

Décision n° 2019-1-9 RIP
du 18 juin 2020

(Observations du Conseil constitutionnel sur les opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris)

La proposition de loi, présentée en application de l'article 11 de la Constitution, visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris a été la première à faire l'objet de la procédure dite du référendum d'initiative partagée (RIP).

Instituée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette procédure est régie par les troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution et précisée par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, qui a modifié l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Dans sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019¹, le Conseil constitutionnel a jugé que cette proposition de loi était conforme aux conditions fixées par l'article 11 de la Constitution et par l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

En application de l'article 3 de la loi organique du 6 décembre 2013, le ministre de l'intérieur a ensuite mis en œuvre, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, le recueil des soutiens apportés par les électeurs à la proposition de loi. Cette période de recueil des soutiens a été ouverte pour neuf mois, à compter du 13 juin 2019 à zéro heure, et a pris fin le 12 mars 2020 à minuit².

¹ Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, *Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris*.

² Décret n° 2019-572 du 11 juin 2019 portant ouverture de la période de recueil des soutiens apportés à la proposition de loi n° 1867 présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris présentée en application de l'article 11 de la Constitution.

Dans sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020³, le Conseil constitutionnel a constaté que la proposition de loi n'avait pas obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, ainsi que le requiert l'article 11 de la Constitution pour permettre la poursuite de la procédure devant le Parlement et, le cas échéant, conduire à l'organisation d'un référendum.

Le 26 mai 2020, le Gouvernement a détruit les données collectées dans le cadre des opérations de recueil des soutiens, conformément à l'article 7 de la loi organique du 6 décembre 2013 (qui fixe un délai de deux mois pour cette destruction à compter de la publication au *Journal officiel* de la déclaration par le Conseil constitutionnel du nombre de soutiens obtenus, soit en l'espèce au plus tard le 27 mai 2020).

À l'issue de cette première mise en œuvre, partielle, de la procédure de référendum d'initiative partagée, le Conseil constitutionnel a estimé nécessaire, à l'instar de la pratique suivie en matière électorale et référendaire, de formuler des observations.

1. – Les résultats des opérations de recueil des soutiens

Comme l'indique la décision n° 2019-1-8 RIP précitée, la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris a recueilli 1 093 030 soutiens d'électeurs inscrits sur les listes électorales.

Au total, 1 148 337 soutiens avaient été enregistrés, qu'il s'agisse des soutiens directement apportés par les électeurs sur le site internet du ministère de l'intérieur consacré à cette procédure, de ceux déposés auprès d'une mairie ou d'un consulat ou encore de ceux ajoutés à la suite d'une décision de la formation d'examen des réclamations (voir le point 4.b. ci-dessous).

Parmi ces soutiens, 55 307 ont été invalidés par le ministère de l'intérieur dans le cadre de ses opérations de contrôle prévues à l'article 4 du décret du 11 décembre 2014⁴. Ces contrôles visent à s'assurer de la validité du numéro de carte nationale d'identité ou de passeport renseigné lors du dépôt du soutien, de l'absence de double soutien et, le cas échéant, de la qualité d'électeur de la personne (par interrogation du répertoire électoral unique ou du fichier général des électeurs de Nouvelle-Calédonie). Ils doivent être effectués dans un délai de cinq jours, délai au terme duquel le soutien est soit rejeté, soit réputé valide et alors publié.

³ Décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020, *Déclaration du 26 mars 2020 relative au nombre de soutiens obtenus par la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*.

⁴ Décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « *Soutien d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution* ».

La plupart des invalidations ont résulté du fait que la personne avait déjà apporté son soutien (36 442 cas) ou qu'elle avait commis une erreur dans la saisie du numéro de sa pièce d'identité (18 019 cas).

2. – Le recueil des soutiens par voie électronique

Le législateur organique de 2013 a fait le choix d'une procédure de recueil des soutiens presque totalement électronique. Dès 2014, le ministère de l'intérieur, en lien avec le Conseil constitutionnel, a conçu un site internet afin de mettre en œuvre cette procédure. C'est ce site qui a été utilisé pour recueillir les soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris.

a. – Pour sa première application, cette procédure électronique s'est révélée suffisamment efficace pour garantir la fiabilité des résultats constatés à l'issue de la période de recueil des soutiens.

En particulier, la vérification préalable de l'inscription de l'internaute dans le répertoire électoral unique (REU), par un premier formulaire informatique dédié⁵, a permis de s'assurer de la qualité d'électeur de l'auteur du soutien (ce qui a néanmoins occasionné plusieurs difficultés, évoquées plus bas).

En outre, si pendant les neuf mois de recueil, le site internet a connu quelques indisponibilités du fait de problèmes techniques ou de mises à jour, elles ont été finalement peu nombreuses. Certaines d'entre elles ont résulté de perturbations affectant l'application, gérée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), permettant de consulter le REU. D'autres moments d'indisponibilité, à chaque fois d'une durée brève, ont été la conséquence de mises à jour du site visant à corriger certains de ses dysfonctionnements ou à actualiser le référentiel des communes répertoriées par l'Insee. Les citoyens en ont, autant que possible, été informés par un message figurant sur le site, qui les invitait à réitérer leur démarche plus tard. De même, le site a fait l'objet de peu d'attaques informatiques, que les dispositifs de sécurité ont permis de parer.

Enfin, les opérations de contrôle ont conduit à ne recenser que très peu de tentatives d'usurpation d'identité. Si quelques rares réclamations formées devant le Conseil constitutionnel ont porté sur ce point, celles-ci étaient insuffisamment étayées (voir le point 4.b. ci-dessous). Quelques tentatives d'utilisation

⁵ Vérification prévue par l'article 2-1 du décret du 11 décembre 2014, introduit par le décret n° 2019-578 du 12 juin 2019 modifiant le décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « *Soutien d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution* ».

frauduleuse du nom d'une tierce personne ont été décelées avant même que le soutien soit rendu public. Elles ont été signalées par le secrétaire général du Conseil constitutionnel au procureur de la République, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

b. – Toutefois, cette procédure électronique de recueil des soutiens a également présenté certaines insuffisances et plusieurs défauts. Si ceux-ci n'ont pas eu de conséquences déterminantes sur l'issue des opérations, elles ont pu contribuer à altérer la confiance des citoyens dans cette procédure.

Les points suivants, d'inégale importance, méritent ainsi d'être signalés :

– le manque d'ergonomie générale du site internet, souvent perçu comme étant d'un usage complexe, peu intuitif et insuffisamment adapté à une consultation destinée à un large public ;

– les problèmes techniques de compatibilité du site avec certains navigateurs internet ;

– la difficulté pour les citoyens, en particulier dans les premiers mois, à pouvoir renseigner sur le site leur commune d'inscription sur les listes électorales (ce qui a suscité de nombreuses réclamations auprès du Conseil constitutionnel) ;

– la difficulté, plus généralement, à être reconnu comme électeur inscrit au REU, en raison notamment des nombreuses discordances entre les éléments d'état civil du citoyen et les données figurant dans le REU (date de naissance, orthographe de son nom, masculinisation ou féminisation de son prénom, ordre de ses prénoms, *etc.*). À supposer qu'il ait compris qu'une telle discordance était à l'origine de l'impossibilité d'être reconnu comme électeur et donc d'apporter son soutien, le citoyen devait alors choisir entre renseigner un état civil erroné mais conforme au REU ou bien demander à l'Insee, au préalable, de corriger son état civil tel qu'il figure au REU⁶ ;

– l'absence de confirmation du dépôt du soutien à l'issue de la procédure de saisie, alors pourtant qu'une adresse électronique était demandée au citoyen (laquelle n'avait vocation à servir qu'en cas de réclamation). Cela a conduit de nombreux électeurs à douter de la réussite de l'enregistrement de leur soutien, cette incertitude n'étant levée que lorsque celui-ci apparaissait publiquement, ce qui pouvait prendre jusqu'à cinq jours compte tenu du délai réglementaire déjà

⁶ Le REU est, en effet, construit à partir de l'état civil tel qu'il figure dans le répertoire national d'identification des personnes physiques de l'Insee.

mentionné. Dans le doute, certains citoyens ont réitéré leur soutien, créant ainsi des doublons auxquels les autorités de contrôle ont dû ensuite remédier ;

– la difficulté pour l'électeur de vérifier que son soutien a bien été validé au bout de cinq jours, soit en consultant la liste publique classée par ordre alphabétique, opération rendue fastidieuse par les nombreux tests de reconnaissance humaine⁷, soit en essayant de s'identifier grâce à son numéro de récépissé de dépôt, s'il l'avait conservé ;

– le refus de l'application informatique de considérer comme valides certaines pièces d'identité en raison par exemple de leur ancienneté ou de leur délivrance outre-mer ou à l'étranger ;

– l'impossibilité de contrôler, avant le dépôt du soutien, la qualité d'électeur des personnes se présentant comme inscrites sur les listes électorales en Nouvelle-Calédonie, ces listes n'étant pas intégrées au REU.

La plupart de ces difficultés n'ont cependant pas eu de conséquences déterminantes sur l'issue des opérations.

En premier lieu, les électeurs qui s'y sont heurtés ont parfois renouvelé, cette fois avec succès, la procédure d'enregistrement de leur soutien.

En deuxième lieu, il a été remédié à certaines de ces difficultés au cours de la période de recueil. D'une part, des correctifs informatiques ont permis des améliorations : mises à jour de la liste des communes ; réparation des dysfonctionnements liés au rejet de certaines pièces d'identité ; retrait, dans le formulaire de soutien, de la mention du lieu de naissance, qui était source d'erreurs ; précision dans les termes utilisés sur le site, notamment pour mieux définir la notion de « *nom de famille* », etc. D'autre part, des vérifications manuelles ont été mises en place par le greffe du Conseil constitutionnel, en lien avec le ministère de l'intérieur et l'Insee, afin notamment de lever les difficultés de reconnaissance dans le REU.

En dernier lieu, l'écart séparant le nombre des soutiens enregistrés et le seuil d'un dixième des électeurs a été d'une importance suffisante pour qu'il puisse être affirmé que, en tout état de cause, les obstacles qui auraient empêché certains électeurs de soutenir la proposition de loi n'ont eu aucune incidence sur l'issue de

⁷ Dont le principe même n'est pas en cause : la formation d'examen des réclamations a considéré que ces dispositifs techniques, dits « *anti-robot* », « visent à prévenir les intrusions sur le site internet et l'utilisation frauduleuse des données qu'il contient » et qu'ils « n'interdisent ni la vérification, par chacun, de la présence ou de l'absence de son propre nom sur cette liste, ni la vérification, par les tiers, que n'y figure le nom d'aucune personne qui n'aurait pas la qualité d'électeur » (décision n° 2019-1-34 FER du 12 décembre 2019, *M. David L.*).

la procédure. Il est cependant possible que ces difficultés aient contribué à altérer la confiance de certains électeurs dans cette procédure et les aient dissuadés d'y participer.

c. – Les difficultés observées ci-dessus devraient conduire le ministère de l'intérieur et, plus largement, les pouvoirs publics à réfléchir aux possibles améliorations du dispositif électronique de recueil des soutiens.

À cet égard, un travail de rétro-ingénierie et de retour d'expérience a été engagé par le Conseil constitutionnel et le ministère de l'intérieur de façon à ce que des progrès puissent être faits sans attendre la prochaine mise en œuvre de la procédure d'initiative partagée et sans préjudice d'éventuelles évolutions de son cadre juridique.

Certaines améliorations sont d'ordre technique : meilleure accessibilité et ergonomie du site internet, envoi d'un accusé de réception électronique au citoyen lorsqu'il a déposé son soutien avec succès puis au moment où celui-ci est rendu public, *etc.* Elles ne devront pas, cependant, s'effectuer au détriment de la préservation de l'authenticité des soutiens. Certaines contraintes imposées aux déposants sont en effet la contrepartie du degré de sécurité élevé qu'exige la procédure : le soutien d'une proposition de loi susceptible d'être soumise au Parlement ou à référendum en application de la Constitution doit être entouré de davantage de garanties que la signature en quelques clics d'une pétition initiée par un internaute.

D'autres possibles évolutions dépassent le cadre strictement technique.

En premier lieu, il convient de signaler le cas particulier des électeurs de Nouvelle-Calédonie, qui sont les seuls à ne pas figurer dans le répertoire électoral unique⁸. Faute de pouvoir contrôler *a priori* leur qualité d'électeur, une procédure *ad hoc* de vérification a été prévue à l'article 4 du décret du 11 décembre 2014, confiant à l'Institut de la statistique et des études économiques (Isee) de la Nouvelle-Calédonie le soin de confirmer, dans le délai de cinq jours déjà évoqué, que l'auteur du soutien est inscrit au fichier général des électeurs de Nouvelle-Calédonie. Cette procédure s'est, en pratique, avérée peu efficace, en raison notamment de réponses tardives ou erronées de l'Isee, qui ont parfois entraîné des doublons dans les soutiens. Les modalités de contrôle des soutiens apportés par

⁸ La Nouvelle-Calédonie connaît trois listes électorales distinctes : la liste électorale générale pour les scrutins nationaux et municipaux ; la liste électorale spéciale pour les élections des membres des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; la liste électorale spéciale pour la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté prévue par l'article 77 de la Constitution. Les fichiers d'électeurs correspondants sont gérés par l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie (articles 189 et 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie).

des électeurs inscrits en Nouvelle-Calédonie appellent donc une réflexion spécifique.

En second lieu, s'agissant cette fois de l'ensemble des électeurs, la question du renforcement de l'identification électronique des auteurs de soutiens mérite d'être posée. Le dispositif actuel permet certes de vérifier que la personne déposant son soutien dispose des informations requises pour être reconnue comme électeur au sens du REU, mais il ne garantit pas, même si un numéro de carte nationale d'identité ou de passeport est ensuite demandé sur le site, que cette personne est bien celle qu'elle prétend être. Un renforcement de l'authenticité de l'identité numérique de l'auteur du soutien constituerait donc un progrès. Celui-ci est cependant tributaire de la généralisation de solutions technologiques telles que l'identification par « *FranceConnect* »⁹ ou, demain, par la carte nationale d'identité électronique.

Une telle évolution vers une identification plus solide n'est, par ailleurs, pas sans lien avec la question de la publicité des soutiens.

Le législateur organique de 2013 a choisi d'assimiler le soutien à une proposition de loi à la signature d'une pétition plutôt qu'à l'expression d'un suffrage. Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel à l'époque, ce choix vise à « *garantir l'authenticité* » de la liste des soutiens « *en reconnaissant à toute personne le droit de vérifier, dès le début de la période de recueil des soutiens et à tout moment, qu'elle-même ou toute autre personne figure ou ne figure pas sur cette liste* »¹⁰. Toutefois, même si cette publicité est entourée de garanties protectrices de la vie privée et assurant le respect de la Constitution¹¹, sa justification est parfois mal comprise, ce qui a pu susciter la méfiance de certains électeurs et les dissuader de soutenir la proposition de loi, par crainte de la révélation de leurs opinions politiques et de possibles utilisations abusives de telles informations, par exemple par leur employeur ou à des fins de prospection électorale. Un moyen radical d'y remédier serait de renoncer à cette publicité. Toutefois, en l'état actuel des dispositifs technologiques susceptibles de garantir l'identité numérique d'une personne, la publicité de la liste des soutiens demeure un élément important permettant de contribuer à son authenticité.

En définitive, pour une première expérience de participation citoyenne à l'échelon national, sous une forme quasi-entièrement électronique, le bilan peut rassurer

⁹ « *FranceConnect* » est un téléservice créé par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État permettant aux internautes de s'identifier et de s'authentifier auprès de différents services en ligne d'organismes publics en utilisant une identité numérique déjà vérifiée sur un autre service (par exemple sur impots.gouv.fr ou ameli.fr).

¹⁰ Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*, cons. 28.

¹¹ *Ibidem*.

quant à la faisabilité d'une procédure principalement numérique. Certaines des difficultés rencontrées appellent néanmoins, pour l'avenir, des améliorations du dispositif.

3. – Le recueil des soutiens en mairie et à l'étranger

Le législateur organique a apporté un seul aménagement au caractère électronique de la procédure de recueil des soutiens, en prévoyant que tout électeur peut faire enregistrer son soutien présenté sur papier par un agent de la commune la plus peuplée de chaque canton (ou d'une circonscription administrative équivalente) ou par un agent d'un consulat (article 6 de la loi organique du 6 décembre 2013). Le soutien est alors, dans les quarante-huit heures, enregistré électroniquement, dans la même application que celle utilisée pour le site internet, par un agent habilité et disposant à cet effet d'un identifiant et d'un mot de passe.

Au total, 7 903 soutiens ont ainsi été déposés auprès d'une mairie et 34 auprès d'un consulat.

Cette procédure a connu quelques difficultés de mise en place au début de la période de recueil des soutiens, en raison notamment de retards dans la transmission aux communes des identifiants et des mots de passe. Par ailleurs, des cas de non-respect du délai de quarante-huit heures ont été rapportés, sans emporter néanmoins de conséquences sur l'enregistrement de ces soutiens¹².

Cette possibilité d'apporter son soutien sur papier s'est avérée utile, non seulement pour les personnes ne disposant pas d'un accès à internet, mais aussi pour les autres, qui ont ainsi pu contourner certaines des difficultés techniques de dépôt sur le site (voir le point 2.b. ci-dessus).

4. – Le rôle du Conseil constitutionnel pendant la période de recueil des soutiens

a. – La mission générale de contrôle de la procédure

C'est « *sous le contrôle du Conseil constitutionnel* » que le ministre de l'intérieur met en œuvre le recueil des soutiens apportés à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution (article 3 de la loi organique du 6 décembre 2013). En outre, selon le premier alinéa de l'article 45-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, le « *Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi* ».

¹² Voir sur ce point la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-1-6 RIP du 12 mars 2020, *M. David L.*, paragr. 3.

À ce titre, le Conseil constitutionnel a veillé, tout au long de la période, à la fiabilité et à la solidité du dispositif électronique de recueil des soutiens déployé par le Gouvernement. Il a aussi veillé à ce que des améliorations régulières soient apportées par le ministère de l'intérieur au site internet consacré à ce recueil, notamment par les correctifs informatiques déjà évoqués (voir le point 2.b.).

Le Conseil constitutionnel a également pris part à la bonne information des citoyens, à travers l'organisation d'une conférence de presse d'ouverture de la période de recueil des soutiens, puis la mise en place, avec le ministère de l'intérieur, de « *foires aux questions* » sur le site internet du Gouvernement et sur son propre site.

En outre, à la suite du constat d'irrégularités dans le traitement de certains soutiens, le Conseil constitutionnel a prescrit que des corrections soient apportées à la liste des soutiens. En particulier, ont ainsi été acceptés, d'une part, des soutiens d'électeurs de Nouvelle-Calédonie qui avaient, à tort, été rejetés par l'application ou par le ministère de l'intérieur dans le cadre de ses vérifications (voir également le point 2.c. ci-dessus) et, d'autre part, des soutiens d'électeurs invalidés en raison de certaines particularités du numéro de leur carte d'identité ou de leur passeport.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a décidé de rendre public tous les quinze jours, par communiqué de presse, le nombre de soutiens enregistrés sur le site internet du ministère de l'intérieur. Il a fait état de cette décision dans les communiqués de presse qu'il a publiés les 30 juillet et 29 août 2019¹³.

b. – L'examen des réclamations et des recours

* En application du deuxième alinéa de l'article 45-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, le Conseil constitutionnel examine et tranche définitivement toutes les réclamations. Il peut être saisi par tout électeur durant la période de recueil des soutiens ou dans un délai de dix jours suivant sa clôture.

Pour traiter ces réclamations, le législateur organique a institué une « *formation* » composée de trois membres désignés pour une durée de cinq ans par le Conseil constitutionnel, sur proposition de son président, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou les membres des juridictions administratives¹⁴.

¹³ Cf. décision n° 2019-1-1 RIP du 10 septembre 2019, *M. Paul C*, paragr. 3.

¹⁴ Troisième alinéa de l'article 45-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. Cette formation est composée de M. Jean Massot, président de section honoraire au Conseil d'État, président de la formation, de Mme Edwige Belliard, conseillère d'État, et de M. Michel Arnould, doyen honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Il résulte de l'article 45-4 précité que les réclamations sont soumises soit à cette formation d'examen des réclamations (FER) soit, sur renvoi de celle-ci, au « *Conseil assemblé* » lui-même – faculté qui a été utilisée par la formation à trois reprises. Les décisions de la formation sont susceptibles de recours devant le Conseil constitutionnel, qui a rendu quatre décisions à ce titre.

Pour certaines affaires, la formation et le Conseil ont sollicité le ministère de l'intérieur (afin, par exemple, de vérifier auprès de l'Insee l'inscription d'un électeur sur les listes électorales) et ont eu recours à des rapporteurs-adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes du Conseil d'État et les conseillers référendaires à la Cour des comptes, comme le permet l'article 45-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

* Au total, le Conseil constitutionnel a reçu 4 243 réclamations d'électeurs, qui ont été traitées de la façon suivante.

– En premier lieu, 52 réclamations ont été examinées par la formation d'examen des réclamations et ont donné lieu, du fait de jonctions, à 47 décisions¹⁵.

À quatre reprises, la formation a constaté que c'est à tort que des soutiens n'avaient pu être enregistrés sur le site internet au motif que leurs auteurs n'auraient pas eu la qualité d'électeur et a donc ordonné l'ajout de leur nom à la liste des soutiens.

Les autres décisions rendues par la formation ont conclu au rejet des réclamations.

En particulier, la formation a rejeté les réclamations de ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne qui se plaignaient de ne pas pouvoir apporter leur soutien à la proposition de loi alors que, résidant en France, ils peuvent participer aux élections municipales et européennes. Cette circonstance ne permettait cependant pas de les considérer comme des électeurs inscrits sur les listes électorales, au sens de l'article 11 de la Constitution et de l'article 5 de la loi organique du 6 décembre 2013. Cette interprétation ressortait d'ailleurs des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de ceux des dispositions organiques prises pour sa mise en œuvre, selon lesquels l'électorat susceptible de soutenir une telle proposition de loi devait être le même que celui appelé à s'exprimer à l'occasion de l'éventuel référendum portant sur cette proposition.

¹⁵ Décisions n^{os} 2019-1-1 FER à 2019-1-17 FER du 27 septembre 2019, n^{os} 2019-1-18 FER à 2019-1-33 FER du 24 octobre 2019, n^{os} 2019-1-34 FER à 2019-1-43 FER du 12 décembre 2019 et n^{os} 2019-1-44 FER à 2019-1-47 FER du 23 janvier 2020. Ces décisions ne sont pas publiques, mais seulement notifiées au réclamant.

La formation a également fait application du troisième alinéa de l'article 5 de la loi organique du 6 décembre 2013, selon lequel un soutien ne peut être retiré. Alors que certains électeurs avaient réclamé de pouvoir retirer leur soutien par crainte que la publication de leur nom puisse leur nuire, la formation n'a pu que répondre que cette publicité était prévue par la loi organique (voir le point 2.c. ci-dessus) et que d'éventuels usages abusifs des noms figurant sur la liste publique pouvaient être sanctionnés pénalement¹⁶.

Par ailleurs, certains réclamants demandaient le retrait de leur nom de la liste en faisant valoir que le soutien déposé en leur nom avait en réalité été frauduleusement apporté par un tiers. Toutefois, en l'absence de toute précision à l'appui de telles allégations et après un supplément d'instruction pour l'un des cas, la formation n'a reconnu l'existence d'aucune des usurpations d'identité alléguées¹⁷.

– En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a rendu trois décisions sur renvoi de la formation d'examen des réclamations¹⁸ et rejeté quatre recours contre des décisions de la formation¹⁹.

En particulier, dans sa décision n° 2019-1-1 RIP du 10 septembre 2019, le Conseil, saisi sur renvoi de la formation, a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur une réclamation demandant d'enjoindre au ministre de l'intérieur d'informer régulièrement les électeurs du nombre des soutiens obtenus par la proposition de loi, dès lors que le Conseil avait d'ores et déjà décidé de rendre publique cette information tous les quinze jours (voir le point 4.a. ci-dessus)²⁰.

Dans sa décision n° 2019-1-2 RIP du 15 octobre 2019, également saisi sur renvoi de la formation, le Conseil a rejeté une réclamation lui demandant d'adopter des recommandations afin d'améliorer l'information des électeurs sur l'opération de recueil des soutiens. Il a jugé que le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions n'impliquait pas, par lui-même, que des mesures soient nécessairement prises, notamment par le Gouvernement, pour assurer l'information des électeurs sur l'existence, les modalités et les enjeux d'une

¹⁶ Notamment par l'article L. 558-42 du code électoral, qui punit de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de reproduire des données collectées, dans le cadre de la procédure de recueil des soutiens, à d'autres fins que celles de vérification et de contrôle.

¹⁷ Ce qu'a confirmé le Conseil constitutionnel, dans ce dernier cas, par sa décision n° 2019-1-4 RIP du 12 mars 2020, *M. Nicolas G.*

¹⁸ Décisions n°s 2019-1-1 RIP précitée, 2019-1-2 RIP du 15 octobre 2019, *M. Christian S. et autres* et 2019-1-7 RIP du 12 mars 2020, *M. Gilbert B.* Ces décisions ont été notifiées au réclamant et publiées sur le site internet du Conseil constitutionnel.

¹⁹ Décisions du 12 mars 2020 n°s 2019-1-3 RIP, *M. Frédéric L.*, 2019-1-4 RIP précitée, 2019-1-5 RIP, *M. David L.* et 2019-1-6 RIP précitée. Ces décisions ont été notifiées à l'auteur du recours et publiées sur le site internet du Conseil constitutionnel.

²⁰ Décision n° 2019-1-1 RIP précitée, paragr. 3.

opération de recueil des soutiens à une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ou pour organiser la communication audiovisuelle des opinions en faveur ou en défaveur de ce soutien. Ainsi, « *il revient aux sociétés de l'audiovisuel, public comme privé, de définir elles-mêmes, dans le respect de la loi du 30 septembre 1986 et sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, les modalités d'information des citoyens sur le recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodrômes de Paris* »²¹.

– En dernier lieu, avec l'assentiment de la formation d'examen des réclamations, l'ensemble des autres réclamations, au nombre de 4 188, ont fait l'objet d'un examen administratif. Celui-ci a pris la forme, dans de très rares cas, d'un classement sans suite et, dans la plupart des cas, d'une réponse du greffe du Conseil constitutionnel par courrier électronique.

Une grande partie de ces réponses (environ 60 %) a simplement consisté à constater que la réclamation n'avait plus d'objet, son auteur ayant entre-temps réussi à apporter son soutien à la proposition de loi. Les autres réponses ont, pour l'essentiel, visé à résoudre des difficultés d'identification des électeurs par le REU (voir le point 2.b. ci-dessus), des problèmes informatiques (accessibilité et maniabilité du site internet du ministère de l'intérieur, dysfonctionnements liés au navigateur...) ou des difficultés de compréhension par les électeurs de la procédure de référendum d'initiative partagée. D'autres réclamations n'avaient pas d'autre objet que de manifester le mécontentement de citoyens à l'égard des modalités de recueil des soutiens ou, d'une manière plus générale, à propos de la communication publique relative à la proposition de loi.

c. – Des évolutions nécessaires

Le contenu des réclamations reçues par le Conseil constitutionnel et le décalage entre leur nombre et celui des décisions rendues par la formation d'examen des réclamations et par le Conseil (seules 55 réclamations sur 4 243, soit 1,3 %, ont fait l'objet d'une telle décision) témoignent de l'inadaptation du dispositif actuel. Le greffe du Conseil a été contraint de réaliser un important travail de tri des réclamations et d'apporter lui-même des réponses à toutes les réclamations qui, faute de présenter un caractère juridique, ne pouvaient être soumises à la formation *ad hoc* et relevaient davantage d'une mission d'assistance aux utilisateurs du site internet ou d'information publique sur la procédure de référendum d'initiative partagée.

²¹ Décision n° 2019-1-2 RIP précitée, paragr. 5.

Ce constat appelle des évolutions dans les modalités de recueil des soutiens. Celles-ci peuvent être de plus ou moins grande ampleur, selon qu'elles s'inscrivent dans le cadre législatif existant ou dans un cadre modifié.

À législation organique inchangée, il conviendrait à tout le moins, afin de limiter le nombre de réclamations adressées directement au Conseil constitutionnel, de prévoir, sur le site internet de recueil des soutiens, un dispositif administratif permettant aux citoyens de poser des questions sur la procédure ou les enjeux de la consultation et de faire état de difficultés rencontrées lors du dépôt du soutien. En effet, le site actuel n'offre d'autre choix à l'électeur que de former une « *réclamation* » – qui n'en a souvent que le nom – auprès du Conseil constitutionnel. Ce dispositif pourrait également, en lien avec l'Insee, offrir à l'électeur la possibilité de vérifier sous quel état civil il est inscrit au REU. Ces fonctionnalités supplémentaires permettraient de réduire le nombre des saisines adressées au Conseil constitutionnel qui, en réalité, ne relèvent pas de sa compétence et, surtout, favoriseraient une résolution rapide des problèmes techniques rencontrés par les citoyens.

Des évolutions plus profondes mériteraient cependant d'être envisagées, dans le cadre d'une réflexion sur l'adaptation de la loi organique prise en application de l'article 11 de la Constitution. Compte tenu de la nature d'un grand nombre de réclamations, qui nécessitent moins de statuer sur des irrégularités alléguées que de procéder à de simples vérifications administratives (telles que l'inscription de l'électeur sur les listes électorales), le législateur organique pourrait prévoir que la recevabilité d'une réclamation est subordonnée au rejet d'une contestation préalable auprès d'une commission administrative indépendante. Le Conseil constitutionnel pourrait être saisi des décisions prises par cette commission, sur lesquelles il pourrait décider de se prononcer, selon les cas, soit immédiatement, soit au moment où il statue sur le nombre de soutiens obtenus à l'issue de la période de recueil. Afin de préserver la possibilité, pour le Conseil constitutionnel, de trancher certaines questions portant sur l'organisation générale des opérations de recueil, le législateur organique pourrait soit limiter la compétence de la commission à l'examen des seules réclamations relatives à un soutien déterminé, soit permettre à cette commission de saisir le Conseil afin de lui soumettre directement certaines réclamations soulevant des questions de principe.

De telles modifications ne remettraient pas en cause la mission générale de contrôle des opérations de recueil des soutiens par le Conseil constitutionnel, mais lui permettraient au contraire de se consacrer aux seules difficultés juridiques soulevées par ces opérations et, ainsi, de se concentrer sur son rôle de garant de l'exercice démocratique pendant toute la procédure.

5. – Les autres réflexions et évolutions possibles

Cette première expérience de mise en œuvre de la procédure de référendum d'initiative partagée a fait apparaître plusieurs incertitudes et suscité certaines interrogations qui méritent d'être évoquées ici même s'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de les trancher. Si la plupart de ces difficultés ont pu, en l'espèce, trouver une réponse dans le cadre juridique existant, il serait utile, en vue de nouveaux usages de cette procédure et *a fortiori* en cas d'extension de celle-ci²², qu'une réflexion soit menée sur certaines évolutions possibles au regard des questions qui ont été soulevées.

En premier lieu, la procédure reste dissuasive et peu lisible pour des citoyens susceptibles de soutenir une proposition de loi dès lors que le nombre de soutiens à atteindre est très élevé (environ 4,7 millions) et que, même dans le cas où ce nombre serait atteint, la tenue d'un référendum n'est qu'hypothétique (un examen du texte par les deux assemblées suffisant à mettre un terme à la procédure).

En deuxième lieu, la question de l'articulation entre l'initiative parlementaire faisant l'objet de la mise en œuvre de la procédure, d'une part, et d'éventuels travaux législatifs ayant le même objet, d'autre part, pourrait être redéfinie dans le sens d'une plus grande lisibilité²³.

En troisième lieu, il n'existe aucune disposition relative à l'organisation d'un débat public ou d'une campagne d'information audiovisuelle sur une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution, ce qui a pu susciter insatisfactions et incompréhensions. Une réflexion sur l'intérêt de définir un dispositif d'information du public pourrait en conséquence être utilement menée.

En dernier lieu, les textes en vigueur sont peu diserts sur le rôle des partis politiques dans les opérations de recueil des soutiens. Les seules dispositions existantes sont relatives aux dons et aux prêts de personnes physiques aux partis politiques en vue de financer des actions tendant à favoriser ou défavoriser ce recueil²⁴. La question du rôle des partis politiques pourrait donc, elle aussi, faire l'objet d'une réflexion, notamment quant à l'opportunité de mettre en place un financement public de telles actions ou à la nécessité d'encadrer certaines pratiques – telles que celle consistant, dans l'espace public, à proposer aux électeurs d'utiliser des terminaux mis à leur disposition par les partis pour recueillir leur soutien.

²² Comme l'ont proposé le projet de loi constitutionnelle et le projet de loi organique pour un renouveau de la vie démocratique déposés le 29 août 2019 à l'Assemblée nationale (nos 2203 et 2204).

²³ Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019.

²⁴ Article L. 558-37 du code électoral.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 juin 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 18 juin 2020 .