



...la proposition de loi constitutionnelle visant à **FACILITER LE DÉCLENCHEMENT DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE**

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.

1. 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**.

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 ;

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 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, DEMURÉE 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.

Sur ces cinq propositions, seule une a été déclarée conforme à la Constitution³, 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 soutiens⁴.

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 ⁵
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, l'organisation d'un référendum sur le fondement du troisième alinéa de l'article 11 paraît aujourd'hui relever d'une **hypothèse improbable**.

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.

³ 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.

⁴ Comme constaté par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020.

⁵ 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.

2. 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.

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 »³ ;
- 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 »⁴.

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 »⁵, 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.

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle, page 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 ».

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

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

⁵ Exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle, page 4.

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 initié par les parlementaires. En conséquence, l'abaissement des seuils proposé s'appliquerait également à elle.

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.**

3. 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.

Réunie le mercredi 15 novembre 2023, 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 sur le texte initial de la proposition de loi constitutionnelle lors de son examen en séance publique le 22 novembre 2023.

POUR EN SAVOIR +

- **Discours** du Président de la République devant le Conseil constitutionnel à l'occasion du 65^e anniversaire de la Constitution de la V^e République, le 4 octobre 2023
- **Décision** du Conseil constitutionnel n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023 sur la proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans
- **Décision** du Conseil constitutionnel n° 2019-1-9 RIP du 9 mai 2019 sur la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Philippe Bas

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Manche

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel
du Règlement et d'administration générale
[http://www.senat.fr/
commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)
Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)