



HAL
open science

Quelle place pour les citoyens dans l'exercice de l'initiative? Le cas de la France (Rapport provisoire)

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► To cite this version:

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Quelle place pour les citoyens dans l'exercice de l'initiative? Le cas de la France (Rapport provisoire). Repenser l'initiative législative dans et en dehors du Parlement, Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Natasa Danelciuc-Colodrovschi et Chloë Geynet-Dussauze, Jun 2023, Aix-en- Provence, France. hal-04543693

HAL Id: hal-04543693

<https://hal.science/hal-04543693v1>

Submitted on 12 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TABLE RONDE n° 2 Quelle place pour les citoyens dans l'exercice de l'initiative ?

Le cas de la France (Rapport provisoire)

par Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Directrice de recherches au CNRS, UMR 7318 DICE ILF

I. État des lieux de l'initiative citoyenne*

(*Une appréhension large de la notion d'initiative citoyenne sera retenue, englobant la pétition suggestion, par exemple)

- Des formes d'initiative citoyenne permettant de proposer des lois ou des réformes constitutionnelles sont-elles prévues dans votre ordre juridique ?

La véritable initiative populaire nommée comme telle par les textes constitutionnels et législatifs n'existe ni à l'échelle nationale, ni à l'échelle locale en France. Il n'existe pas de droit d'initiative populaire en matière législative ou constitutionnelle à l'échelon national puisque ces droits sont de la compétence exclusive du gouvernement et du parlement. A l'échelon local, un droit de pétition a été consacré en 2003. Longtemps non mise en œuvre, la loi 3DS de 2022 a ouvert la possibilité à 1/10^e des citoyens de la collectivité de demander à ce qu'une question soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité (article L 1112-16 du CGCT).

Le droit de pétition est également reconnu aux citoyens par les règlements d'assemblée. Avec la mise en place des plateformes de e-pétitions par les deux assemblées parlementaires¹, ce droit est depuis peu utilisé comme forme faible d'initiative populaire législative (comme le permet expressément le Sénat) mais sans bénéficier des garanties propres à des procédures d'initiative populaire². Il n'a d'ailleurs aucune consécration constitutionnelle et si l'on souhaitait reconnaître véritablement un droit d'initiative populaire aux citoyens les articles 39 (en matière législative) et 89 (en matière constitutionnelle) devraient être explicitement modifiés.

- Sont-elles utilisées par les citoyens ?

Les procédures prévues à l'échelon local ou national offrant une fenêtre étroite à l'initiative citoyenne directe, sont utilisées modestement par les citoyens. Outre qu'elles sont peu connues au regard de la grande hétérogénéité des modalités de participation citoyenne, particulièrement au plan local, l'absence de contrainte pour le Parlement -ou, plus précisément, la prérogative que s'accorde le parlement de mettre à la disposition des citoyens cet outil et d'en fixer les conditions de fonctionnement librement - en limite nécessairement la portée.

- Peuvent-elles être considérées comme efficaces pour provoquer un débat public sur une question d'actualité/ pour faire adopter une réforme ?

Clairement non et le risque est qu'elles le soient encore moins que ce que les citoyens pouvaient espérer. Le cas de la demande, par pétition citoyenne, de la dissolution des BRAV-M est

¹ <https://petitions.senat.fr> ; <https://petitions.assemblee-nationale.fr>

² M. Fatin-Rouge Stefanini, « Du droit de pétition à l'initiative populaire en France : un glissement progressif mais limité », in Varia, *Constitutions, peuples et territoires, Mélanges en l'honneur d'André Roux*, Dalloz, 2022, pp. 181-191. <https://shs.hal.science/halshs-03890736>

édifiant à cet égard et montre toute la fragilité/précarité de ce système de pétition citoyenne. Rejetée moins de trois semaines après son lancement, alors que le délai indiqué sur la plateforme de recueil des signatures est de 6 mois, cette pétition qui aurait de toutes façons pu être écartée quelques mois plus tard, n'a pas donné le temps aux citoyens-promoteurs de recueillir suffisamment de signatures pour espérer avoir un certain poids. La grande souplesse que s'attribuent les assemblées dans la détermination des règles encadrant les e-pétitions, directement sur la plateforme, parfois dans les conditions d'utilisation même de la plateforme³, rend cet outil peu crédible pour les citoyens. Il en résulte que le citoyen français dispose beaucoup plus clairement de possibilités d'interpeller les institutions européennes, par le biais du droit de pétition et de l'Initiative citoyenne européenne (ICE), que d'interpeller les autorités nationales. Le droit de pétition devant le CESE ne permet pas concrètement de proposer des textes de lois. Tout comme la saisine du défenseur des droits, par exemple, ne permet pas d'obliger le législateur à agir.

- Ce type de procédure a-t-il un impact sur les choix effectués par les représentants élus ?

Certainement pas en l'état, ce qui discrédite ce dispositif et contribue à la défiance citoyenne envers les représentants.

- Certaines propositions sont-elles reprises par les parlementaires sous forme de proposition de lois ou d'amendements ?

Oui mais c'est extrêmement rare (exemples à venir concernant le Sénat)

II. Quelle pertinence ?

- L'initiative citoyenne peut-elle être perçue comme un complément de la démocratie représentative ou une version de la démocratie directe ?

Les deux : l'initiative citoyenne peut être définie comme une modalité de participation directe des citoyens à la formation de la loi, mais qui s'inscrit dans un régime représentatif car une démocratie à grande échelle ne peut pas se passer de la représentation.

- L'initiative citoyenne peut-elle être appréhendée comme une possibilité de faire émerger des questions dans le débat public, y compris minoritaires/dérangeantes/impopulaires/marginales ? En somme ce type de procédure peut-il favoriser le pluralisme des courants d'expression et des opinions ?

Certainement, les cas suisse et américains fédérés sont très intéressants à cet égard car ils permettent de discuter de tous les sujets y compris les plus clivants (immigration, droits des personnes homosexuelles...). Cela ne signifie pas qu'il s'agit d'instruments parfaits. Un cadre doit permettre d'éviter que ces outils soient trop facilement instrumentalisés. Le cadre constitutionnel fédéral est à cet égard une garantie pour le respect des droits et libertés fondamentaux aux Etats-Unis.

En Suisse, une stratégie est mise en place par les autorités publiques pour éviter que les initiatives populaires placent la Suisse en difficulté au regard du respect des traités internationaux.

- L'initiative citoyenne peut-elle être appréhendée comme un instrument de défense des droits des minorités ?

Oui pour les minorités populaires mais non pour les minorités dites impopulaires (étude suisse et américaine ayant été effectuée en ce sens) qui doivent bénéficier de protection contre les excès de la majorité notamment par le respect de la Constitution.

³ <https://petitions.assemblee-nationale.fr/pages/terms-and-conditions>

- L'initiative citoyenne peut-elle être appréhendée comme un moyen d'expression de l'opposition ? Un moyen d'expression de la société civile ? Un moyen d'expression de groupes ou de lobbies minoritaires ?

Oui, on peut considérer que l'IP est un moyen d'expression à la fois des partis politiques d'opposition (exemple de la Suisse, de l'Italie, de la Slovénie), des groupes et lobbies minoritaires qui cherchent à gagner en visibilité et en soutien (ex. ICE européenne, IP aux USA) et plus largement un moyen d'expression de la société civile dans sa diversité pour s'opposer à une politique publique ou, au contraire, dénoncer ses défaillances, ses incohérences, son inaction. Peut-être que la possibilité de déposer des propositions d'initiatives populaires pourrait éviter les blocages entraînés par les grèves et certains débordements qui les accompagnent. Au fond, l'initiative populaire est aussi un moyen pour la société civile (y compris l'opposition, les groupes minoritaires) d'inviter le Gouvernement au dialogue et le Parlement à être à l'écoute des citoyens.

- L'initiative citoyenne peut-elle être appréhendée comme un moyen de s'opposer et faire pression sur le gouvernement et le parlement ?

Oui, on peut le voir dans les Etats qui pratiquent l'IP. Par exemple, dans plusieurs Etats américains ce sont des initiatives populaires dénonçant les conditions d'élevage des animaux qui ont permis de faire adopter des législations favorables à la cause animale soit directement (en soumettant une proposition au référendum comme en Floride et en Californie), soit indirectement en conduisant les parlementaires à adopter des législations en ce sens.

- Quelle forme d'efficacité peut être recherchée lorsque l'on met en place une procédure d'initiative citoyenne ?

Les citoyens à l'origine d'une proposition espèrent nécessairement que leur proposition ait un certain écho auprès des autorités chargées de décider d'une politique publique. De ce fait, l'efficacité recherchée est *a minima* celle d'être entendu par d'autres citoyens afin de former un groupe suffisamment important en nombre pour être visible et attirer l'attention des pouvoirs publics. Au-delà, l'efficacité recherchée dépendra également des possibilités offertes par l'instrument lui-même. S'il s'agit simplement de déposer une suggestion devant le Sénat (e-pétitions), l'intérêt sera qu'une commission accepte d'examiner une proposition et la prenne en considération. Ceci est très rarement le cas mais cela arrive (ex. chasse à courre) et cela peut parfois donner lieu à des évolutions de la législation. La caractéristique des e-pétitions en France est qu'aucune des deux chambres ne s'estime liée ni par la procédure elle-même (les sites évoluent sans cesse sur ce point), ni par le contenu, ni par les suites à donner à la proposition (examen en commission, mission d'information, proposition de loi).

Concernant les initiatives populaires proprement dites, qui en principe disposent d'un cadre législatif précis à l'étranger, elles peuvent globalement revêtir deux formes en matière législative : soit la procédure permet à un comité citoyen soutenu par un nombre ou un pourcentage déterminé de soutiens de proposer un texte au parlement (initiative populaire d'agenda autrement appelée initiative populaire indirecte), soit cette procédure permet au comité citoyen de proposer directement un texte au scrutin référendaire si le nombre de soutiens requis est obtenu (initiative populaire directe). Dans le premier cas, les citoyens cherchent le soutien d'une majorité parlementaire (et donc la collaboration), dans le second cas, le comité de citoyens entend concurrencer le parlement. Bien évidemment, dans ce cas, l'efficacité recherchée est de faire adopter le texte par le peuple et, plus indirectement, de pousser le gouvernement et les parlementaires à être attentifs à la demande citoyenne d'autant que ce type d'initiative populaire est souvent couplé avec le recall et parfois même le veto législatif d'initiative populaire. Dans certains Etats, l'initiative populaire d'agenda peut quand même conduire à un référendum si le parlement rejette ou modifie le texte (Arménie par exemple). Une variante en Suisse consiste en la possibilité

pour l'assemblée fédérale de proposer un contre-projet au scrutin référendaire et demander aux citoyens de choisir entre les deux textes le cas échéant.

- Quels sont, selon votre analyse, les dangers de telles procédures ?

Les dangers peuvent surtout provenir de l'absence de garanties de procédures, de forme ou de fond qui pourraient conduire à une instrumentalisation de ces outils de la participation. Bien évidemment, le danger est d'autant plus important pour les initiatives populaires directes (donc avec référendum obligatoire) car le filtre de la représentation parlementaire ne peut pas s'exercer.

Les garanties procédurales sont celles d'un contexte démocratique : liberté d'expression, liberté de vote, égalité, sincérité du scrutin, une campagne référendaire qui ne serait pas mensongère ...

La forme tient par exemple à l'homogénéité du texte (autrement appelé unité de sujet ou unité de matière). Dans la mesure où le texte est destiné à être adopté tel quel par le parlement ou le corps électoral concerné, il est normal qu'il porte sur un seul thème et que les diverses propositions qui le constituent aient un lien et soient cohérentes entre elles.

Enfin, sur le fond, éviter que la proposition crée une dépense trop lourde pour la collectivité ou supprime une recette sans prévoir de quoi la compenser. Surtout, il s'agit de ne pas porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux, ni aux traités internationaux engageant l'Etat français. C'est la raison pour laquelle, nous préconisons actuellement en France à l'échelon national, une véritable procédure d'initiative populaire d'agenda pour commencer, qui pourrait être soumise au référendum en cas de rejet par le parlement si un nombre suffisamment important (supplémentaire récolté après le rejet par le parlement) se prononçait.

III. Quelles modalités vous paraissent les plus adéquates ?

- La pétition ? (le droit de pétition individuelle – « pétition réclamation » a tendance à évoluer en pétition collective-« pétition suggestion », parfois les deux sont prévues par les textes)

Trop faible en l'état en France car le droit de pétition n'est pas consacré comme un droit constitutionnel donc ne bénéficie d'aucune garantie auprès des assemblées qui peuvent en faire ce qu'elles veulent et modifier leur cadre à leur convenance.

- L'initiative d'agenda (initiative citoyenne proposant l'inscription d'un texte de loi à l'ordre du jour d'une assemblée) ?

Pour la France, ce serait un bon début mais cela devrait également être développé au niveau local. Il devrait y avoir des possibilités permettant de faire en sorte que la question soit soumise au référendum (en cas de rejet par le parlement et si un nombre supplémentaire de signatures est atteint).

- L'initiative populaire directe (initiative conduisant obligatoirement à un référendum, sur le texte proposé par un comité de citoyens, si le nombre de signatures requis est réuni) ?

Peut-être à l'échelon local pour permettre de pousser certaines actions locales mais pas pour l'instant à l'échelon national car cela risquerait de déséquilibrer le fonctionnement de nos institutions. Cela nécessiterait que le rapport des citoyens au gouvernement et au parlement soit repensé, de même que les équilibres constitutionnels et institutionnels.

- La convention/assemblée citoyenne ? La commission mixte (citoyens/parlementaires) délibérative ?

C'est un très bon complément de la démocratie représentative mais cela ne peut pas être le seul car en l'état en France, les conventions citoyennes ne bénéficient d'aucun encadrement juridique quant à leur mise en place, leur organisation, le contenu de leurs travaux et le suivi des travaux rendus. Tout relève d'une forme de cuisine interne (droit souple) placé sous le regard d'un comité de gouvernance désignant des garants de la qualité du processus. Toutefois de nombreuses questions devraient être résolues (conflit d'intérêt des membres du comité de gouvernance, rapport des citoyens aux médias, par exemple, questions non prises en compte lors de la CC fin de vie) afin que ce type de procédure ne soit pas décrédibilisé.

Par ailleurs, les conventions citoyennes doivent figurer comme des moyens supplémentaires de participation citoyenne et non des procédures destinées à remplacer d'autres procédures qui sont considérées comme « défectueuses » tel que le référendum (alors qu'elles sont encadrées juridiquement au moins a minima tel que le référendum ou l'IP à l'étranger). Rappelons d'ailleurs qu'en France, les conventions citoyennes nationales comme le grand débat national et les cahiers de doléance ont été une réponse à la demande du RIC alors que ces procédures ne sont pas du tout équivalentes en termes d'influence sur le parlement, sur le gouvernement ni même en terme de garanties juridiques concernant la participation citoyenne.

- La possibilité pour les citoyens de déposer une contre-proposition à un projet gouvernemental ?

C'est une bonne idée mais il faudrait que ce soit encadré et limité afin d'éviter qu'une opposition citoyenne systématique apparaisse ce qui serait contre productif et perturbateur pour l'équilibre institutionnel et l'efficacité même des institutions représentatives.

- L'initiative populaire abrogative ?

Le veto populaire me semble plus adapté en combinaison avec l'initiative populaire d'agenda (avec obligation d'examen par le Parlement) car le référendum abrogatif permet de remettre en cause une législation à tout moment au-delà d'un certain délai (un an ou deux après l'adoption de la législation)mais cela peut aussi prendre la forme d'une initiative populaire propositive.

- Le soutien citoyen à une proposition parlementaire (l'initiative parlementaire minoritaire sans référendum) ?

Oui, favorable avec obligation d'examen, d'amendement et de vote par le parlement.

IV. Quel degré de contrainte juridique sur le Parlement/Gouvernement ?

- Quelles modalités de filtrage ? Doit-on prévoir un examen obligatoire en commission ?

Les modalités de filtrage devraient être claires et surtout faire l'objet d'une motivation de la part des autorités procédant au filtrage de manière à ce que les initiatives populaires ne puissent pas être écartées de manière discrétionnaire.

Il me semble qu'un examen obligatoire en commission dans un délai déterminé (3 mois par exemple) devrait être prévu à partir du moment où un seuil minimal de soutien est acquis. En revanche, cela ne signifie pas que le parlement doit nécessairement adopter l'initiative populaire sans la modifier. La commission pourrait rejeter la proposition d'initiative populaire en la motivant.

D'autres modalités pourraient être prévues comme l'obtention de signatures supplémentaires pour que la proposition soit débattue au parlement et votée. En revanche, il me semble que le parlement doit toujours conserver la possibilité d'amender le texte en le justifiant et le gouvernement devrait pouvoir présenter un contre-projet.

- Quelle influence envisageable sur le Gouvernement/le Parlement ? Les propositions d'initiative citoyenne doivent-elles faire l'objet d'une attention particulière par rapport aux propositions parlementaires ? Doit-on prévoir une inscription à l'ordre du jour ?

Oui, il me semble que l'on doit traiter différemment les initiatives provenant de quelques parlementaires et celles provenant des citoyens avec un fort soutien populaire (plus de 2 millions de signatures). Dans ce cas, il me semble qu'un examen obligatoire par le Parlement serait requis. En cas de fort soutien populaire, il me semble également qu'un référendum pourrait être organisé (à condition que les termes de l'article 11 de la Constitution soient complètement revus et qu'une loi encadrant le référendum et tenant compte des recommandations de la commission de Venise (Code de bonne conduite en matière référendaire) soit adoptée. Une Convention citoyenne pourrait également être conduite à réfléchir au sujet proposé et faire des recommandations (à l'image des Commission Initiative review (CIR) en Oregon).

- Doit-on poser des critères (seuils de soutien) qui impliqueraient une prise en compte ?

Oui, un million de signatures devrait entraîner une obligation d'examen en commission, deux millions de signatures me semble être un seuil minimal pour un débat parlementaire et un vote sur le texte. Un recueil de signatures supplémentaires pourrait conduire à proposer le texte au référendum avec un CIR (type Oregon) et avec la possibilité pour le Gouvernement de présenter un contre-projet.

- Quelle marge de manœuvre pour le Parlement dans le cas d'une convention citoyenne ? Doit-on reconnaître une légitimité différente à une convention citoyenne en tant que mini-public et donc prévoir une place particulière aux propositions qui peuvent en émaner ?

Oui, là encore si on veut que les conventions citoyennes aient une certaine crédibilité, il est important qu'un suivi des travaux soit assuré (d'autant que le coût de l'organisation d'une convention citoyenne n'est pas anodin). Cela signifie que le Gouvernement doit clairement indiquer ce qui est retenu, ce qui est retenu avec des modifications proposées et ce qui est écarté. Le vote du parlement sur les propositions présentées par le gouvernement doit également être clair.

Qu'on le veuille ou non, les conventions citoyennes, en raison de la capacité qu'ont les autres citoyens à s'identifier aux conventionnels, bénéficie de facto d'une légitimité différente. On le voit bien en lisant les travaux et les témoignages des conventionnels, chacun a l'impression de vivre une aventure unique et souhaite donner le meilleur de lui-même en s'informant, discutant... chacun des conventionnels a l'impression de vivre un moment historique, tels que les rédacteurs de la DDHC. De ce fait, on ne peut ignorer les résultats d'une convention citoyenne car cela conduirait à diffuser le sentiment qu'il s'agit d'une mascarade, de faux semblants, d'une diversion et cela serait très nocif pour la démocratie elle-même et la démocratie représentative en particulier.

- Une contre-proposition citoyenne à un projet gouvernemental doit-elle être tranchée par le Parlement ou par le peuple ?

Par le peuple, par référendum mais dans la mesure où le référendum est bien construit (diffusion préalable des arguments favorables et défavorables à chacun de ces textes, et synthèse, de manière objective, d'où l'intérêt d'une CIR type Oregon).

V. Perspectives d'évolution dans votre système juridique

- Quels degrés d'innovation ?

La France souffre d'un retard considérable en matière de participation citoyenne par rapport à d'autres démocraties et notamment en Europe. A l'échelle locale, les procédures sont nombreuses et prévues dans différents textes ce qui rend l'offre participative illisible et ce qui fait qu'elle est méconnue de tous (y compris des élus et des fonctionnaires chargés de les recenser). Une clarification de ces différents éléments dans un seul texte serait indispensable.

A l'échelon national, l'introduction de l'initiative populaire avec ou sans référendum me semble également nécessaire (du moins l'initiative populaire législative d'agenda dans un premier temps), ne serait-ce que pour faire partie de cette majorité d'Etats dans l'Europe qui disposent d'un tel instrument. (Plus de 50 % des Etats européens disposent d'une forme d'initiative d'agenda à l'échelon national) et plus encore à l'échelon local. En revanche, les modalités devraient également être bien pensées pour tenir compte de ce qui ne fonctionne pas à l'étranger. Les seuils de soutien populaire pour que la proposition soit déposée ne doit pas être trop élevé. Le délai de récolte des signatures doit être suffisamment long pour éviter des propositions « émotionnelles » (18 mois en Suisse). Les quorums de participation sont à bannir (comme l'indique la Commission de Venise) car ils conduisent à l'échec de la plupart des procédures. De même les quorums d'acceptation imposant une majorité qualifiée ne sont pas non plus justifiés.

- Quelles améliorations possibles aux dispositifs existants ?

Les articles 11 et 89 devraient être clarifiés afin que l'on ne puisse pas utiliser l'article 11 tel que rédigé à l'heure actuelle pour modifier la Constitution. En revanche, on peut imaginer qu'une révision constitutionnelle puisse être adoptée à la majorité des 4/5 e d'une des deux chambres afin d'éviter le risque de blocage de l'une des deux.

L'article 11 alinéa 1^{er} devrait être assorti de plus de garanties : le texte soumis aux citoyens devrait pouvoir être débattu par les parlementaires et éventuellement amendé par ceux-ci, ou encore ces derniers (les deux chambres) devraient pouvoir s'entendre sur une contre-proposition à soumettre parallèlement au référendum. Le contrôle du respect de la Constitution devrait être confié au Conseil constitutionnel (qui devrait également être réformé au passage), ce contrôle devrait intervenir avant le vote.

Si le RIP est maintenu, il devrait être revu afin que l'initiative puisse réellement provenir soit des citoyens (avec un soutien parlementaire) soit des parlementaires (avec un soutien citoyen). Le seuil de soutien populaire devrait être abaissé à 1 ou 2 millions (maximum). Le délai de récolte des signatures allongé à 12 mois. Surtout : le champ du référendum devrait être élargi car il est beaucoup trop restrictif (et interprété restrictivement) en l'état. Il n'y a pas de raison qu'il soit aussi restreint, toutes les matières législatives devraient pouvoir faire l'objet d'une demande de RIP.

La possibilité pour le CESE de mettre en place une convention citoyenne (ce qui s'est toujours fait à l'initiative véritable du chef de l'Etat et du gouvernement pour l'instant) ne suffit pas. Les conventions citoyennes devraient être institutionnalisées (avec un encadrement prévu par la loi et non laissé à l'appréciation d'un comité de gouvernance sur le fondement de principes non juridiquement sanctionnés) et constitutionnalisées (prévues par la constitution comme modalité de participation citoyenne) à l'échelon local et national. Elles devraient pouvoir être réunies à la demande des citoyens mais aussi d'une minorité parlementaire (une par session), par exemple, ou d'une minorité de collectivités locales. Les conventions citoyennes devraient disposer d'un pouvoir d'initiative législative et même constitutionnelle.

- Quels critères peuvent être pris en considération pour déterminer les outils participatifs adaptés ?

Une convention citoyenne sur la participation démocratique pourrait être organisée. Les citoyens réclament une participation plus directe au fonctionnement des institutions. Les propositions du rapport Bernasconi de 2022 (mission d'information) ne vont pas assez loin.

Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise en matière référendaire pourrait être un document de base mais pas seulement. Il faudrait tenir compte des expériences et surtout des échecs de certaines modalités à l'Étranger. Plus largement, c'est l'ensemble des équilibres constitutionnels qui devrait être repensé pour une vraie modernisation des institutions de la Ve République.

- Quel niveau de normativité ? Quel encadrement et quel contrôle ?

Le respect de la Constitution et de la loi. Dans tous les cas, les instruments nationaux devraient être prévus par la Constitution et même au niveau local, une participation plus directe des citoyens aux affaires publiques en dehors d'un cadre électoral devrait être prévue par la Constitution et précisée par la loi. Une juridiction constitutionnelle « revisitée » pourrait continuer à s'occuper de la participation citoyenne à l'échelon national (peut être en complément avec une autre institution disposant d'un pouvoir de contrôle) et les juridictions administratives à l'échelon local.