

## RECLAMATION

**formée au titre de l'article 45-4 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013**

**adressée à la formation composée de trois membres désignés pour une durée de cinq ans  
par le président du Conseil constitutionnel**

et

**visant à ce qu'il soit enjoint au ministère de l'Intérieur d'informer régulièrement les  
électeurs et les électrices du nombre des soutiens réputés valides à la proposition de loi  
visant à affirmer un caractère de service public national aux aérodromes de Paris**

\*

### **I – Sur la recevabilité de la présente réclamation**

**A** - Aux termes de l'article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel :

*« Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi.*

*« Il 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.*

*« Les réclamations sont examinées par 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 administratives, y compris honoraires (...) ».*

Ces dispositions sont issues de l'article 2 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 ; cet article 2 prend place dans un chapitre II « *Dispositions relatives au Conseil constitutionnel* », lequel est uniquement composé par les dispositions de cet article 2.

Elles ne prévoient aucun décret d'application, contrairement aux dispositions des articles 3 à 7 inscrites dans le chapitre III « *Dispositions relatives au recueil des soutiens* » qui, elles, doivent faire l'objet d'un tel décret en application de l'article 8 (« *Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat* »).

Les réclamations peuvent donc être directement formées devant le Conseil constitutionnel. Dès lors, c'est par une erreur de droit dans l'application de l'article 8 de la loi organique que 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 » comporte des dispositions en ses articles 10 à 12 sur « *La composante 'Examen de la régularité des opérations de recueil des soutiens, des réclamations et des recours par le Conseil constitutionnel'* ».

En effet, par application du principe de séparation des pouvoirs entre l'administration contrôlée et l'autorité en charge du contrôle, il n'appartient de toute évidence pas à l'administration du ministère de l'Intérieur de gérer les recours et réclamations formés devant le Conseil constitutionnel : le ministère de l'Intérieur n'est ni le greffier du Conseil constitutionnel, ni un organe de filtre ou même de transmission des réclamations et recours formés auprès du Conseil, qu'il lui est au demeurant loisible de gérer à sa convenance.

Il résulte des dispositions de l'article 2 de la loi organique, lues à la lumière de son article 8, que les réclamations et recours sont recevables s'ils sont directement formés devant le Conseil constitutionnel (« *il peut être saisi par tout électeur* »), et non par l'interface d'une administration dépendant de l'exécutif.

C'est donc en application des dispositions exécutoires par elles-mêmes de l'article 45-4 précité que la présente réclamation est formée auprès du greffe du Conseil constitutionnel.

**B** - Au demeurant et en tout état de cause, le 15 juin 2019, son auteur l'a également formée sur le site officiel *referendum.interieur.gouv.fr*.

Il n'a obtenu ni accusé de réception, ni numéro de récépissé de cette réclamation, ainsi qu'il est précisé à l'issue du formulaire de réclamation par la mention suivante, en rouge : « *Attention, aucun accusé réception de votre dépôt de réclamation ne sera notifié* ».

Pourtant, afin de saisir le Conseil constitutionnel d'un recours, le formulaire prévoit qu'il est indispensable de renseigner « *le numéro de récépissé qui vous a été communiqué lors de votre dépôt de réclamation* ».

En pratique donc, le site internet du ministère de l'Intérieur est organisé de telle manière qu'il viole le droit fondamental à un recours juridictionnel effectif.

C'est pourquoi la présente réclamation formée directement devant le Conseil constitutionnel doit être recevable.

## **II – Sur le bien-fondé de la présente réclamation**

La période du recueil des soutiens à la proposition de loi n° 2019-572 est ouverte depuis le 13 juin 2019 à zéro heure jusqu'au 12 mars 2020 à minuit.

Le site officiel permettant le recueil de ces soutiens a été établi conformément au décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014, lequel a mis en application la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

Cette loi organique a veillé à la publicité de la liste des soutiens, aux fins de vérification et de contrôle.

Elle a ainsi permis que la liste des soutiens puisse être consultée par le public, considérant que cette possibilité représente une garantie permettant de remédier aux usurpations d'identité et de pallier les risques liés à l'homonymie.

Elle a prévu qu'un décret devra, sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, déterminer les conditions dans lesquelles la liste des soutiens sera susceptible d'être consultée par le public.

Les travaux préparatoires à la loi organique ont rappelé que « *dans son avis du 16 novembre 2010, la CNIL a estimé que le soutien apporté par un électeur à une initiative référendaire ne saurait être assimilé à un vote. La liste des soutiens n'est donc pas couverte par le secret : au contraire, sa publicité est un élément de transparence de la procédure* » (Assemblée nationale, rapport n° 3946 du 16 novembre 2011 ; et dans le même sens, le rapport du Sénat n° 373, 20 février 2013, p. 44 : « *S'agissant d'une pétition et non d'un vote, le soutien à une proposition de loi référendaire n'est pas soumis au principe de confidentialité du scrutin : il n'est ni secret, ni anonyme et peut donc faire l'objet d'une mesure de publicité. Celle-ci apparaît d'ailleurs comme une garantie non seulement de transparence mais également d'authenticité de la procédure* »).

Au cours des travaux parlementaires, le Sénat a souhaité que la publicité donnée à la liste des soutiens soit la plus large possible, et a en ce sens fait inscrire dans la loi organique la possibilité pour toute personne de consulter la liste, y compris par les personnes n'ayant pas apporté leur soutien.

Saisi de la constitutionnalité de cette loi organique, le Conseil constitutionnel a indiqué dans son commentaire de sa décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, que « *la publicité est une nécessaire garantie d'authenticité de la procédure* » (p. 16).

Au nom de la transparence, le législateur organique a donc veillé à faciliter la consultation de la liste des soutiens.

Au nom de la transparence toujours, le pouvoir réglementaire a inséré, sur le site officiel du ministère, une fonctionnalité de recherche interne au site permet de requêter la liste des soutiens nominatifs.

Cette liste est composée de patronymes, dont l'addition forme un chiffre qui ira croissant pendant les neuf mois du recueil des soutiens.

Aux termes de l'article 45-6 de la loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel, il appartient au Conseil constitutionnel, à l'issue du délai de neuf mois de la période de recueil des soutiens, de déclarer par une décision publiée au *Journal officiel* « *si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales* ».

Ainsi, le nombre définitif de soutiens est constaté *ex post* par le Conseil constitutionnel.

Toutefois, aucune disposition du décret du 11 décembre 2014 ne contraint le ministère de l'Intérieur à informer l'ensemble des électeurs et des électrices de l'évolution du nombre de ces soutiens réputés valides pendant les neuf mois de leur recueil.

Mais aucune disposition ne l'en empêche, bien au contraire : la connaissance et la vérification, par tout électeur et électrices, de l'évolution du nombre des soutiens à tout moment au cours des neuf mois d'ouverture de la période de leur recueil, participent à l'objectif de transparence voulu par le législateur organique.

Cette vérification est une « *garantie de l'authenticité de la liste* », pour reprendre les termes utilisés par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 5 décembre 2013 (considérant 28).

Elle est d'autant plus nécessaire que, par une loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013, le législateur ordinaire a entendu permettre le « *financement des actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution* » ; or, l'exercice de telles actions de propagande suppose que leurs promoteurs connaissent, fréquemment sinon en temps réel, le nombre des soutiens réputés valides.

Au surplus, l'absence de décompte officiel établi par le ministère de l'Intérieur ne peut que favoriser la diffusion de fausses informations sur le nombre des soutiens, nuisant ainsi à la sérénité et la qualité du débat public.

L'information régulière officielle sur le nombre des soutiens est inhérente à la publicité voulue par le législateur organique. Son absence est une carence qu'il revient au ministère de l'Intérieur de combler en ce qu'elle porte atteinte à la régularité des opérations de recueil des soutiens à laquelle le Conseil constitutionnel doit veiller.

Il appartient au ministère de l'Intérieur de déterminer les modalités de ce décompte officiel (publication sur le site officiel du recueil des soutiens, communication séparée...) ainsi que sa périodicité (en temps réel, quotidienne ou le cas échéant hebdomadaire), pourvu que les unes et l'autre satisfassent aux règles de transparence, d'authenticité et de publicité de la procédure de recueil.

\*

Sur le fondement des dispositions précitées de l'article 45-4 de la loi organique du 7 novembre 1958, il est demandé par la présente réclamation aux trois membres de la formation désignée par le président du Conseil constitutionnel : **d'enjoindre au ministère de l'Intérieur d'informer régulièrement les électeurs et les électrices du nombre des soutiens réputés valides à la proposition de loi visant à affirmer un caractère de service public national aux aérodromes de Paris.**

Paul Cassia