loi qui ne revêtent pas systématiquement une dimension capitale ni stratégique³, ou qui n'emportent pas un changement de l'état du droit par rapport à la date de dépôt de la proposition de loi référendaire.

2.2. *L'abaissement des seuils des signatures de parlementaires et de soutiens d'électeurs requis dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée*

Estimant que le seuil d'un dixième du corps électoral prévu aujourd'hui par l'alinéa 3 de l'article 11 « *paraît inaccessible* »⁴, et regrettant le non-aboutissement de la procédure pour la proposition de loi référendaire relative à Aéroports de Paris en dépit même de la mobilisation de plus d'un million de citoyens, les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle souhaitent **abaisser ce seuil à un million d'électeurs, soit 2 % du corps électoral**.

L'exposé des motifs cite ainsi, à l'appui de cette mesure, deux exemples étrangers : celui de **l'Italie**, où la procédure du **référendum abrogatif** peut être initiée par 500 000 citoyens (soit **1 % du corps électoral**), ainsi que celui de la Suisse, où cette procédure peut être initiée par 50 000 citoyens (soit 0,9 % du corps électoral).

Est également proposé **l'abaissement de moitié du nombre de signatures de parlementaires requis** : seules **93 signatures**, contre 185 aujourd'hui, suffiraient ainsi à déclencher la première étape de la procédure du référendum d'initiative partagée.

¹ Considérant 8 de la décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023.

² Commentaire de la décision précitée, p. 9.

³ A contrario, lors de son audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle de 1995, le garde des sceaux relevait que le référendum « ne doit pas intervenir dans les domaines d'intérêt mineur ou technique, mais être utilisé pour résoudre des questions capitales et stratégiques ».

⁴ Exposé des motifs, p. 4.

2.3. *La création d'un deuxième type de référendum d'initiative partagée, symétrique à celui prévu aujourd'hui, en inversant les phases des soutiens parlementaire et citoyen*

De plus, afin de favoriser les initiatives qui émaneraient directement des citoyens, la proposition de loi constitutionnelle vise à compléter la procédure de référendum d'initiative partagée initié par les parlementaires, par une **procédure symétrique** qui serait **initiée par les citoyens**.

Les phases des soutiens parlementaire et citoyen seraient ainsi inversées : **la proposition de texte serait d'abord déposée par des électeurs, avant de pouvoir être soutenue par des parlementaires**.

Les **seuils retenus** pour cette nouvelle procédure de référendum d'initiative partagée initié par des citoyens **seraient identiques à ceux** de la procédure de référendum d'initiative partagée initié par les parlementaires.

En conséquence, l'abaissement des seuils proposé - **un million de citoyens et 93 parlementaires** - s'appliquerait également à cette nouvelle procédure.

2.4. *La modification de la procédure : prévoir que si la proposition de loi n'a pas été rejetée expressément par les deux assemblées dans un certain délai, elle doit être soumise au référendum*

La dernière disposition de la proposition de loi constitutionnelle vise à **remplacer le mot « examinée » par le mot « rejetée »** ; l'objectif est ainsi de rendre l'organisation du référendum systématique sauf veto du Parlement.

Ainsi, **le seul cas dans lequel le référendum n'aurait pas lieu** serait celui où les deux assemblées du Parlement décideraient de se positionner de façon expresse en défaveur du texte, en le rejetant formellement.

Dans tous les autres cas - si l'une des deux chambres, ou si aucune d'entre elles, ne s'est saisie du texte ; si seulement une des deux chambres a rejeté le texte, mais pas l'autre ; ou encore, si l'une des deux chambres, ou les deux, ont adopté le texte -, un référendum aurait lieu.

Par rapport à l'état actuel du droit, où le référendum d'initiative partagée ne peut avoir lieu dès lors que l'une des deux chambres a examiné le texte, **les cas de figure dans lesquels un tel référendum aurait lieu apparaissent donc plus nombreux**.

Comme l'a précisé l'auteur de la proposition de loi au rapporteur, il s'agit ainsi de **donner au Parlement la possibilité de s'opposer à l'organisation d'un référendum**, tout en faisant de **l'organisation du référendum sur un texte d'initiative partagée, la norme** vers laquelle tendre, et le rejet par le Parlement de ce texte, l'exception.

3. Si elle partage le constat de la nécessaire clarification et de la simplification de la procédure du référendum d'initiative partagée, la commission ne juge pas pleinement convaincants l'ensemble des aménagements envisagés par la proposition de loi constitutionnelle

Le rapporteur admet que les garde-fous posés pour encadrer le recours à la procédure du référendum d'initiative partagée se sont révélés, à la lumière des tentatives passées, de véritables « *herses juridiques* »¹. Dans ces conditions, il estime pertinent de **réfléchir à une modification du cadre constitutionnel du référendum d'initiative partagée**, afin de simplifier la mise en œuvre de cette procédure et **augmenter les chances qu'elle aboutisse à l'adoption d'un texte par le Parlement ou par référendum**.

Les aménagements constitutionnels envisageables à cette fin doivent davantage tenir compte du rôle du Parlement dans l'élaboration, la discussion et l'adoption des lois.

Au regard de cette exigence, la commission considère que les principales dispositions retenues par la proposition de loi constitutionnelle mériteraient de faire l'objet d'un travail complémentaire.

3.1. L'élargissement du champ du référendum ne doit être envisagé qu'avec circonspection

La proposition de loi constitutionnelle est assurément ambitieuse en ce qu'elle vise à **élargir le champ des deux référendums** prévus à l'article 11 – celui à l'initiative du Président de la République, comme celui à l'initiative commune des parlementaires et des citoyens.

Or, le rapporteur souligne qu'un tel élargissement tendrait à faire de la voie référendaire **un mode d'adoption des lois non plus dérogatoire, mais quasi concurrent de la voie parlementaire**. Cette évolution entrerait en contradiction avec la conception originelle du référendum comme procédure exceptionnelle, réservée à des questions vitales ou stratégiques pour la nation ; aussi le rapporteur ne peut-il pas y être favorable.

En outre, le rapporteur attire l'attention sur le **risque** qu'il y aurait à **donner** ainsi au **Président de la République la possibilité de soumettre au référendum** des projets de loi relevant d'un champ plus vaste qu'aujourd'hui : cela reviendrait en effet à permettre au Président de la République de **contourner**, sur un large ensemble de questions, **un Parlement qui ne lui serait pas favorable**. De surcroît, cette évolution se ferait en premier lieu **au détriment du Sénat**, devant lequel le Gouvernement ne peut engager sa responsabilité pour l'adoption d'un texte.

En l'espèce, le rapporteur n'a donc pas jugé adaptées les deux dispositions visant à élargir le champ du référendum.

¹ D'après les termes employés par le directeur des affaires civiles et du sceau lors de son audition par le rapporteur.

a) *L'intégration des questions fiscales dans le champ référendaire paraît contradictoire avec l'esprit de la Constitution de la V^e République*

Le rapporteur reconnaît que la jurisprudence du Conseil constitutionnel au sujet de l'inclusion des réformes fiscales au sein des réformes économiques a pu donner lieu à des **controverse**s juridiques, bien qu'en réalité le Conseil constitutionnel ne se soit prononcé que sur le cas d'espèce dont il était saisi, sans exclure qu'une véritable réforme fiscale – qui alors ne devrait pas être limitée à la simple variation du produit d'un impôt – puisse constituer une réforme économique.

Aussi une révision constitutionnelle qui ouvrirait le champ du référendum aux questions relatives à la politique fiscale de la nation pourrait-elle présenter l'avantage de **clarifier l'état du droit**.

Pour autant, sur le fond, **l'opportunité d'une telle évolution ne paraît pas évidente**.

Tout d'abord, la matière fiscale est une **prérogative traditionnelle du Parlement**, à qui seul est reconnu le pouvoir d'autoriser la **levée de l'impôt**. Aux termes de **l'article 34** de la Constitution, les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* » sont ainsi fixées par la loi.

En outre, le constituant a, en 1995¹, explicitement exclu « *que des dispositions trouvant en principe leur place dans les lois de finances puissent faire l'objet d'un référendum* »²; or, **ces lois constituent le vecteur privilégié des réformes fiscales**. Il serait donc contradictoire avec le principe énoncé par le constituant de permettre l'adoption de mesures fiscales par la voie du référendum.

Enfin, toute mesure fiscale ayant nécessairement – plus encore qu'une mesure relevant de la politique économique *stricto sensu* – un effet sur la dépense publique, il conviendrait, pour garantir l'effectivité de l'ouverture du champ du référendum d'initiative partagée aux questions fiscales, de **s'interroger sur l'application de l'article 40 de la Constitution³ aux propositions de loi présentées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution**. En l'état du droit et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁴, le dépôt de ces propositions de loi est en effet soumis à l'article 40 de la Constitution.

¹ Voir notamment le rapport n° 2138 de l'Assemblée nationale du 5 juillet 1995.

² Observations du Gouvernement sur la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, transmises au Conseil constitutionnel le 3 octobre 2022.

³ Lequel dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

⁴ Voir la décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, dont le considérant 8 dispose qu'il appartient au Conseil constitutionnel d'examiner la « conformité à l'article 40 de la Constitution même si la question de sa recevabilité financière n'a pas été soulevée au préalable ».

b) *La suppression du terme de « réforme » pourrait mener à l'organisation de référendums sur des sujets techniques et/ou mineurs*

Le rapporteur reconnaît que la portée du terme de « réforme » **introduit en 1995 dans la Constitution est difficile à définir.**

Il relève qu'en conséquence de la suppression de ce terme, le Conseil constitutionnel n'exercerait vraisemblablement plus de **contrôle sur l'ampleur de la modification apportée à la législation** pour déterminer si la proposition de loi relève du champ référendaire.

Pour autant, **il n'est pas certain que la suppression d'un tel contrôle soit souhaitable.** En effet, le maintien du terme de « réforme » permet de **garantir que le recours au référendum soit réservé à des projets et propositions de loi** d'une certaine ampleur.

Aux yeux du rapporteur, il ne faudrait pas, sous prétexte que le champ du référendum serait actuellement trop étroit, **tomber dans l'excès inverse d'une extension de celui-ci**, qui pourrait *in fine* conduire à la **banalisation du référendum.**

D'une part, le rapporteur souligne que l'extension du champ du référendum entraînerait en tout premier lieu **l'élargissement du pouvoir donné au Président de la République** de contourner la représentation nationale en utilisant la voie référendaire.

D'autre part, la nécessité de garder à la procédure référendaire toute sa force en ne l'affaiblissant pas par son utilisation pour des questions secondaires pour la vie de la nation ou exagérément techniques doit être prise en compte.

Seuls les textes porteurs d'un enjeu fort pour le Peuple français doivent pouvoir être soumis à référendum : il ne saurait être question de donner ni au Président de la République, ni à une certaine fraction du Parlement soutenue par une partie du corps électoral, la possibilité de consulter régulièrement les citoyens sur des sujets d'importance variable, pour ne pas dire mineure au regard de l'intérêt général.

3.2. *Les modifications proposées concernant la procédure du référendum d'initiative partagée ne sont pas pleinement convaincantes*

La proposition de loi constitutionnelle met en avant **trois modifications de nature procédurale**, qui rejoignent pour deux d'entre elles des propositions faites récemment ou en cours de formalisation.

Les propositions récentes et en cours en faveur de l'assouplissement de la procédure du référendum d'initiative partagée

Le **projet de loi constitutionnelle pour un renouveau démocratique** déposé le 29 août 2019 à l'Assemblée nationale¹ prévoyait, outre un élargissement du champ du référendum, deux principales mesures visant à faciliter le recours au référendum d'initiative partagée.

D'une part, il proposait d'**abaisser les deux seuils en vigueur** : le nombre de signatures de parlementaires requis serait abaissé de moitié (soit **un dixième de parlementaires**), tandis que le nombre de soutiens d'électeurs requis serait diminué à **un million**.

D'autre part, il prévoyait de créer une **deuxième procédure** permettant, **de façon symétrique**, aux électeurs de prendre eux-mêmes l'initiative de déposer un texte de loi qui devrait ensuite recevoir le soutien des parlementaires.

Tout récemment, le **Président de la République** a annoncé – d'abord dans son discours prononcé le **4 octobre 2023** devant le Conseil constitutionnel pour le 65^e anniversaire de la Constitution de la V^e République, puis dans son courrier adressé le **6 novembre 2023** aux chefs des partis politiques et présidents de groupes parlementaires – son intention de proposer la modification de l'article 11 de la Constitution, notamment pour assouplir la procédure du référendum d'initiative partagée.

Les pistes envisagées à cet égard semblent être à ce jour les mêmes que celles présentées dans le projet de loi constitutionnelle de 2019. En tout état de cause, ces questions devraient être à l'ordre du jour de la réunion des chefs des partis politiques et présidents de groupes parlementaires, prévue le **17 novembre 2023** à l'invitation du Président de la République.

En outre, la question du référendum figure également parmi les thèmes de réflexion du **groupe de travail dirigé par le président du Sénat** qui a débuté ses travaux en novembre 2022.

a) L'abaissement des seuils ne soulève pas les mêmes questions selon qu'il s'agit des signatures des parlementaires ou des soutiens des électeurs

i. L'abaissement du nombre de signatures de parlementaires ne paraît pas indispensable

Le nombre actuel de signatures de parlementaires requis semble raisonnable au rapporteur.

Il est vrai que, entre 2015 et 2021, **deux propositions de loi référendaires** n'ont pu être transmises au Conseil constitutionnel faute de nombre suffisant de signatures.

¹ Jamais inscrit à l'ordre du jour toutefois.

**Propositions de loi déposées en application du
troisième alinéa de l'article 11 n'ayant pas atteint
le nombre de signatures de parlementaires requis**

Objet de la proposition de loi	Date d'enregistrement	Nombre de signatures de parlementaires atteint
Proposition de loi ° 459 (2017-2018) visant à soumettre au peuple français des dispositions renforçant le contrôle de l'immigration en France n	20 avril 2018 (Sénat)	2
Proposition de loi n° 1749 visant à soumettre au peuple français l'instauration de mesures d'exceptions contre les djihadistes français ayant combattu en Irak et en Syrie	6 mars 2019 (Assemblée nationale)	2

Source : direction de la séance du Sénat

Pour autant, **depuis 2019, le seuil du cinquième des membres du Parlement a été atteint à cinq reprises.**

Dans ces conditions, le rapporteur estime que le seuil d'un cinquième des membres du Parlement remplit parfaitement son **rôle de filtre**, en permettant d'éviter que la procédure pouvant conduire à la tenue d'un référendum soit enclenchée grâce à la mobilisation d'un seul groupe minoritaire et sur des sujets d'importance marginale, et en nécessitant au contraire la recherche d'un consensus entre plusieurs partis politiques.

Cependant, ce seuil **ne constitue pas un obstacle infranchissable**, en témoignent les exemples passés.

Pour le rapporteur, un **équilibre satisfaisant** semble donc avoir été atteint à ce sujet.

- ii. **Si l'abaissement du nombre de soutiens d'électeurs semble souhaitable, il est difficile de déterminer précisément dans quelle mesure**

À la lumière des tentatives passées de propositions de loi référendaires et des auditions menées, **le rapporteur rejoint les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle** sur le constat d'un **seuil aujourd'hui trop élevé** concernant les soutiens des électeurs.

Néanmoins, il n'est **pas certain que le seuil d'un million d'électeurs, tel que proposé, soit adapté.**

Certes, l'exemple de la proposition de loi référendaire relative à Aéroports de Paris prouve qu'un **tel seuil n'est pas inaccessible**, même quand le sujet n'apparaît pas doté d'une portée politique considérable relativement à d'autres questions de l'actualité ; dès lors, abaisser le nombre de soutiens requis à un million contribuerait incontestablement à faciliter le recours à la procédure du référendum d'initiative partagée.

Pour autant, le rapporteur souligne qu'un tel abaissement reviendrait à faire **perdre tout caractère de filtre** à l'exigence du soutien d'un certain nombre de citoyens.

Le chiffre d'un million de soutiens apparaît en effet facile à atteindre – et **peut-être aujourd'hui plus encore qu'en 2019**, lors de la proposition de loi relative à Aéroports de Paris –, au regard notamment de l'effet mobilisateur des réseaux sociaux. De surcroît, dans l'hypothèse de l'élargissement du champ du référendum, un tel seuil serait probablement d'autant plus facile à atteindre que les électeurs se mobiliseront plus fortement pour un texte qui serait plus proche de leurs préoccupations.

En conséquence, le rapporteur jugerait pertinent de **retenir un seuil inférieur au seuil d'un dixième du corps électoral** prévu aujourd'hui, **mais supérieur au seuil des 2 % du corps électoral** auquel correspondrait le nombre proposé d'un million d'électeurs.

La question du seuil exact à retenir n'est toutefois pas aisée à trancher ; l'hypothèse de l'abaissement du seuil de moitié, jusqu'au **cinquième du corps électoral** (soit environ 2,43 millions d'électeurs à ce jour) pourrait en particulier être envisagée, sans pour autant s'imposer avec évidence.

b) Si elle semble intéressante, la consécration d'une initiative citoyenne devant être ensuite appuyée par les parlementaires soulève des questions complexes

Pour le rapporteur, la création d'un référendum d'initiative partagée initié d'abord par les citoyens, puis soutenu par les parlementaires, constitue une proposition intéressante.

Le rapporteur juge toutefois nécessaire de faire un rappel et une mise en garde à ce sujet.

D'une part, le **droit de pétition devant les assemblées parlementaires**, tel qu'il est prévu par les règlements de chaque assemblée¹, permet d'ores et déjà de tenir compte – en partie du moins – de l'aspiration des citoyens de prendre part aux missions essentielles du Parlement que sont l'élaboration et le vote de loi et le contrôle de l'action du Gouvernement.

¹ Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées, « les conditions dans lesquelles les pétitions écrites [peuvent] être présentées » à l'Assemblée nationale et au Sénat sont fixées par les règlements de chaque assemblée.

Le droit de pétition devant le Sénat

En application des articles 87 et 88 du Règlement et du chapitre XVIII de l'Instruction générale du Bureau du Sénat, les pétitions doivent se rattacher par leur objet aux compétences du Parlement énoncées à l'article 24 de la Constitution ; elles ne peuvent proposer de modification de la Constitution.

Les plateformes sont déposées sur la plateforme en ligne e-pétitions, créée en 2020¹. L'ensemble des pétitions remplissant les **conditions de recevabilité** sont rendues publiques sur cette plateforme, avec les nom et prénom de l'auteur de la pétition.

Toute pétition ayant obtenu 100 000 signatures ou plus dans un délai de six mois² est **examinée par la Conférence des présidents**.

La Conférence des Présidents peut alors décider³ :

- soit de donner suite à la pétition⁴
- soit de ne pas donner suite à la pétition.

En outre, la Conférence des Présidents peut, sur proposition du Président du Sénat, du vice-président qui préside la délégation du Bureau en charge des pétitions, d'un président de groupe ou d'un président de commission, se saisir de toute pétition dont elle estime qu'elle présente un intérêt particulier pour les travaux du Sénat.

Le bilan qui peut être dressé de la mise en œuvre du droit de pétition devant le Sénat dans les conditions révisées en 2020 témoigne d'une certaine appropriation du dispositif par les citoyens.

Entre janvier 2020 et décembre 2022, 670 000 signatures ont ainsi été recueillies, émanant de 560 000 citoyens.

Sur les 722 pétitions qui ont été à ce jour déposées sur la plateforme, 36 pétitions ont recueilli 1 000 signatures, et **trois** d'entre elles **ont dépassé le seuil des 100 000 signatures**.

En tenant compte de la possibilité donnée à la Conférence des Présidents de s'auto-saisir d'une pétition, **six pétitions publiées ont ainsi fait l'objet d'un examen par la Conférence des Présidents** :

- une pétition relative à la « **déconjugalisation de l'allocation adulte handicapé (AAH)** » (c'est-à-dire à l'individualisation de la situation des époux pour le calcul de cette aide sociale), qui a recueilli 108 627 signatures, a conduit à l'examen par le Sénat en séance publique d'une proposition de loi en ce sens ;

- une pétition sur la « **sécurité à la chasse** », qui a recueilli 122 484 signatures, a été à l'origine de la création d'une mission de contrôle de la commission des lois et de la commission des affaires économiques, qui a préconisé plusieurs évolutions de la loi et du règlement en la matière, et au dépôt d'une proposition de loi ;

¹ <https://petitions.senat.fr/>

² Au terme de ce délai, les pétitions deviennent caduques.

³ Après avis des présidents des commissions permanentes intéressées.

⁴ À cette fin, la Conférence des Présidents peut ainsi : décider la constitution d'une mission d'information commune à plusieurs commissions permanentes ; inscrire à l'ordre du jour une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ; inscrire à l'ordre du jour un débat en séance publique ; inscrire à l'ordre du jour une proposition de loi en reprenant l'objet ; ou encore, renvoyer la pétition à la commission permanente compétente qui définit les suites à donner.

- une pétition sur l'« **interdiction du déterrage des blaireaux** », qui a recueilli 104 745 signatures, à laquelle la conférence des présidents a joint une pétition sur l'« **abolition de la chasse à courre** » (qui n'avait recueilli que 12 618 signatures), a conduit à la constitution d'une mission d'information par la commission des affaires économiques. Cette mission, tout en concluant qu'il n'y avait pas lieu d'interdire ces types de chasse, a formulé plusieurs propositions notamment en matière de formation des chasseurs et d'exercice de ces chasses ;

- une pétition relative à la « **fiscalité des dons aux associations** », forte de 101 288 signatures, a fait l'objet d'une mission d'information de la commission des finances ;

- enfin, compte tenu de l'importance du sujet, et bien qu'elle n'ait recueilli que 33 600 signatures, une pétition demandant la création d'une commission d'enquête sur les « **effets secondaires des vaccins** » a été renvoyée à la commission des affaires sociales qui a saisi l'Office parlementaire des choix scientifiques et techniques afin d'avoir un éclairage scientifique qui puisse orienter ses travaux.

Par ailleurs, parmi les **58 pétitions** ouvertes au recueil de signatures à la date du 2 novembre 2023, le nombre de signatures recueillies varie entre 1 et 619¹.

D'autre part, le rapporteur insiste sur le fait que la reconnaissance du droit, pour les citoyens, d'être à l'initiative d'un texte de loi ouvert ensuite au soutien des parlementaires ne doit pas conduire à opposer la légitimité du Parlement et celle des citoyens ; il s'agit en effet de **légitimités complémentaires, et non pas concurrentes**.

En outre, il faut se garder d'une forme de naïveté qui pourrait conduire à **se méprendre sur la véritable nature de l'initiative dite citoyenne** ; selon toute vraisemblance, les textes qui pourraient être déposés par les citoyens dans le cadre de cette nouvelle procédure seraient rédigés non pas par des citoyens isolés, mais par les appareils de partis politiques ou encore par des groupes de pression bien ancrés dans la société civile.

Enfin, si une procédure de référendum initiée en premier lieu par les citoyens devait être consacrée, il serait alors indispensable de **veiller, par un certain nombre de garanties, à l'équilibre du dispositif**, et s'assurer en particulier que ce nouvel outil de démocratie participative ne porte pas atteinte aux prérogatives du Parlement.

Parmi les nombreuses questions à trancher dans une telle hypothèse, figure notamment celle des **modalités du contrôle des propositions de texte issues de l'initiative citoyenne** qu'il reviendrait au Conseil constitutionnel d'effectuer. En effet, le **schéma aujourd'hui prévu** pour le contrôle d'une proposition de loi référendaire déposée par un cinquième des membres du Parlement semble **difficilement transposable à l'identique** dans le cas d'une initiative citoyenne, sans qu'une solution se détache nettement à ce stade de la réflexion.

¹ 619 signatures pour la pétition « Zone spéciale de carrières en Maurienne », déposée le 9 mai 2023.

Les modalités du contrôle effectué par le Conseil constitutionnel des propositions de texte issues de l'initiative citoyenne

La création d'un mécanisme de référendum d'initiative partagée sur initiative citoyenne nécessiterait sans doute de **réévaluer les modalités du contrôle assuré par le Conseil constitutionnel**, afin que celui-ci puisse jouer **un rôle de filtre pleinement efficace**.

Il appartiendra, le cas échéant, au législateur organique de fixer les règles de présentation de la proposition de texte de loi et de déterminer les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle l'ensemble du processus d'initiative partagée. Il semble d'ores et déjà **que deux hypothèses devraient être écartées** à ce sujet.

D'une part, **l'hypothèse selon laquelle le Conseil constitutionnel contrôlerait la proposition de texte une fois seulement le seuil d'un ou plusieurs millions de soutiens d'électeurs¹** atteint n'apparaît pas souhaitable. Il pourrait en effet être difficile pour les citoyens d'accepter qu'une initiative qui a reçu un tel soutien populaire soit censurée par le Conseil constitutionnel. Comme l'a souligné la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) auprès du rapporteur, si le Conseil constitutionnel n'intervenait qu'une fois le nombre de parrainages citoyens obtenus, l'institution serait placée dans une situation proche de celle qu'elle a toujours pris soin d'éviter dans son histoire, à savoir celle de censeur de l'expression directe de la souveraineté nationale (déc. n° 62-20 DC du 6 novembre 1962).

D'autre part, **l'hypothèse d'un contrôle réalisé par le Conseil constitutionnel dès le dépôt de toute initiative citoyenne par une seule personne** semble également devoir être rejetée, en raison du risque probable d'engorgement du Conseil constitutionnel, qui serait contraint de statuer, selon des délais très contraints, sur un nombre élevé de propositions qui pourraient, de surcroît, être insignifiantes, fantaisistes ou indigentes.

Par ailleurs, et sur un plan plus technique qui intéresserait le cas échéant le législateur organique ainsi que le pouvoir réglementaire, il serait également nécessaire **d'aménager la procédure de recueil des soutiens** en apportant notamment des modifications techniques à la plateforme actuelle².

Ainsi, la piste de la création d'une procédure de référendum d'initiative partagée qui serait initiée d'abord par les citoyens est incontestablement intéressante ; elle **soulève toutefois un nombre important de questions complexes**, qu'il paraît **difficile de résoudre** dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi constitutionnelle inscrite à l'espace réservé d'un groupe politique.

¹ Ou de tout autre seuil qui serait retenu.

² Comme l'a indiqué le bureau des élections du ministère de l'intérieur au rapporteur, les évolutions techniques correspondantes nécessiteraient un temps de développement informatique important ; a minima, devrait être créée une page sur laquelle les citoyens peuvent déposer eux-mêmes leurs propositions de texte.

c) *Le remplacement du mot « examinée » par « rejetée » emporte des conséquences jugées non souhaitables*

Le rapporteur reconnaît que **la rédaction actuelle du cinquième alinéa de l'article 11 n'est pas entièrement satisfaisante** par son manque de précision.

En particulier, si l'une des deux chambres rejetait une proposition de loi référendaire, et que l'autre chambre ne s'était pas prononcée du tout sur le texte dans le délai imparti, alors le Parlement ne serait pas, au sens strict, réputé avoir examiné le texte. En conséquence, la proposition de loi référendaire devrait, dans cette configuration et dans l'état actuel du droit, être soumise au référendum, et ce alors même que l'une des deux chambres a rejeté le texte. Pour le rapporteur, une telle possibilité apparaît très dommageable pour les rapports entre le Parlement et les citoyens.

Dans le même temps, le rapporteur souligne que **la rédaction envisagée** par la proposition de loi constitutionnelle comporte elle aussi une **faille**. En prévoyant que **si la proposition de loi référendaire n'a pas été rejetée expressément par les deux assemblées dans un certain délai**, elle doit être soumise au référendum, la proposition de loi constitutionnelle implique donc qu'**un texte qui a été adopté par le Parlement** soit tout de même **soumis à référendum**.

Cette procédure semble quelque peu **problématique** au rapporteur, et ce quel que soit le vote du Parlement.

En effet, **si le texte a été adopté par le Parlement**, les deux cas de figure pouvant en découler posent question :

- d'une part, si les électeurs approuvaient eux aussi le texte adopté par le Parlement, la procédure s'assimilerait alors à celle prévue à **l'article 89** de la Constitution pour la révision de la Constitution, ce qui ne se justifierait pas ;

- d'autre part, si les électeurs rejetaient la proposition de loi, alors cela équivaldrait à un désaveu brutal du Parlement, et reviendrait à opposer la légitimité des citoyens à la légitimité de leurs représentants.

À l'inverse, **un texte qui aurait été rejeté par le Parlement ne saurait être soumis à référendum**, au risque de voir la représentation parlementaire désavouée par les électeurs si jamais ceux-ci approuvaient le texte.

En conséquence, tout en **appelant de ses vœux**, dans le cadre de réflexions futures, **la clarification du terme « examen »** au cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le rapporteur estime inopérante la rédaction proposée par les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle.

*

* *

Au regard de la **complexité des questions soulevées** par l'examen de cette proposition de loi constitutionnelle et de la difficulté à apporter des réponses abouties dans un délai contraint, d'une part, et des **travaux en cours menés sur le sujet** par d'autres acteurs institutionnels, d'autre part, la commission a préféré renvoyer à une délibération ultérieure la **poursuite de la réflexion** sur ce sujet d'intérêt majeur pour l'avenir de la démocratie représentative.

Sur la proposition du rapporteur, la commission n'a donc pas adopté l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle.

En conséquence, en application du **premier alinéa de l'article 42** de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi constitutionnelle.

La commission n'a pas adopté la proposition de loi constitutionnelle.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi constitutionnelle.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 NOVEMBRE 2023

M. François-Noël Buffet, président. – La proposition de loi constitutionnelle visant à faciliter le déclenchement du référendum d’initiative partagée sera d’abord présentée par son auteur, Yan Chantrel, en application des dispositions de l’article 15 *bis* du Règlement du Sénat.

M. Yan Chantrel, auteur de la proposition de loi constitutionnelle. – Cette proposition de loi constitutionnelle vise à faciliter le déclenchement du référendum d’initiative partagée, introduit au troisième alinéa de l’article 11 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Les modalités de sa mise en œuvre ont été précisées par les lois organique et ordinaire du 6 décembre 2013 relatives à l’application de l’article 11 de la Constitution, qui sont, elles, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Je commencerai par revenir sur les conditions actuelles du déclenchement de ce référendum. L’initiative doit émaner d’au moins un cinquième des membres du Parlement, soit 185 députés et/ou sénateurs. Ensuite, elle doit être soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, ce qui représente environ 4,87 millions de personnes. De plus, selon l’article 11 de la Constitution, pour être soumise à référendum, la proposition de loi doit porter sur l’organisation des pouvoirs publics ou sur les réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation, ou tendre à autoriser la ratification d’un traité. Enfin, le Président de la République ne peut soumettre la proposition de loi à référendum que si celle-ci n’a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai de six mois.

Plusieurs tentatives d’organiser un tel référendum ont vu le jour depuis 2015 et seules cinq propositions de loi ont rassemblé le nombre requis de soutiens de parlementaires. Aucune d’entre elles n’a pu être menée à son terme, pour différentes raisons. Sur ces cinq propositions de loi, quatre ont été déclarées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel : la proposition de loi pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, en raison de dispositions jugées contraires à la Constitution ; puis la proposition de loi portant création d’une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, dont le Conseil constitutionnel a estimé qu’elle ne portait pas sur la politique économique de la nation. Enfin, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions envisagées par les deux propositions de loi visant à fixer l’âge légal de départ à la retraite à 62 ans ne constituaient pas une « réforme ».

Une seule proposition de loi a été déclarée conforme à la Constitution et ouverte au recueil des soutiens des électeurs : celle visant à affirmer le caractère de service public national d'Aéroports de Paris. Elle a toutefois recueilli le soutien de seulement un million de citoyens.

Aucun référendum d'initiative partagée n'a donc été organisé. Lorsqu'on considère la procédure dans le détail, sa mise en œuvre semble irréalisable, le seuil de signataires et de soutiens étant trop élevé et le champ d'application trop restreint.

Par ailleurs, nous vivons une crise démocratique et la participation aux élections connaît une baisse continue. Nous observons un désintérêt de plus en plus flagrant pour la chose publique, une perte de confiance dans les institutions et les partis politiques, alors que nos concitoyens aspirent à participer davantage à la vie démocratique. Ils se sentent parfois dessaisis de la décision politique et nous aurions intérêt à faciliter le recours au référendum d'initiative partagée pour replacer nos compatriotes au cœur de nos institutions. Cependant, nous ne proposons pas un référendum d'initiative citoyenne, car nous souhaitons que l'initiative reste partagée entre les citoyens et le Parlement, pour favoriser une co-construction et éviter un contournement du Parlement. Il s'agit de relancer l'outil référendaire, tombé en désuétude, en sortant du modèle plébiscitaire et en favorisant une coordination globale et citoyenne, qui permettrait de dépersonnaliser la question posée pour se focaliser sur le débat de fond.

La proposition s'inspire de différents travaux et respecte l'esprit de la Constitution de 1958, dont l'article 3 précise que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Nous nous sommes aussi inspirés des travaux du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions de 2015, coprésidé par Claude Bartolone et Michel Winock, qui avait formulé des propositions pour élargir le champ du référendum, abaisser le nombre de soutiens et empêcher l'obstruction du Parlement, dans l'objectif d'instaurer un véritable référendum d'initiative partagée. Nous reprenons aussi en partie les propositions du Président de la République, qui s'est récemment exprimé sur le sujet à l'occasion du soixante-cinquième anniversaire de la promulgation de notre Constitution.

La proposition de loi constitutionnelle prévoit des changements fondés sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour surmonter les blocages survenus. Ainsi, le champ d'application serait élargi à la politique fiscale de la nation. En outre, le mot « réforme », serait supprimé pour mettre fin à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a rejeté les dispositions n'apportant pas de changement de l'état du droit à la date d'enregistrement de la saisine.

Par ailleurs, le seuil requis de signatures citoyennes serait abaissé. À cet égard, je prendrai deux exemples de pays ayant recours à des pratiques

référendaires comparables : la Suisse a établi ce seuil à 50 000 citoyens et l'Italie l'a fixé à 500 000, sachant que sa population est à peu près équivalente à la nôtre. Nous proposons un seuil d'un million, qui reste comparativement élevé et n'a été atteint qu'une fois. Pour respecter un parallélisme des formes, nous proposons aussi d'abaisser le seuil requis de signatures de parlementaires à un dixième des membres du Parlement, ce qui représenterait 93 députés ou sénateurs.

Ensuite, il s'agit s'assurer que cette initiative soit réellement partagée. Aujourd'hui, il faut d'abord recueillir les signatures des parlementaires pour engager la procédure. La proposition de loi constitutionnelle donne la possibilité d'inverser la procédure, ce qui permettrait aux citoyens de prendre aussi l'initiative. Bien sûr, les signatures de parlementaires et le contrôle par le Conseil constitutionnel seraient toujours nécessaires.

Enfin, j'en viens à une disposition souvent méconnue, la procédure n'ayant jamais atteint cette étape. Aujourd'hui, même si le nombre requis de près de 5 millions de signatures était atteint, un simple examen du Parlement pourrait suffire à mettre un terme à l'initiative. Pour certains constitutionnalistes, le mot « examen » pourrait même correspondre à un simple renvoi en commission. La proposition de loi constitutionnelle prévoit de modifier ce point, en prévoyant que seul le rejet de la proposition de loi référendaire par un vote des deux assemblées ferait obstacle à la tenue du référendum.

Tous les garde-fous existants seraient conservés. Le référendum d'initiative partagée resterait une co-initiative et le contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel demeurerait. Je tiens d'ailleurs à rappeler que ce dernier n'existe pas pour le référendum d'initiative présidentielle.

En application de l'article 15 bis du règlement du Sénat, M. Yan Chantrel quitte la réunion.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle ont accompli un travail très important, en prenant conseil auprès d'excellents constitutionnalistes. Cependant, je vous proposerai de ne pas l'approuver, même s'il ne s'agit pas d'une fin de non-recevoir définitive. Malgré la tâche accomplie, il reste beaucoup de travail pour répondre à l'ensemble des questions soulevées par ce texte complet, qui prévoit cinq modifications de l'article 11. Par ailleurs, il semble difficile de traiter d'une question aussi complexe pendant les deux heures réservées à l'espace réservé d'un groupe parlementaire.

Les travaux sur la question du référendum ne manquent pas. Il y a quelques mois, le président du Sénat a mis en place un groupe de travail sur les institutions qui a consacré une réunion à ce sujet la semaine dernière. De son côté, le Président de la République a fait des propositions en 2019, qui se sont traduites par la présentation, en conseil des ministres, du projet

de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique. Il vient de reprendre l'initiative en faisant des propositions qui ressemblent à celles de la proposition de loi constitutionnelle. L'examen de ce texte intervient donc alors que la réflexion sur l'article 11 et d'autres aspects de l'évolution de notre Constitution bat son plein.

Cette proposition de loi constitutionnelle apporte cinq modifications à l'article 11. La première vise à élargir le champ d'application du référendum. Cette modification s'appliquerait aussi bien au référendum d'initiative partagée, qu'aux référendums initiés par le Président de la République ou le Parlement. L'histoire du référendum en France est chaotique et a conduit à de tels excès au XIX^e siècle qu'il a été effacé de nos institutions pendant de nombreuses années. Il n'est revenu dans l'ordre constitutionnel qu'avec les deux référendums de 1946 – dont le premier a échoué –, portant sur l'adoption de la Constitution. Avec un certain nombre de précautions, la V^e République a introduit le référendum législatif, qui constitue une innovation profonde. Ce dernier est conçu comme un mode exceptionnel d'adoption de la loi et non concurrent à son adoption par voie parlementaire. Il doit s'appliquer à des sujets d'une importance capitale pour la vie du pays et son avenir.

Le référendum législatif est introduit à l'article 11 de la Constitution et s'intègre donc aux pouvoirs du Président de la République pour l'exercice desquels, selon l'article 19 de la Constitution, ce dernier n'a pas besoin de contreseing. À ce titre, il est curieux d'avoir inscrit le référendum d'initiative partagée à l'article 11. Ainsi, chaque fois que nous élargissons le champ du référendum, nous élargissons aussi le champ des pouvoirs du Président de la République. Depuis quelques années, l'exercice vertical du pouvoir est critiqué. Or le référendum constitue un mode vertical d'exercice du pouvoir.

Par ailleurs, le référendum a des limites. Il consiste à poser une question à laquelle on répond par oui ou par non. Or, au Parlement, nous ne répondons jamais ainsi à des projets de loi du Gouvernement ; nous les discutons, les amendons et, grâce à la discussion et à l'intégration d'autres points de vue, ces textes peuvent trouver une assise plus large. Le référendum, c'est la démocratie en noir et blanc. Le Parlement, c'est la démocratie en couleur.

Le champ du référendum a déjà été élargi deux fois et ne constitue pas un tabou ; je suis prêt à y réfléchir et à en discuter. Les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle voudraient qu'une loi fiscale puisse être soumise à référendum ; ils ont en tête la proposition de loi déposée en application de l'article 11 visant à instaurer une lourde taxation sur les grandes entreprises permettant de dégager les mêmes marges de manœuvre financières que celles attendues de la réforme des retraites. Ils considèrent que le Conseil constitutionnel a fermé la porte à la possibilité de soumettre un texte fiscal au titre des réformes de politique économique, mais leur interprétation de la position du Conseil semble exagérée. Si une véritable

réforme fiscale avait été proposée par la proposition de loi, celle-ci aurait pu être soumise aux Français, mais une simple hausse des impôts ne constitue pas une réforme fiscale.

Les auteurs demandent donc que les textes fiscaux puissent être soumis au référendum, mais ils voudraient aussi qu'un texte puisse l'être même s'il ne s'agit pas d'une réforme. Or le référendum doit concerner des sujets vitaux pour l'avenir de la nation et je ne suis pas en faveur de sa banalisation.

À ce titre, convoquer tous les Français pour un référendum portant sur la privatisation d'Aéroports de Paris aurait été une erreur. La participation aurait été si faible que nous n'aurions pas réconcilié les Français avec la démocratie, mais nous aurions au contraire apporté la preuve que cet instrument n'aboutit pas au résultat espéré.

Les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle indiquent que la procédure inventée en 2008 n'a pas débouché sur l'organisation de référendums, mais cette procédure n'est entrée en vigueur qu'en 2015 ! Il ne semble pas scandaleux qu'aucun référendum n'ait eu lieu depuis lors ; une période de huit ans reste courte, au regard de l'histoire de la V^e République. Nous pourrions attendre encore un peu avant de modifier le système.

J'en viens au nombre de signatures de parlementaires requis, qui n'a pas été à l'origine de blocage lors des tentatives menées jusqu'à aujourd'hui ; pourquoi alors vouloir le diminuer ? Je n'en vois pas la nécessité.

Quant au nombre de citoyens, il passerait de 4 875 234 à 1 million, seuil qui a déjà été atteint pour le texte portant sur la privatisation d'Aéroports de Paris. Je suis en faveur d'un abaissement, car il n'est pas simple de réunir près de 5 millions de signatures, mais je n'irais pas jusqu'à 1 million. Il s'agit d'un sujet de débat, qui mérite un travail collectif.

Ensuite, le texte prévoit la création d'un nouveau type de référendum d'initiative partagée, qui serait à l'initiative des citoyens, comme pour le droit de pétition. Quand les parlementaires mettent en œuvre la procédure dans le cadre de l'article 11, le Conseil constitutionnel vérifie en amont la conformité du texte déposé. Si plus de 1 million d'électeurs ont apporté leur soutien à un texte d'initiative citoyenne, il sera délicat pour le Conseil d'effectuer ce contrôle *a posteriori*. En l'absence d'un contrôle exercé par le Conseil constitutionnel et les parlementaires, je crains que ces initiatives citoyennes ne donnent lieu à des textes que nous serions obligés d'examiner alors qu'ils violeraient les droits fondamentaux de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'idée paraît généreuse, mais sa réalisation n'est pas si simple.

Le texte permettrait d'imposer le recours au référendum d'initiative partagée si, à l'issue d'un certain délai, le Parlement n'a pas rejeté la proposition de loi. Actuellement, en vertu de la Constitution, le référendum est imposé si le Parlement n'a pas examiné la proposition de loi. Afin de

lever le doute sur l'interprétation à donner à une inscription à l'ordre du jour, le Règlement du Sénat a précisé la notion d'« examen ». Ainsi, il prévoit une « motion tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 », qui permet au Sénat de refuser l'examen d'une proposition de loi référendaire alors même que celle-ci a été inscrite à l'ordre du jour. Le règlement de l'Assemblée nationale ne prévoit pas de disposition similaire. C'est pourquoi je comprends que les auteurs de la proposition de loi aient voulu modifier la rédaction de l'article 11. Toutefois, ils n'envisagent l'absence de référendum que dans le cas où le Parlement a expressément rejeté le texte ; mais en cas d'adoption du texte, même s'il a été amendé, le référendum aurait lieu.

Je ne vois pas comment les citoyens pourraient être consultés sur un texte rejeté par le Parlement, car cela reviendrait à le désavouer. Parallèlement, je ne vois pas non plus comment pourrait leur être soumis un texte approuvé par le Parlement. Cela s'apparenterait à la procédure prévue par l'article 89 de la Constitution pour réviser la Constitution.

Ce texte ouvre un débat très intéressant, mais je ne peux l'approuver à ce stade sans imaginer de profonds changements de plusieurs articles de la Constitution, y compris au sujet de la procédure législative. J'estime que, sur un tel sujet, un seul débat de deux heures dans notre hémicycle n'est pas suffisant.

M. Éric Kerrouche. – Je ne suis pas juriste, mais politiste : les propos de Philippe Bas confirment que le droit peut servir à faire de la politique.

Il me semble étonnant que vous considériez qu'il est normal que l'on n'ait pas recouru au référendum d'initiative partagée. Vous n'êtes pas surpris par le fait que la pratique référendaire soit rare en France, où aucun référendum n'a été organisé depuis vingt ans. Je ne comprends pas que l'on puisse se satisfaire qu'un outil démocratique volontairement créé dans le cadre d'une révision constitutionnelle dysfonctionne et ne soit pas opérationnel.

Derrière la question du référendum d'initiative partagée se pose la question d'une certaine désespérance de la pratique démocratique en France, ou, plus exactement, celle de l'impossibilité pour une partie des Français d'exprimer leur avis. Vous vous étonnez que nous, élus de gauche, ayons voulu mettre au cœur du débat la question de la politique fiscale et des privatisations, qui nous semble prioritaire. En revanche, lorsqu'il est question d'étendre le référendum à la question de l'immigration, cela ne vous pose aucun problème. À chacun ses priorités !

Le problème du référendum en France tient au fait qu'il a été utilisé de manière personnalisée. Aussi bien sous l'Empire que par la suite, la dérive plébiscitaire du référendum était avérée, puisqu'il y avait une confusion entre l'auteur de la question et la question elle-même. Je vous rappelle cependant que, dans les travaux préparatoires de la V^e République,

l'article 11 était beaucoup plus étendu qu'il ne l'est actuellement et son périmètre englobait, me semble-t-il, l'ensemble du périmètre de l'article 34. Il n'a été réduit qu'après accord du général de Gaulle avec les forces politiques de l'époque. La volonté initiale était donc de faire en sorte que l'outil référendaire ait une certaine importance.

Le référendum revêt une importance singulière pour l'ensemble de nos citoyens. Si ces derniers choisissent d'ordinaire leurs représentants, le référendum leur offre toutefois la possibilité particulière d'être à la fois gouvernés et gouvernants. D'où l'importance de cette proposition de loi.

En effet, nous ne pouvons nous satisfaire qu'aucune des cinq tentatives de référendum d'initiative partagée n'ait aboutie. Nous ne pouvons pas non plus nous satisfaire de ce que, après avoir passé la première étape, la procédure s'arrête alors même qu'un million d'électeurs, sur les 47 millions qui constituaient alors le corps électoral, se sont mobilisées.

Je rappelle que cette proposition de loi est assez consensuelle, puisqu'elle reprend les initiatives portées par Emmanuel Macron en 2019, mais aussi opportunément lors des rencontres de Saint-Denis. Elle permet de lever les verrous que sont les seuils actuels. Si nous souhaitons offrir aux citoyens des outils de participation, encore faut-il que ceux-ci ne soient pas remis en cause par des seuils difficiles à atteindre. Or le seuil actuellement fixé à 4,8 millions de personnes est proprement infranchissable, et tout le monde le sait. Le seuil d'un million, qui vous semble trop bas, est pourtant encore supérieur à celui qui a été retenu par un certain nombre de pays, parmi lesquels le Portugal, les Pays-Bas, la Suisse et l'Italie, dont la taille et la population sont comparables à celles de la France.

Remplacer le mot « réforme » par le mot « politique » et introduire les questions fiscales vous posent problème. Or, il s'agit là de reprendre les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, eux-mêmes intégrés au bloc de constitutionnalité. Il est évident que la lecture faite par le Conseil constitutionnel du mot « réforme » a été trop restrictive et qu'elle empêche d'avancer sur des questions pourtant importantes pour les Français. Je rappelle que la proposition de loi constitutionnelle qui a été déposée par le groupe Les Républicains sur la souveraineté de la France, la nationalité, l'immigration et l'asile ne s'encombre pas des mêmes difficultés ni des mêmes subtilités, puisque le champ du référendum est plus vaste encore.

Je rappelle aussi que la possibilité donnée aux citoyens de présenter une proposition de loi avait déjà été proposée en 2008 par des députés socialistes ainsi que par des sénateurs de droite comme Hugues Portelli, Patrice Gélard et Jean-René Lecerf. Leur amendement avait été retiré au dernier moment.

Enfin, cette proposition de loi entend lever un dernier blocage technique.

Si un groupe politique choisit d'inscrire dans son espace réservé un texte proposé aux citoyens, le référendum peut être évité alors même que le texte en question a été soutenu. Après une tentative de modification du Règlement du Sénat en 2019 par Jean-Pierre Sueur, nous avons voté un dispositif à l'alinéa 1 *bis* de l'article 44 qui crée une motion précisément pour éviter ce cas de figure. Cette motion étant imparfaite, ce texte vient corriger ce dernier blocage.

Pour toutes ces raisons, nous soutiendrons ce texte, car c'est un bon texte. Vous avez dit, Philippe Bas, que le référendum était une version en noir et blanc de la vie politique, tandis que la discussion politique en était la version en couleur. Cet argument est classiquement utilisé pour remettre en cause le référendum. Pour ma part, j'estime que le référendum donne de la vie politique une version en 3D.

Mme Cécile Cukierman. – Ce texte s'inscrit dans une actualité sénatoriale, marquée, d'une part, par la volonté du président du Sénat de relancer le groupe de travail sur les institutions et de réfléchir aux manières de mieux associer les citoyens aux décisions locales et nationales, et, d'autre part, par la rencontre avec le Président de la République à Saint-Denis en fin de semaine. Le sujet me paraît bien entendu important, mais il me semble délicat de le trancher rapidement et de manière binaire.

La vraie difficulté que nous avons aujourd'hui avec l'article 11 tient au fait qu'une mesure prévue dans la Constitution est inapplicable de fait. Rien n'est pire que d'afficher des possibles qui ne se réalisent jamais.

Nous traversons une crise politique de défiance, qui fait suite au mouvement des « gilets jaunes », mais aussi au développement d'une société dominée par les réseaux sociaux où s'exprime une forme de complotisme, parfois massivement suivi.

À la différence d'autres pays, nous n'avons pas de véritable culture référendaire dans la vie politique française. En revanche, je suis très attachée, avec mon groupe, à une culture politique qui ne peut pas reposer sur un « ni oui ni non ». La responsabilité politique doit nous amener autant que possible à avancer ensemble, parfois dans nos contradictions et nos désaccords, plutôt que d'acter par facilité des clivages par un référendum.

Cette proposition de loi oscille entre le « trop » et le « pas assez ». Le seuil de 1 million de citoyens et des 93 parlementaires est une mauvaise bonne réponse. Il convient de prendre le temps de réfléchir pour fixer un seuil qui soit à la fois opérant et exigeant.

Oui, il importe de repenser le référendum d'initiative partagée, de revoir la place du Conseil constitutionnel pour renforcer celle du Parlement et ainsi assurer un contrôle constitutionnel. Il est nécessaire de penser des

facilitations, mais, en l'état actuel du texte, celles-ci vont trop loin et seront demain la source d'autres problèmes pour notre démocratie.

C'est la raison pour laquelle nous ne voterons pas cette proposition de loi constitutionnelle dans sa rédaction actuelle.

M. Guy Benarroche. – La société a changé, les modes d'expression ont changé, la participation des citoyens à la vie politique a changé. L'un des principaux problèmes de ce que nous appelons la « non-application citoyenne » est que la Constitution, qui est restée globalement la même depuis 1958, est aujourd'hui en décalage avec l'évolution réelle de tous les modes d'expression citoyenne. Le rapporteur indique que le référendum est démocratie en noir et blanc ; il vise ce faisant par ricochet tous les modes d'expression citoyenne, car les réseaux permettent à tous de s'exprimer sur tous les sujets, sur le mode binaire qui est celui de l'informatique.

Je remercie les élus socialistes d'avoir déposé cette proposition de loi constitutionnelle, puisqu'elle soulève deux questions : d'une part, celle de l'utilité de garder dans notre Constitution un outil inapplicable, inopérant et, d'autre part, celle des outils permettant une application réelle de l'expression citoyenne qui s'exprime au quotidien sur les réseaux, mais aussi par les initiatives locales.

Je suis donc d'accord avec la proposition de modifier le référendum d'initiative partagée, ainsi qu'avec les remarques concernant le périmètre et le contrôle du Conseil constitutionnel, mais ces mesures ne sont pas suffisantes. D'autres mécanismes de démocratie participative locale doivent être expérimentés. Par exemple, Éric Piolle a expérimenté sans fondement légal le référendum d'initiative citoyenne local à Grenoble, avec des taux de participation assez élevés. Un certain nombre de mesures peuvent donc être prises, avant de réformer plus en profondeur notre Constitution, pour renforcer l'implication citoyenne et protéger nos décisions contre de constantes attaques en illégitimité.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Monsieur Kerrouche, vous vous demandez comment je peux me satisfaire de la création d'un outil démocratique qui dysfonctionne. Je ne reprends pas à mon compte, huit ans seulement après sa création, le constat d'un dysfonctionnement de cet outil. Je trouve au contraire qu'avoir écarté de la procédure du référendum d'initiative partagée des questions qui n'étaient pas cruciales pour l'avenir du pays prouve le bon fonctionnement de celle-ci. Je refuse de faire mienne l'idée qu'un million de citoyens, sur les 48 millions d'électeurs que compte le pays, puissent déterminer l'agenda politique.

Je remercie Cécile Cukierman d'avoir montré toute l'ampleur des questions que ce texte soulève et qui justifient un examen approfondi de celui-ci. Je la remercie également de le relier aux autres questions d'actualisation de notre Constitution pour l'adapter aux temps modernes.

Monsieur Benarroche, lorsque je parlais de « démocratie en noir et blanc », je voulais dire que rares sont les questions politiques qui peuvent se résoudre par oui ou non. J'estime également que les usages en vigueur sur les réseaux sociaux ne doivent pas nous servir de cadre de référence pour modifier la Constitution.

Vous avez parlé d'initiatives locales nombreuses. En réalité, elles sont rares et, dans certains cas, désavouées par des décisions gouvernementales. Je pense notamment au référendum sur Notre-Dame-des-Landes. J'imagine que, dans ce cas précis, vous vous êtes réjouis que la volonté du peuple n'ait pas été suivie.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle n'est pas adopté.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi constitutionnelle déposée sur le Bureau du Sénat.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

M. Yan Chantrel, sénateur représentant les Français établis hors de France, auteur de la proposition de loi constitutionnelle

Ministère de la justice - Direction des affaires civiles et du sceau

M. Rémi Decout-Paolini, maître des requêtes au Conseil d'État, directeur des affaires civiles et du sceau

Mme Alexandra Stoltz-Valette, cheffe du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

M. Clément Henry, adjoint à la cheffe du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

M. Louis-Marie Tessier, rédacteur au bureau du droit constitutionnel et du droit public général

Table ronde de professeurs de droit et de science politique

M. Dominique Chagnollaude Sabouret, professeur de droit constitutionnel à l'université Panthéon-Assas

M. Bastien François, professeur de science politique à l'université Paris I - Panthéon Sorbonne

M. Bertrand Mathieu, professeur émérite de l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne, président de l'association française de droit constitutionnel

M. Patrick Taillon, professeur de droit constitutionnel à l'université Laval (Québec)

CONTRIBUTION ÉCRITE

Ministère de l'intérieur - bureau des élections politiques

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-571.html>