

PRÉSENTATION DES PÉTITIONS TRANSMISES
À LA COMMISSION DES LOIS
DEPUIS LE 11 OCTOBRE 2023

RAPPORTEURE : MME LAURE MILLER

Procédure d'examen des pétitions à l'Assemblée nationale

Les pétitions peuvent être adressées par une ou plusieurs personnes au Président de l'Assemblée nationale. Leur procédure d'examen est prévue par le chapitre VIII du Règlement de l'Assemblée nationale (art. 147 à 151).

Les pétitions sont adressées par voie électronique ⁽¹⁾. Elles sont recevables dès lors qu'y figurent les adresses électroniques et postales des pétitionnaires et leurs signatures. Elles ne sont soumises à aucune condition de nationalité, de résidence ou d'âge de leur auteur, ni à aucune condition tenant à leur objet.

La majorité d'entre elles porte sur le vote, la modification ou l'abrogation de lois, l'organisation de débats sur des sujets d'actualité ou encore l'intervention du Président de l'Assemblée nationale auprès de personnalités ou d'institutions politiques françaises ou étrangères afin de résoudre une difficulté, de faire évoluer une situation, *etc.*

Depuis le 1^{er} septembre 2019, les pétitions sont enregistrées, puis renvoyées par le Président de l'Assemblée nationale à la commission compétente. À cette fin, la commission désigne en son sein un rapporteur.

Saisie de la pétition, la commission peut, sur proposition de son rapporteur, décider soit de la classer, soit de l'examiner. Les pétitions examinées donnent lieu à l'établissement d'un rapport pouvant être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée ⁽²⁾ et reproduisant leur texte ainsi que le compte rendu des débats. La commission peut alors décider d'associer à ses débats les premiers signataires de la pétition.

Le bureau de la commission des Lois a décidé, le 5 juillet 2022, que celle-ci ne traiterait que les pétitions ayant recueilli plus de 5 000 signataires dans un délai de six mois.

Depuis la précédente réunion de la commission des Lois consacrée aux pétitions, le 11 octobre 2023, 218 pétitions ont enregistrées à l'Assemblée, dont 86 relèvent de la commission des Lois. Trois d'entre elles comptent plus de 5 000 signataires ; 133 pétitions n'ayant pas atteint le seuil de 5 000 signatures ont été classées.

(1) Une plateforme a été ouverte à cette fin le 1^{er} octobre 2020.

(2) Dans ce cas, le règlement prévoit des interventions orales de députés ou du Gouvernement, mais pas de vote.

Pétition n° 2082 (7 974 signataires au 8 avril 2024)

Objet de la pétition : À la suite du classement des pétitions n° 1109 et n° 1 559 visant à introduire un référendum d’initiative citoyenne en matière constitutionnelle, la présente pétition propose une nouvelle version de révision de l’article 89 de la Constitution, afin de tenir compte des observations formulées par les membres de la commission lors des réunions des 5 avril et 11 octobre 2023.

Les pétitionnaires rappellent qu’aux termes de l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789, les citoyens ont le droit de concourir personnellement à la formation de la loi et que l’article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que le peuple, à qui appartient la souveraineté nationale, peut l’exercer notamment par la voie du référendum.

Les auteurs de cette pétition indiquent vouloir élargir l’initiative d’une révision constitutionnelle aux citoyens, mais aussi, par cette nouvelle rédaction, préserver le rôle du Parlement dans la procédure de révision de la Constitution, notamment en permettant dans certains cas d’adopter une révision constitutionnelle par la voie du Congrès. S’inspirant du modèle suisse, les parlementaires disposeraient d’un pouvoir de « contre-proposition », pour adopter une proposition de révision concurrente de la proposition d’initiative citoyenne, afin d’en appeler à l’arbitrage populaire, en soumettant le même jour à referendum les deux propositions de révision concurrentes.

Enfin, s’agissant de la procédure, les pétitionnaires font part de leur souhait que leurs experts soient conviés à la réunion de commission en application de l’article 148 du Règlement de l’Assemblée nationale.

Ils demandent en outre que le détail des votes des membres de la commission des Lois soit publié.

Analyse :

- **S’agissant de l’association des signataires de la pétition à la réunion de commission :**

Aux termes du cinquième alinéa de l’article 148 du Règlement de l’Assemblée nationale (RAN), « *la commission compétente peut décider d’associer à ses débats les premiers signataires de la pétition* ».

Il convient de rappeler que les premiers signataires de la pétition pourraient être associés aux travaux de la commission des Lois dans l’éventualité où la présente pétition ne serait pas classée. Il s’agit par ailleurs d’une faculté laissée à la libre appréciation de la commission.

- **S’agissant de la publication du détail des votes en commission :**

L’article 46 du RAN dispose que « les travaux des commissions sont publics ».

Dans le commentaire de la décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel précise que : « *Le compte rendu des travaux des commissions, (...) sans être exhaustif, devait rendre compte suffisamment de l’examen des projets et propositions de loi pour répondre aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Le respect de ces exigences impose ainsi que soient retracés l’ensemble des interventions – les interventions liminaires, mais également celles qui sont faites lors de l’examen et du vote des amendements et des articles –, ainsi que les motifs des modifications proposées aux textes dont les commissions sont saisies et les votes émis en leur sein.* »

Or, ces exigences constitutionnelles sont transposées aux pétitions : les réunions de commission sont filmées et le compte rendu fait mention de toutes les interventions de députés, ainsi que du sort réservé aux pétitions lorsque la proposition de classement est mise aux voix. En tout état de cause, l’absence de mention nominative du vote respecte les exigences constitutionnelles.

- **S’agissant de la proposition de révision de l’article 89 de la Constitution :**

L’article 89 de la Constitution est relatif à la procédure de révision de la Constitution. L’initiative d’une révision constitutionnelle appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement. Après un vote du projet de révision par les deux chambres en termes identiques, le Président peut décider soit de le soumettre soit au référendum, soit au Parlement réuni en Congrès. Dans le second cas, le projet est approuvé s’il réunit les trois cinquièmes des suffrages exprimés.

La Constitution de la V^e République a été révisée 25 fois. Sur ces 25 révisions constitutionnelles, seules deux ont été approuvées par la voie du référendum : l’élection du Président de la République au suffrage universel en 1962, selon la procédure prévue à l’article 11, et la réduction de sept à cinq ans de la durée du mandat présidentiel en 2000, par la voie prévue par l’article 89 pour toute révision constitutionnelle.

Dans le projet de révision de l’article 89 qui nous est soumis, la proposition de révision constitutionnelle d’initiative citoyenne qui recueillerait 50 000 signatures de citoyens, serait d’abord soumise à un contrôle de recevabilité assuré par le Conseil constitutionnel. Si elle était déclarée recevable dans un délai de 2 mois, puis soutenue par un million de citoyens dans un délai de 18 mois, elle serait alors obligatoirement soumise à référendum. Les parlementaires disposeraient, quant à eux, d’un délai de 24 mois pour formuler une contre-proposition. Dans ce cas, les

deux propositions seraient obligatoirement soumises à référendum le même jour, celle recueillant le plus de voix pouvant seule être adoptée.

Bien que la pétition rétablisse en principe la possibilité de réunir le Parlement en Congrès pour approuver une révision constitutionnelle d'initiative présidentielle, les citoyens pourraient y faire obstacle : à la suite de la publication du décret du Président de la République convoquant le Parlement en Congrès, ils disposeraient d'un délai de 200 jours pour réunir 500 000 signatures d'électeurs exigeants un référendum. Dans ce cas, la voie du Congrès ne pourrait plus être poursuivie et seul un référendum pourrait permettre à la proposition de révision d'être adoptée.

En dépit de la volonté d'accroître les droits des citoyens, le projet de révision constitutionnelle présente, là encore, plusieurs difficultés.

En premier lieu, **le contrôle de constitutionnalité** de l'objet de la révision constitutionnelle, qui serait assuré par le Conseil constitutionnel dans un délai de deux mois, **pourrait prendre la forme d'une validation implicite**. Bien que le projet amendé de révision de l'article 89 tienne désormais compte de la compétence du juge constitutionnel et lui laisse un délai suffisant pour statuer, il n'en demeure pas moins qu'à « *l'issue de ce délai, la proposition est considérée comme valide* ». Une telle disposition, sur une matière aussi essentielle que le droit constitutionnel, pourrait être dangereuse : si le Conseil constitutionnel ne rendait pas sa décision à terme échu, cela vaudrait conformité à la Constitution. Or, l'encadrement actuel de la procédure de révision vise à préserver la stabilité du texte constitutionnel ainsi que la protection des droits et libertés fondamentaux.

En second lieu, il est précisé que, après le contrôle formel opéré par le Conseil constitutionnel, le **quorum à atteindre en vue de l'organisation d'un référendum serait limité à un million de signatures**, celles-ci devant être recueillies dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la proposition.

Cette solution n'apparaît pas cohérente, car **ce seuil serait bien inférieur à celui qui est appliqué, en matière législative, dans le cadre du référendum d'initiative partagée** prévu à l'article 11 de la Constitution. En effet, ce dernier doit être initié par 1/5^{ème} des parlementaires soutenus par 1/10^{ème} du corps électoral, soit 4 870 000 électeurs¹. Il serait illogique que le seuil exigé pour une révision constitutionnelle soit plus faible que pour l'approbation d'une loi ordinaire, compte

(¹) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6322895>. En ce sens, le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau démocratique, présenté en Conseil des ministres le 28 août 2019, prévoyait de rénover le référendum d'initiative partagée prévu à l'article 11 de la Constitution en abaissant les seuils requis à 1/10^{ème} des parlementaires soutenus par un million de citoyens. Votre rapporteure estime qu'il est plus approprié de procéder à une révision constitutionnelle pour assouplir l'article 11 de la Constitution, conformément aux vœux exprimés par le Président de la République le 4 octobre dernier (<https://www.publicsenat.fr/actualites/institutions/referendum-ivg-decentralisation-emmanuel-macron-propose-une-revision-de-la-constitution>).

tenu de la place respective de la Constitution et de la loi ordinaire dans la hiérarchie des normes.

En troisième lieu, en cas de révision constitutionnelle d'initiative citoyenne, **le Parlement serait exclu de la décision finale**, puisque la proposition de révision émanant des citoyens ou la contre-proposition de parlementaires seraient soumises obligatoirement à référendum.

Dans les autres hypothèses de révision de la Constitution, le Président peut, par exception au principe du référendum, réunir le Congrès pour statuer à la majorité des trois cinquièmes. Néanmoins, selon la révision constitutionnelle promue par les pétitionnaires, **500 000 citoyens pourraient s'opposer à la décision du Président de la République** et, pendant la procédure de révision, faire primer le référendum sur la voie du Congrès. Cela équivaldrait à opposer la représentation nationale au peuple, en donnant en outre à une fraction du peuple seulement le pouvoir de **faire irruption dans une procédure de révision, pour l'interrompre et faire obstacle à la conduite d'une révision par la voie du Congrès**. Le mécanisme ici proposé porterait ainsi une atteinte sérieuse aux droits dont dispose le Parlement en matière de révision constitutionnelle.

Ce faible seuil est aussi problématique pour l'adoption de lois constitutionnelles revêtant un caractère technique ou résultant de l'intégration de la France à des ordres juridiques supranationaux, lois pour lesquelles le recours au référendum n'apparaît pas nécessairement approprié. Au surplus, **le délai de 200 jours fixé pour réunir les 500 000 signatures est particulièrement long et aurait pour effet de figer le processus de révision constitutionnelle d'initiative parlementaire**, voire de lui faire obstacle. Une telle procédure, si elle avait été applicable, aurait, par exemple, retardé de plus de six mois l'adoption récente par le Congrès de la révision relative à l'interruption volontaire de grossesse ; elle aurait aussi pu permettre à une minorité de citoyens d'entraver l'adoption de cette réforme par la voie parlementaire, en imposant un référendum.

Pour ces différentes raisons, le classement de cette pétition peut être proposé à la commission des Lois.