

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Remerciements</b> .....	7
<b>Préface</b> .....	9
<b>Liste des principales abréviations</b> .....	13
<b>Introduction générale</b> .....	15

### Partie 1. – LA FORMATION DE L'INITIATIVE

<b>Chapitre 1 INTRODUIRE L'INITIATIVE</b> .....	45
Section 1. <b>Les titulaires de la compétence de déclenchement</b> .....	46
§ 1. UN TITULAIRE FICTIF : LE COMITÉ D'INITIATIVE .....	48
I. – Les obligations liées à la structure des comités .....	49
A. – Le nombre .....	50
B. – Les modes de décision interne .....	54
II. – Les obligations liées à la transparence quant aux intérêts liant les comités .....	57
A. – L'identité des initiants .....	58
B. – La publicité des sources de soutien matériel .....	63
§ 2. DES TITULAIRES RÉELS : LES INITIANTS .....	67
I. – Personnes morales .....	69
II. – Personnes physiques .....	74
Section 2. <b>Les droits et obligations matériels des comités</b> .....	78
§ 1. COMPÉTENCES .....	79
I. – Faire naître la proposition .....	79
A. – L'hypothèse de l'interdiction de la rédaction externalisée .....	80
B. – L'hypothèse de l'autorisation de la rédaction externalisée .....	82
II. – Faire mourir la proposition .....	85
A. – La pertinence du droit de retrait .....	85
B. – Du régime du droit de retrait .....	90
§ 2. MOYENS .....	98
I. – La difficulté d'estimer les coûts .....	99
II. – La répartition entre l'État et les comités .....	101

A. – Les éléments pris en charge par l'État . . . . .	101
B. – Les éléments pris en charge par le comité . . . . .	103
<b>Chapitre 2 PASSER LE FILTRE DES SIGNATURES . . . . .</b>	<b>107</b>
Section 1. <b>Encadrer le filtre . . . . .</b>	<b>109</b>
§ 1. PENSER LE FILTRE . . . . .	110
I. – La caractérisation du filtre. . . . .	110
A. – Un filtrage inévitable . . . . .	111
B. – Un filtrage arbitraire . . . . .	114
II. – Les enjeux du filtre . . . . .	118
A. – Les problèmes d'égalité d'accès à la procédure posés par les signatures . . . . .	118
B. – Des problèmes favorisant des intérêts ayant déjà accès au pouvoir . . . . .	122
§ 2. TEMPÉRER LES EFFETS DU FILTRE. . . . .	124
I. – Le niveau du seuil . . . . .	125
II. – Les délais . . . . .	134
III. – Le rang normatif où le seuil doit figurer . . . . .	137
Section 2. <b>Encadrer le recueil . . . . .</b>	<b>140</b>
§ 1. ENCADRER LES OPÉRATIONS DE RÉCOLTE . . . . .	141
I. – Les modalités de soutien . . . . .	142
II. – Les droits et obligations des souteneurs . . . . .	149
§ 2. ENCADRER LA CAMPAGNE . . . . .	158
I. – De la nécessité de l'encadrement . . . . .	159
II. – De l'encadrement de la campagne de récolte . . . . .	163
§ 3. LA VALIDATION DES OPÉRATIONS DE RÉCOLTE. . . . .	169
I. – L'hypothèse du contrôle par une commission ad hoc . . . . .	170
II. – Le contrôle direct par le Conseil constitutionnel . . . . .	174
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE . . . . .</b>	<b>177</b>

## Partie 2. –

## L'ÉTABLISSEMENT DE LA PROPOSITION

<b>PROPOS PRÉLIMINAIRES.</b>	
<b>L'ARCHITECTURE GÉNÉRALE DU CONTRÔLE . . . . .</b>	<b>183</b>
I. – La coexistence des contrôles spécifiques et non-spécifiques. . . . .	188
II. – La distinction des contrôles formels et matériels. . . . .	192
III. – Envisager des interventions non-contraignantes. . . . .	196
IV. – La distribution des différentes compétences de contrôle . . . . .	199

<b>Chapitre 1 LES INTERVENTIONS NON-CONTRAIGNANTES</b> . . . . .	207
Section 1. <b>L'intervention du Conseil d'État</b> . . . . .	207
§ 1. <b>CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES QUANT À LA PERTINENCE DE L'INTERVENTION DU CONSEIL D'ÉTAT DANS UNE PROCÉDURE D'INITIATIVE POPULAIRE</b> . . . . .	208
I. – <b>L'effet de légitimation</b> . . . . .	208
A. – <b>La légitimation par l'amélioration des caractéristiques techniques du texte</b> . . . . .	209
B. – <b>La légitimation par le pouvoir symbolique du conseil</b> . . . . .	212
C. – <b>La légitimation par la sécurisation juridique du texte</b> . . . . .	214
II. – <b>Linévitable altération de la procédure par l'intervention du Conseil d'État</b> . . . . .	217
A. – <b>La nécessité de modifier le texte de l'initiative</b> . . . . .	217
B. – <b>Le déséquilibre entre le Conseil d'État et les comités : la proposition « saisie par l'État » ?</b> . . . . .	218
§ 2. <b>DÉTERMINATION DES CARACTÈRES DE L'AVIS À ADOPTER DANS UNE PROCÉDURE D'INITIATIVE POPULAIRE</b> . . . . .	222
I. – <b>La saisine</b> . . . . .	223
II. – <b>L'étendue de la consultation</b> . . . . .	225
III. – <b>La procédure de consultation</b> . . . . .	230
A. – <b>La procédure de saisine du Conseil d'État</b> . . . . .	231
1. <b>La compétence pour saisir</b> . . . . .	231
2. <b>Les éléments à transmettre au Conseil</b> . . . . .	232
B. – <b>La préparation de l'avis par le rapporteur</b> . . . . .	235
1. <b>Le travail préparatoire au projet d'avis</b> . . . . .	235
2. <b>La forme du projet d'avis</b> . . . . .	239
C. – <b>L'examen de la proposition par les formations collégiales</b> . . . . .	243
Section 2. <b>L'intervention parlementaire</b> . . . . .	247
§ 1. <b>ÉLÉMENTS DE DISCUSSION QUANT À L'EXAMEN PARLEMENTAIRE D'UNE INITIATIVE POPULAIRE</b> . . . . .	248
I. – <b>Les modèles d'examen parlementaire</b> . . . . .	248
A. – <b>Le modèle italien</b> . . . . .	249
B. – <b>Le modèle suisse</b> . . . . .	253
C. – <b>Les exemples américains</b> . . . . .	257
D. – <b>Typologie des différentes formes d'intervention parlementaire</b> . . . . .	259
II. – <b>Discussion sur l'opportunité de l'examen parlementaire</b> . . . . .	262
A. – <b>Vices et vertus de l'intégration institutionnelle de l'initiative populaire</b> . . . . .	262
1. <b>Du point de vue des institutions existantes</b> . . . . .	263
2. <b>Du point de vue du peuple</b> . . . . .	266

B. – Considérations spécifiques à l'hypothèse ici envisagée. . . . .	268
1. L'ambivalence des effets de la double intervention sur l'influence institutionnelle dans la procédure d'initiative populaire . . . . .	269
2. L'allongement des délais comme conséquence inévitable de l'instauration d'un contre-projet parlementaire. . . . .	271
§ 2. LA FORME POSSIBLE DE L'EXAMEN PARLEMENTAIRE . . . . .	273
I. – L'élaboration du contre-projet. . . . .	273
A. – Précisions quant au cadre découlant de la notion de contre-projet. . . . .	274
1. Contre-projet direct et indirect . . . . .	274
2. Comment s'assurer du respect du principe de la proposition initiale ? . . . . .	275
B. – L'écriture du projet par une commission parlementaire . . . . .	278
1. L'initiative . . . . .	278
2. Le cadre de l'examen en commission. . . . .	281
3. La procédure d'examen en commission . . . . .	285
II. – L'adoption du contre-projet . . . . .	288
A. – Les grands traits de la séance publique . . . . .	288
B. – Le bicamérisme. . . . .	292

## **Chapitre 2 L'INTERVENTION JURIDICTIONNELLE DU CONSEIL**

### **CONSTITUTIONNEL. . . . . 299**

#### **Section 1. Envisager le fond du contrôle . . . . . 300**

§ 1. LA CONSTRUCTION DE L'ADMISSIBILITÉ MATÉRIELLE . . . . .	302
I. – L'exclusion du périmètre consacré par l'article 11 de la Constitution. . . . .	303
A. – Analyse du domaine de l'article 11 : un périmètre indiscernable . . . . .	303
1. Les lois qui tendent à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions . . . . .	304
2. Tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics . . . . .	307
3. Les réformes relatives à la politique économique ou sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent . . . . .	308
B. – Les conséquences envisageables d'une application de ce domaine à un processus d'initiative populaire . . . . .	310
II. – La construction d'un périmètre restreint aux contrôles « formels-substantiels » . . . . .	315
A. – L'exclusion des prescriptions constituant un domaine matériel spécifique. . . . .	315
1. Les droits fondamentaux . . . . .	316
2. Les engagements internationaux . . . . .	319
3. La protection des finances de l'État par une restriction limitée aux lois de financement. . . . .	327

B. – L'inclusion de restrictions liées à la protection du processus d'initiative populaire . . . . .	335
1. La protection de la sincérité du processus référendaire par le contrôle de la question posée . . . . .	335
2. Protéger la vie politique du régime : les restrictions temporelles . . . . .	339
§ 2. LA FABRICATION D'UN SCÉNARIO DE PROTECTION DE L'ADMISSIBILITÉ MATÉRIELLE . . . . .	341
I. – La création d'un cadre clair . . . . .	342
A. – La détermination du domaine référendaire . . . . .	342
B. – L'agencement normatif . . . . .	345
C. – L'organisation matérielle de la protection . . . . .	347
II. – Le contrôle de la question . . . . .	349
A. – L'état du droit positif national . . . . .	349
1. Quant à la portée . . . . .	349
2. Quant à la rigueur des obligations qui découlent de la double exigence . . . . .	352
B. – La transposition à une procédure d'initiative populaire . . . . .	358
1. Les enseignements du droit comparé . . . . .	358
2. Conclusions quant à la figure que pourrait avoir le contrôle de la question dans un processus d'initiative populaire . . . . .	364
Section 2. <b>Envisager le cadre d'exercice du contrôle</b> . . . . .	368
§ 1. LE CHOIX DE LA SAISINE COMME MATRICE DE LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE . . . . .	369
I. – Le choix d'une saisine automatique . . . . .	369
A. – La nature de la saisine, facteur unique de la différenciation des contrôles . . . . .	369
B. – Le choix d'une saisine automatique . . . . .	373
1. Le choix d'une saisine systématique . . . . .	374
2. Le choix d'une saisine automatique . . . . .	377
II. – Les conséquences du choix d'une saisine automatique sur la nature du contrôle . . . . .	380
A. – Un contrôle non-contentieux, accomplissement mécanique d'une mission imposée par la Constitution . . . . .	380
B. – Un contrôle juridictionnel . . . . .	382
C. – Un contrôle de l'intégralité du texte . . . . .	386
1. Un contrôle sans moyens . . . . .	387
2. Les effets sur l'autorité de la décision rendue . . . . .	393
§ 2. ENVISAGER UNE PROCÉDURE ADAPTÉE . . . . .	399
I. – Exclure l'application du standard d'échange contradictoire tel que prévu pour la QPC . . . . .	399
A. – L'impossible conciliation du contrôle intégral et d'un contradictoire formalisé dans le cadre du contrôle d'une proposition d'initiative populaire . . . . .	400

B. – Les raisons amenant à privilégier le contrôle intégral . . . . .	405
II. – Intégrer les acteurs concernés par l'organisation d'une discussion adaptée aux singularités de la procédure d'initiative populaire. . . . .	408
A. – L'organisation d'un certain niveau de discussion entre les comités et le juge. . . . .	408
B. – Une intégration renforcée par des éléments extérieurs au déroulement de la prise de décision. . . . .	412
1. Le renforcement par les étapes précédant le contrôle . . . . .	412
2. Le renforcement par les sanctions pour manquement tant aux prescriptions constitutionnelles qu'aux règles relatives à la recevabilité . . . . .	415
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE</b> . . . . .	417

## Partie 3. –

## LA CRÉATION DE LA NORME

<b>Chapitre 1 DÉLIBÉRER.</b> . . . . .	423
Section 1. <b>État du droit positif.</b> . . . . .	426
§ 1. LE DROIT DES CAMPAGNES RÉFÉRENDAIRES . . . . .	427
I. – Le droit des décrets . . . . .	429
II. – L'apport de la jurisprudence . . . . .	438
§ 2. LE DROIT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES . . . . .	449
I. – La propagande électorale . . . . .	451
A. – S'agissant de l'État . . . . .	453
1. L'État met à disposition certains de ses moyens . . . . .	453
2. L'État doit rester neutre . . . . .	455
B. – S'agissant des candidats . . . . .	458
1. Le principe de liberté de faire campagne, droit fondamental des candidats . . . . .	458
2. Les limites à la liberté de faire campagne . . . . .	463
C. – S'agissant des tiers . . . . .	467
1. Médias audiovisuels . . . . .	467
2. Les instituts de sondage . . . . .	471
II. – Le financement des campagnes électorales . . . . .	476
A. – Les règles encadrant le financement . . . . .	479
1. Le plafonnement . . . . .	480
2. L'encadrement des sources privées de financement . . . . .	483
3. Le système de financement public . . . . .	485
B. – Les règles permettant le contrôle du financement . . . . .	487
1. L'obligation de désigner un mandataire financier . . . . .	487
2. L'obligation de tenir un compte de campagne . . . . .	489

3. L'exercice du contrôle .....	491
Section 2. <b>Transposition du droit positif</b> .....	497
§ 1. ÉVALUER LA PROBABILITÉ DE TRANSPOSITION .....	498
I. – La structure du dispositif n'est pas remise en cause .....	498
A. – Les appréciations doctrinales .....	499
B. – Les appréciations officielles .....	503
II. – La transposition est utile .....	509
A. – Le dispositif à transposer est efficace .....	509
B. – L'alternative pose des difficultés .....	515
§ 2. ENVISAGER LA TRANSPOSITION .....	518
I. – Éclairer la transposition .....	518
A. – Des encadrements hétéroclites .....	519
B. – Des effets variables .....	525
II. – Effectuer la transposition du droit des campagnes .....	530
A. – L'adaptation par une définition spécifique des compétiteurs engagés dans la campagne .....	531
B. – Les modalités de mise en œuvre de la transposition .....	537
<b>Chapitre 2 DEVENIR NORME</b> .....	543
Section 1. <b>La décision du corps électoral</b> .....	543
§ 1. RÈGLES D'ORGANISATION .....	544
§ 2. RÈGLES D'ADOPTION .....	553
I. – La majorité à atteindre .....	554
II. – Les réponses possibles .....	560
Section 2. <b>L'exécution de la décision du corps électoral</b> .....	564
§ 1. POSITION DU PROBLÈME .....	565
I. – Les effets de la décision .....	566
A. – Un effet contraignant et normatif .....	566
B. – La distinction des effets du refus et des effets de l'acceptation .....	569
II. – Le paysage complexe de l'exécution des lois .....	572
A. – L'intervention spontanée .....	574
B. – L'intervention nécessaire .....	577
§ 2. SOLUTION DU PROBLÈME .....	583
I. – La question de la protection du domaine réglementaire .....	583
II. – La question de l'exécution de la loi référendaire .....	586
A. – La solution contentieuse .....	587
B. – La solution politique .....	590
Section 3. <b>La modification du texte adopté par le corps électoral</b> .....	592
§ 1. LE TRAITEMENT JURIDICTIONNEL .....	592

I. – L'action sur le texte par le contrôle de sa conformité aux normes internationales . . . . .	593
II. – L'action sur le texte par l'activité juridictionnelle . . . . .	598
§ 2. LE TRAITEMENT LÉGISLATIF . . . . .	604
I. – L'atteinte législative en droit comparé . . . . .	605
II. – L'atteinte législative en droit interne . . . . .	612
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE</b> . . . . .	619
<b>Conclusion générale</b> . . . . .	621
<b>Annexe</b> . . . . .	625
<b>Bibliographie</b> . . . . .	627
<b>Index</b> . . . . .	657