

## Projet de loi et projet de loi organique – Article 11 de la Constitution

Assemblée nationale – mardi 21 décembre 2011

---

Monsieur le président,

Monsieur le rapporteur (Guy GEOFFROY),

Mesdames et Messieurs les députés,

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été l'occasion de reconnaître à nos concitoyens de nouveaux droits. Droit d'exciper de l'inconstitutionnalité d'une loi à l'occasion de toute instance, possibilité de saisir le Défenseur des droits, autorité de niveau constitutionnel, dotée de compétences élargies et de moyens d'action sans précédent, droit de saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature du comportement d'un magistrat susceptible de faire l'objet de poursuites disciplinaires. Les deux textes soumis à votre examen aujourd'hui déterminent les conditions dans lesquelles, conformément aux nouvelles dispositions de l'article 11 de la Constitution, les électeurs pourront apporter leur soutien à une proposition de loi dans le but de la faire adopter par le Parlement ou par la voie du référendum.

Proposée par le Comité Vedel en 1993 pour renforcer le droit des citoyens, la proposition de référendum d'initiative partagée a été reprise, en 2007, par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République. L'article 11 de la Constitution dispose désormais qu'un *« référendum peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits »* ; *« cette initiative prend la forme d'une proposition de loi »*. Vous rappeliez, Monsieur le rapporteur, la portée particulière de ce droit, au regard des exemples étrangers ou européen. Je voudrais souligner que, contrairement au référendum légiférant américain ou italien qui ne peut conduire qu'à l'abrogation de textes existants, le constituant a souhaité que cette nouvelle procédure puisse conduire à l'élaboration de nouvelles normes dans tous les domaines relevant actuellement du champ du référendum (à l'exception des réformes constitutionnelles).

Ne pouvant intervenir que dans les domaines énumérés à l'article 11 et sur un texte préalablement jugé constitutionnel par le Conseil constitutionnel, cette nouvelle procédure référendaire n'a par ailleurs aucune visée plébiscitaire. Au contraire : il

s'agit de remettre le citoyen au cœur du débat politique en lui donnant l'occasion de s'engager publiquement au soutien d'un texte portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Il s'agit par conséquent d'une avancée significative dans l'exercice de la démocratie. Depuis plusieurs années, notamment dans le domaine environnemental, cette participation s'est considérablement élargie : nous avons en effet multiplié les lieux et les formes de consultation de la société civile, afin d'approfondir le travail préparatoire à l'élaboration des normes. Mais aujourd'hui, nous franchissons un nouveau pas.

Ces textes viennent, aussi, parachever la mise en œuvre de la révision constitutionnelle de 2008 : une fois adoptés, l'ensemble des dispositions voulues par le constituant seront entrées en vigueur, donnant ainsi sa pleine effectivité à l'une des réformes majeures de nos institutions depuis le début de la Cinquième République.

\*

Conformément à l'article 11, le projet de loi organique qui vous est aujourd'hui soumis détermine **les conditions de présentation de l'initiative partagée ainsi que les modalités de son contrôle** que le constituant a confié au Conseil constitutionnel.

Le texte précise, ainsi, que **l'initiative est d'abord soumise au Conseil constitutionnel par les membres du Parlement qui en sont les signataires**. La haute juridiction dispose alors d'un délai d'un mois pour vérifier que les conditions de recevabilité prévues par la Constitution sont respectées, telles que notamment le soutien d'un cinquième des membres du parlement, le respect du champ du référendum défini à l'article 11 de la Constitution, la conformité de la proposition de loi à l'ensemble des dispositions de la Constitution.

Par mesure de cohérence, votre commission a souhaité préciser dans le projet de loi ordinaire que les dispositions de l'article 39 de la Constitution qui permettent de saisir pour avis le Conseil d'Etat d'une proposition de loi ne seront plus applicables dès lors qu'une proposition de loi aura été transmise au Conseil constitutionnel au titre de l'article 11. Il convient en effet d'éviter le chevauchement de procédures qu'induirait une saisine parallèle des deux institutions dont les contrôles porteraient, en partie, sur les mêmes questions juridiques.

**Une fois déclarée recevable, la proposition doit recueillir comme je le disais le soutien d'au moins un dixième du corps électoral. Le projet de loi organique encadre la procédure de recueil de soutiens, afin de garantir la sincérité et la régularité des soutiens.**

Le recueil des soutiens s'opèrera par voie électronique, ce moyen moderne facilitera les opérations et permettra également un contrôle effectif par le Conseil constitutionnel. Comme vous le lui avait très pertinemment proposé, monsieur le rapporteur, afin de garantir un accès effectif à la procédure, le texte adopté par votre Commission des lois prévoit la mise à disposition par les communes ayant la qualité de chef-lieu de canton de points d'accès Internet. Une commission spéciale sera chargée d'assurer le suivi de l'ensemble des opérations de recueil du soutien des électeurs et de régler, pendant cette période de recueil, les éventuelles réclamations et contestations relatives au déroulement de ces opérations. Sur proposition de votre rapporteur, les garanties d'indépendance et d'impartialité de cette commission ont été renforcées : les membres, ainsi que leurs collaborateurs ou toute autre personne prenant part aux travaux, seront astreints à une obligation de discrétion sur le contenu des débats, les votes et les documents de travail. Je rappellerai que par sa composition, la commission présente d'importantes garanties d'indépendance et de compétence : en effet, elle comprendra six membres issus des hautes juridictions (Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour des comptes), nommés pour un mandat de six ans non renouvelable et soumis à un régime d'incompatibilités.

Votre commission a souhaité fixer un délai d'un mois pour l'examen par le Conseil constitutionnel du nombre et de la validité des soutiens. C'est une question sur laquelle la réflexion n'est peut-être pas allée jusqu'à son terme. Fixer un délai à ce stade de la procédure n'apparaît pas indispensable. En tout état de cause, il nous

faut nous assurer que ce délai laissera au Conseil constitutionnel les moyens d'opérer un contrôle approfondi sur le travail réalisé par la commission chargée de superviser le recueil des soutiens.

\*

Le projet de loi ordinaire vient préciser les sanctions applicables en cas de violation des dispositions encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs : qu'il s'agisse de l'usurpation d'identité d'un citoyen inscrit sur les listes électorales, de l'altération des données collectées par voie électronique, ou encore de menaces, violences ou toute forme de pression exercée sur les citoyens pour les contraindre ou les dissuader d'apporter leur soutien à l'initiative. Je voudrais saluer l'important travail de mise en cohérence des sanctions pénales effectué par votre rapporteur. Les peines sanctionnant les différentes infractions créées par le projet de loi sont désormais harmonisées.

Le soutien apporté par des électeurs à une proposition de loi soumise à la procédure de l'article 11 sera susceptible de révéler leurs opinions politiques. Même si le recueil de ces données à caractère personnel ne tombe pas sous le coup des interdictions formulées dans la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés il était impératif d'encadrer le traitement qui en sera fait.

Les citoyens qui apporteront leur soutien doivent bénéficier de toutes les garanties : les données les concernant qui seront recueillies électroniquement devront servir aux seules fins de vérification et de contrôle prévues par le texte, toute utilisation contraire sera pénalement sanctionnée. Comme le requiert la loi du 6 janvier 1978, le recueil et le traitement des données devront être entourés de toutes les mesures de sécurité nécessaires, notamment techniques. Les conditions de consultation des listes de soutien et de conservation des données seront précisément définies par décret en Conseil d'Etat.

Sur proposition de votre rapporteur, le projet de loi a été complété afin de renforcer les garanties de cette protection des données à caractère personnel. Le décret qui fixera les conditions de mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel qui seront nécessaires au recueil des soutiens des électeurs sera ainsi

soumis à la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Cette consultation apparaît pleinement justifiée.

\*

Une fois la recevabilité de l'initiative au regard de la condition du nombre de soutiens recueillis établie par le Conseil constitutionnel, la proposition de loi sera soumise à l'examen du Parlement qui disposera, selon les termes du projet de loi organique et comme le recommandait la Commission Balladur, de douze mois pour l'examiner. A l'expiration de ce délai, et à défaut de ce double examen des chambres, le président de la République devra la soumettre au référendum dans un délai de quatre mois. La procédure de l'article 11 doit en premier lieu permettre aux citoyens de voir le texte qu'ils proposent inscrit à l'ordre du jour des assemblées et soumis au débat parlementaire. Ce n'est que si le Parlement ne s'est pas prononcé, de quelque manière que ce soit, et dans un délai de douze mois, sur le texte ayant reçu le soutien d'un dixième des électeurs qu'il sera soumis au référendum.

\*

\* \*

Les textes soumis à votre examen ont été enrichis par votre commission. Ils donneront son entière effectivité à la procédure instituée à l'article 11 de la Constitution au référendum d'initiative partagée.

En adoptant ces textes, vous permettrez que nos concitoyens puissent disposer de ce nouveau moyen de participer directement à la vie démocratique de notre pays sans qu'il ne soit aucunement porté atteinte à l'équilibre de nos institutions et à la place renforcée qu'y occupe le Parlement depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Je vous remercie.