

Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique

PERRINE PREUVOT

ALER à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne

« Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme »

Antoine Laurent DE LAVOISIER

À défaut de connaître un succès retentissant dans les démocraties contemporaines, le droit de pétition a incontestablement intéressé la doctrine publiciste. Objet d'étude choisi sous chaque régime constitutionnel français¹, l'intérêt d'analyser le droit de pétition en particulier dans le cadre d'un numéro consacré aux « techniques de participation démocratique », qui s'illustrent pourtant par leur variété, peut alors être interrogé. Mais, si d'innombrables études décrivent effectivement les conditions de mise en œuvre du droit de pétition pour chaque séquence de l'histoire de France post Révolutionnaire, rares sont celles² qui se sont évertuées à cerner les logiques sous-tendant l'évolution de cette technique au rythme des changements tant historiques, constitutionnels que sociaux.

¹ Sur ce point, et par ordre chronologique du régime constitutionnel traité, voir : P. SAMUEL, *Du droit de pétition sous la Révolution*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1909 ; P. MAURAU, *Le droit de pétition à la Convention*, Paris, Mémoire DES Faculté de droit de Paris, 1965 ; A. THELLIEZ, *Le droit de pétition sous la Restauration*, Paris, Mémoire Faculté de droit de Paris, 1965 ; P. MBONGO, *Les pétitions populaires à la Chambre des députés sous la monarchie de juillet (1830-1835)*, Contribution à l'histoire des pratiques démocratiques, Paris, Mémoire DEA École des Hautes études en sciences sociales, 1997 ; J. PERRIER, *Droit de pétition aux Chambres*, Paris, L. Larose, 1900 ; J. MOREAU, *Un inconnu : le droit de pétition sous la IV^{ème} République*, Rennes, Compagnie d'édition libres sociales et économiques, 1958 ; S. RENARD-BIANCOTTO, « Le droit de pétition sous la V^{ème} République », *Revue de la Recherche juridique, droit prospectif*, n° 1, 2000, p. 256.

² J.-P. LASSALE, *Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française*, Lyon, Éd. Université de Lyon, 1962.

Le droit de pétition peut être défini comme « un appel aux pouvoirs publics et aux autorités constitutionnelles pour solliciter leur intervention dans des circonstances et pour un objet qu'on leur expose »³. Cette acception satisfaisante pour une présentation succincte de la technique masque cependant l'hétérogénéité tant organique que matérielle qui caractérise le droit de pétition. C'est pourquoi nous en appellerons à la description effectuée par Pellegrino Rossi pour compléter cette présentation. Ce dernier explique qu'il y a exercice du droit de pétition « toutes les fois qu'on s'adresse à une autorité constituée, dans le but ou de lui présenter une plainte pour obtenir un redressement ou de lui présenter toute autre réclamation dans un intérêt individuel, ou de lui faire une demande gracieuse, ou lorsqu'on s'adresse à l'un des pouvoirs dans le but de provoquer une mesure d'intérêt général, ou encore dans le but de lui donner un avertissement, de lui fournir un renseignement qui puisse rendre facile la tâche dont il est chargé »⁴.

Pour schématiser, sur le plan matériel, il est possible de distinguer deux types de pétitions. Celles, nombreuses, qui portent sur la situation personnelle du pétitionnaire, et les autres, dont l'importance varie en fonction des périodes, portant sur un sujet politique et visant la satisfaction de l'intérêt général. Dans les années 1830, ces dernières pétitions étaient fréquentes. Pour ne retenir que quelques exemples, sous cette période ont ainsi pu être déposées des pétitions pour demander qu'une « loi fixe des délais moraux pour terminer les procès »⁵ ou encore pour demander que « les séances de la Cour des comptes soient publiques »⁶. Sur le plan organique, la diversité est également avérée puisque le droit de pétition s'exerce devant « toute autorité ». Certes, le droit de pétition devant l'institution parlementaire en constitue la modalité la plus couramment citée, et nous nous intéresserons d'ailleurs plus particulièrement à cette catégorie. Mais cela ne saurait occulter le fait que le droit de pétition peut également être exercé devant les organes du pouvoir exécutif, ainsi qu'au niveau local comme l'illustre la révision constitutionnelle de 2003⁷ qui a constitutionnalisé l'exercice du droit de pétition devant les assemblées locales.

Nous l'avons évoqué, le pétitionnement va s'illustrer par des pratiques évolutives au gré de l'histoire constitutionnelle. Aussi dirons-nous quelques mots de son apparition afin de cerner le point de départ de notre étude. Ainsi que le souligne

³ J. LECLERC, *Le droit de pétition, étude de droit public comparé*, Thèse, Université de droit de Paris, Chatillon-sur-Seine, imprimerie Ernest Leclerc, 1913, p. 1.

⁴ P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel professé à la faculté de droit de Paris*, Paris, Librairie de Guillaumin et Compagnie, 1867, tome 4, p. 166.

⁵ *Archives Parlementaires* (citées ci-après *AP*), tome 73, Chambre des députés, séance du 7 janvier 1832, p. 73.

⁶ *AP*, tome 74, Chambre des députés, séance du 28 janvier 1832, p. 544.

⁷ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, *JORF* du 29 mars 2003.

Marc Yann-Arzel⁸, l'apparition du droit de pétition dans les pays anglo-saxons précède son arrivée en France : l'auteur fait remonter l'origine des pétitions anglaises au Moyen-âge, puis la technique se développera considérablement au XVII^{ème} siècle lors des révolutions anglaises. En France, il faudra attendre la Révolution pour que les premières pétitions telles que définies ci-dessus trouvent les conditions sociales, politiques et institutionnelles nécessaires à leur développement. L'émergence d'une société accordant la souveraineté au peuple et organisant sa concrétisation dans un système représentatif est par exemple l'un des préalables indispensables à l'essor de la pétition. Néanmoins, la période qui précède la Révolution laisse entrevoir les signes d'une prochaine émergence du droit de pétition. Parmi ces signes, un texte publié le 8 décembre 1788 intitulé « Pétition des citoyens domiciliés à Paris » mérite d'être signalé. Marquant la première utilisation du terme pétition pour qualifier un document à visée politique, ce texte est plus communément appelé « Pétition Guilloin », du nom du Docteur Joseph Ignace Guilloin qui fut à l'origine de sa rédaction. Cette lettre, tendant à réclamer au roi le doublement des voix du Tiers-État aux États généraux, fut déposée chez les notaires de la capitale pour y recueillir formellement les signatures des Parisiens souhaitant manifester leur adhésion à la demande prononcée. Bien que cette entreprise ne fût jamais menée à son terme⁹, elle laissa entrevoir la possibilité de novations prochaines quant à l'association du peuple aux affaires publiques.

Mais, plus encore que ce précédent isolé, l'expérience des cahiers de doléances peut être considérée comme « la pratique véritablement préparatoire du pétitionnement révolutionnaire »¹⁰ en ce qu'elle « accoutume les Français à la délibération et à la rédaction collective des textes exprimant leurs vœux et leurs attentes politiques »¹¹. À la demande du roi dans le cadre de la préparation des États-généraux, ces cahiers de doléances donnaient au peuple l'opportunité de

⁸ Y.-A. MARC, *La naissance du droit de pétition, contribution à l'histoire de la démocratie représentative*, Thèse, dactyl., Paris I, 2004, pp. 152 et s.

⁹ Un arrêt du Parlement de Paris en date du 19 décembre 1788 ordonne la destruction de la pétition pour des motifs reposant non sur l'interdiction du droit de pétition (l'arrêt n'évoque nullement un « droit de pétition » mais seulement le droit qui appartient aux particuliers d'adresser des requêtes particulières au roi), mais sur le fondement de la violation des règles concernant les associations. L'arrêt exprime cette interdiction en ces termes : « Considérant que le droit légitime qu'ont les différents corps et communautés, ainsi que chaque citoyen ou particulier, de faire parvenir au Roi leurs demandes par la voie de requêtes et des supplications, ne les autorise pas à remettre ces requêtes chez les officiers publics à l'effet d'y recevoir les signatures des citoyens de tous ordres, moins encore à solliciter ces signatures par des lettres ou des avertissements imprimés et répandus dans le public, ce qui tendrait à former des associations contraires à l'ordre public, réprouvées par les ordonnances du Royaume [...] ».

¹⁰ Y.-A. MARC, *La naissance du droit de pétition, op. cit.*, p. 272.

¹¹ Y.-A. MARC, « Nature et origines du droit de pétition », *La revue administrative* 2008, n° spécial, p. 53.

s'exprimer sur les améliorations souhaitées notamment dans la gestion des affaires publiques.

Il résulte de ces différentes observations que si la technique du droit de pétition n'existe pas à proprement parler en France avant 1789, les conditions de son existence commencent à se développer. La Révolution française constituera ainsi le point de départ de notre étude qui se prolonge jusqu'à aujourd'hui et même au-delà en raison des perspectives d'évolution du droit de pétition qui semblent se dessiner.

Au vu de ce que ces premiers éléments descriptifs laissent deviner, l'intérêt de cette étude sera d'illustrer les évolutions qu'une technique démocratique peut connaître. Le droit de pétition se prête à une telle démarche d'abord en ce qu'il constitue une technique qui a « vécu ». Le suivi de son histoire particulièrement riche permet d'avoir un recul suffisant pour tenter d'identifier les causes ayant conduit à son évolution intrinsèque (quant à ses modalités d'application et à ses fonctions). Mais plus encore, la simplicité de mise en œuvre de cette technique a encouragé un second mouvement d'évolution original qui mérite quelques développements. Il s'agit alors de s'intéresser à l'évolution qui pourrait être qualifiée d'« externe » du droit de pétition. Dans cette optique, le droit de pétition perd sa qualité de « tout », pour ne plus constituer qu'une « partie » d'une technique démocratique plus complexe, dont le droit de pétition constituera un rouage. Ainsi intégré au cœur d'un dispositif démocratique élaboré associant plusieurs procédés, le droit de pétition n'est alors plus une technique de participation qui se suffit à elle-même, mais devient l'instrument nécessaire à la mise en œuvre d'une technique démocratique dont les effets diffèrent d'un droit de pétition classique.

Ainsi, le droit de pétition constitue le témoin des évolutions dont les techniques démocratiques peuvent faire l'objet dans le temps (transformations, mutations, disparitions suivies – ou non – de réapparitions sous d'autres formes...). Il a connu des phases de succès variable, variations qui doivent être analysées à travers le prisme des fonctions assumées par le droit de pétition selon les périodes constitutionnelles (I). En dépit de la phase de déclin du droit de pétition qui débute durant la III^{ème} République, nous constaterons que le renouvellement des techniques démocratiques peut se trouver ailleurs que dans l'évolution pure et simple des conditions de mise en œuvre ou encore des fonctions de cette technique. En effet, le droit de pétition connaît une seconde évolution, tournée vers l'extérieur cette fois, qui tend à lui rendre un souffle par son intégration au cœur de techniques de participation plus complexes, et peut-être plus actuelles, telles que la pratique du lobbying ou l'institution récente en France d'un référendum d'initiative partagée (II).

I – ÉCLAT ET DÉCLIN D'UN DROIT DE PÉTITION AUX FONCTIONS ÉVOLUTIVES

Nous l'avons évoqué, depuis son apparition sous la Révolution jusqu'à aujourd'hui, le droit de pétition a connu en France plusieurs « âges d'or », entrecoupés et suivis par des phases de déclin, dont la dernière perdue depuis la III^{ème} République. Pourtant, l'étude de ces différentes périodes tend à prouver que cette technique a finalement assez peu changé en ce qui concerne ses modalités d'utilisation. En revanche, l'élément déterminant semble relever de la fonction assurée par le droit de pétition dans l'ordre constitutionnel. Aussi, nous nous intéresserons aux fonctions jouées par le droit de pétition durant ces périodes d'éclat. Ces fonctions, qui se situent chaque fois au cœur d'un processus de renouvellement d'ordre politique et constitutionnel, seront donc appréhendées en tant qu'élément explicatif de l'intensité d'utilisation de la technique (1). À l'inverse, nous tenterons de démontrer qu'une fois le processus de démocratisation avancé, celui-ci s'avère générateur d'une concurrence dommageable au droit de pétition, auquel le citoyen substitue désormais des techniques de participation qu'il juge plus efficaces (2).

1) L'éclat d'une technique aux finalités valorisées

C'est principalement durant la période Révolutionnaire, puis sous les deux monarchies constitutionnelles, que le droit de pétition connaîtra un succès certain. Bien que le droit de pétition ne remplisse pas la même fonction lors de ces deux périodes, il s'agit dans les deux cas de fonctions participant au renouvellement du système politique en cours. L'analyse de ces fonctions constitue alors un élément explicatif du succès du droit de pétition.

Durant la période Révolutionnaire, la consécration constitutionnelle¹² du droit de pétition constitue le premier témoignage du crédit accordé à cette technique. Corrélativement à cette consécration, les réflexions sur la nature et la titularité du droit de pétition vont être menées devant la Constituante¹³. Le résultat des débats

¹² Cette consécration se fera de la manière la plus solennelle qui soit, en tête de Constitution ou dans les déclarations des droits. Ainsi, c'est dans un Titre Premier consacré aux « dispositions fondamentales reconnues par la Constitution » que la Constitution des 3 et 4 septembre 1791 inscrit le droit de pétition au même niveau que d'autres « droits naturels et civils » tels que la liberté d'expression ou de culte. En 1793, l'article 32 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen adjointe à la Constitution du 24 juin 1793 affirme que « le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut en aucun cas être interdit, suspendu ni limité », garantie au surplus renouvelée dans l'acte constitutionnel lui-même en son article 122.

¹³ Ce débat a lieu devant la Constituante lors de la discussion de l'avant projet de décret du comité de constitution relatif au droit de pétition. Les décrets finalement adoptés sont datés des 10 et 18-22 mai 1791.

ayant une conséquence sur la fonction allouée à la pétition, il est important d'en restituer ici les aspects principaux.

La première réflexion portant sur la nature du droit de pétition offre deux alternatives : celle d'un droit naturel, appartenant dès lors à toute personne, ou celle d'un droit politique réservé aux seules catégories de la population titulaires des droits politiques. Devant l'Assemblée, les deux thèses trouvent leurs défenseurs. Le Chapelier plaide ainsi pour le caractère politique du droit de pétition, se fondant sur la nécessaire distinction de la plainte, portant sur les intérêts individuels et pouvant dès lors appartenir à toute personne, et de la pétition qui au contraire, portant sur les intérêts publics, ne doit pouvoir être exercée que par les citoyens actifs seuls titulaires des droits politiques. Mais cet argumentaire est combattu notamment par Robespierre et Pétion qui conçoivent quant à eux le droit de pétition comme un droit naturel appartenant à tout homme. Les arguments de Robespierre étaient de deux types. Sociaux d'abord, puisqu'il clamait devant l'assemblée : « Plus un homme est faible et malheureux, plus il a de besoins, plus les prières lui sont nécessaires... Et qu'êtes-vous donc ? N'êtes-vous point les protecteurs du pauvre ? »¹⁴. Politiques, ensuite, Paul Samuel résumant bien cet aspect de l'argumentation : les citoyens non actifs « sont privés des droits politiques ; or, s'il est des individus qui aient besoin du droit de se plaindre d'une loi, ce sont surtout ceux qui ne participent en rien à sa confection¹⁵ ».

Ce débat aboutira finalement en faveur de l'assimilation du droit de pétition à un droit naturel, ce qui sera d'une importance capitale pour l'essor du droit de pétition, cette qualification se répercutant sur la question de la titularité du droit de pétition. En effet, en tant que droit naturel, le droit de pétition « appartient à tous ceux qui ont quelque chose à défendre et à qui la protection du gouvernement est nécessaire »¹⁶. Il en résultera une ouverture très large de ce droit qui pourra être exercé par les citoyens actifs certes, mais également par les citoyens non actifs, par les femmes et même par les étrangers. Dès la Révolution, le droit de pétition dépasse les restrictions touchant la citoyenneté dans l'histoire constitutionnelle française.

De ce constat préalable peut être déduit le rôle principal joué par le droit de pétition sous la Révolution, à savoir celui d'un véritable correctif au système représentatif, en rendant la parole au peuple privé de l'exercice des droits

¹⁴ AP, 1^{ère} série, tome 25, p. 684 : propos cités par G. SAUTEL, « Droit de pétition, doctrine sociale et perspective révolutionnaire (mai 1791) », dans *Histoire du droit social, mélanges en l'honneur de J. Imbert*, Paris, PUF, 1989, p. 483.

¹⁵ P. SAMUEL, *Du droit de pétition sous la Révolution*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁶ P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 168.

politiques¹⁷. Le droit de pétition se trouve donc être un instrument utile pour permettre la transition vers l'établissement d'un régime représentatif. « Tous les membres de la société, sans aucune exclusion, pouvaient ainsi avoir une participation secondaire à l'exercice du pouvoir législatif ; et cette participation était sans danger, puisqu'elle se présentait seulement sous la forme d'une requête ou d'un conseil »¹⁸. Le droit de pétition serait ici un catalyseur des passions des citoyens non actifs en leur donnant un lien, si minimal soit-il, avec la direction de la vie de la cité. Cette fonction de stabilisation peut néanmoins être relativisée au regard des nombreuses insurrections populaires qui furent initiées par le dépôt de pétitions aux Chambres¹⁹, principalement dans le cadre d'une pratique détournée de la technique, transformée en droit collectif par les groupes constitués tels que les clubs ou les sociétés populaires. Face aux dysfonctionnements générés par ces pratiques²⁰ ainsi qu'à la méfiance du pouvoir en place à cet égard²¹, la loi des 10-18 et 22 mai 1791 posera d'ailleurs en principe le caractère individuel du droit de pétition²², interdiction qui devra cependant être réitérée à plusieurs reprises avant que cette pratique ne cesse effectivement²³.

Une autre vision du droit de pétition, bien que jamais appliquée puisque prévue dans la Constitution de 1793, mérite d'être signalée pour son avant-gardisme. Ainsi que le souligne Jean-Pierre Lassale, cette Constitution faisait du droit de pétition « un véritable procédé de gouvernement semi-direct, permettant

¹⁷ Cela est particulièrement vrai au regard du suffrage censitaire établi après la Révolution, mais demeure pertinent pour toutes les restrictions du suffrage comme celles liées au sexe jusqu'en 1944 ou encore celles liées à la nationalité.

¹⁸ A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, L. Larose, 4^{ème} édition, 1906, p. 454.

¹⁹ P. SAMUEL, *Du droit de pétition sous la Révolution, op. cit.*, p. 120 : « Le droit de pétition est intimement mêlé à l'histoire politique de la Révolution. Il n'y a point de faits importants auxquels il ne participe. Il sert pendant toute cette période d'instrument aux revendications populaires et de fondements aux insurrections ».

²⁰ V.-E. ORLANDO, *Principes du droit public et constitutionnel*, Paris, Albert Fontemoing, 1902, p. 447 : à propos des dysfonctionnements générés par le droit de pétition dans le déroulement des travaux parlementaires : « La foule en profita pour envahir le local où se réunissait le Parlement ; sa présence troublait profondément les séances, entravait l'exercice régulier de la fonction législative et portait atteinte à la fois à la liberté et à la dignité de la Chambre ».

²¹ L'usage collectif du droit de pétition était perçu comme une menace par le pouvoir en place, tant il était à même de faire peser une pression irrésistible sur les Chambres. La concurrence entre la représentation nationale et les représentations locales était également redoutée.

²² La loi des 10-18 et 22 mai 1791 pose en principe le caractère individuel du droit de pétition, en précisant que ce droit « ne pourra être exercé en nom collectif par les corps électoraux, administratifs, judiciaires, municipaux, par les communes, sections de communes, ni par des sociétés de citoyens ».

²³ Le décret du 25 vendémiaire an III (16 octobre 1794) interdit les pétitions en nom collectif, interdiction réitérée par la Constitution de l'an 3 sauf pour les autorités constituées.

d'associer directement le peuple à la confection des lois »²⁴ en donnant aux citoyens la possibilité d'opposer un veto à l'adoption des lois par l'utilisation du droit de pétition²⁵.

Mais cette conception n'ayant pas reçu d'application pratique à cette époque, il semble qu'il faille retenir la vision d'un droit de pétition tendant à initier une certaine correction des iniquités du système représentatif existant, ce qui suffira d'ailleurs un temps à contribuer au succès du droit de pétition. Durant les monarchies constitutionnelles, ce succès n'est pas démenti, mais la finalité se transforme. Il convient alors de se demander si le renouvellement de la fonction de la technique accompagne une recrudescence de sa pratique. Certes, le droit de pétition demeure un correctif du système représentatif dans le sens où le suffrage connaît toujours des restrictions. Mais c'est aussi dans le cadre de l'apprentissage du parlementarisme que le droit de pétition trouve les raisons de son succès sous la Restauration puis sous la Monarchie de Juillet.

Les deux chartes ne sont pourtant pas très originales dans leur consécration du droit de pétition en dehors du fait qu'elles prévoient désormais expressément l'interdiction du dépôt de la pétition à la barre²⁶. Cette formulation, propre à éviter le retour aux abus commis sous la Révolution, ne remet pas en question le principe du droit de pétition. Au contraire, l'étude statistique de la pratique du droit de pétition sous les monarchies constitutionnelles confirme une pratique intense de la technique. En ce qui concerne la seule Chambre des Députés, Pascal Mbongo observe que durant les quinze années de la Restauration, la moyenne de pétitions déposées à la Chambre des députés est de 1336 par an. De 1830 à 1835, cette moyenne reste stable puisqu'elle est de 1370 par an, puis elle connaît un reflux en chutant à 476 pétitions par an de 1836 à 1846²⁷. Cette pratique soutenue s'explique en partie par l'extrême sérieux des assemblées dans la réception et le suivi des

²⁴ J.-P. LASSALE, *Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française*, *op. cit.*, p. 20.

²⁵ La procédure législative soumettait en effet le vote de la loi à un consentement à double degré : le corps législatif élaborait la loi, mais celle-ci devait ensuite être envoyée aux assemblées primaires. L'article 59 de la Constitution élaborait alors un mécanisme d'adoption tacite, prévoyant que si « dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées » n'avait pas « réclamé » contre le projet, alors celui-ci était accepté et devenait loi. Par le biais de l'exercice du droit de pétition au sein des assemblées primaires, cette technique permettait donc une participation à l'adoption de la loi. Le même système était transposé à la révision constitutionnelle mais cette fois en ce qui concerne son initiative : voir Chapitre « Des conventions nationales » de la Constitution de 1793, articles 115 à 117.

²⁶ L'article 53 de la Charte de 1814, dont la formulation est exactement reprise à l'article 45 de la Charte de 1830, dispose que « toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. La loi interdit d'en apporter en personne et à la barre ».

²⁷ P. MBONGO, *Les pétitions populaires à la chambre des députés sous la monarchie de Juillet*, *op. cit.*, p. 15.

pétitions, notamment car les parlementaires avaient compris combien le droit de pétition pourrait leur permettre de développer leurs moyens d'action. La Charte de 1814 établit une monarchie constitutionnelle privant les chambres de l'initiative législative, et ne leur confiant pas les moyens de contrôler le pouvoir exécutif. Sous la Restauration puis sous la Monarchie de Juillet, les parlementaires vont alors œuvrer pour se doter, sous la pression de la pratique, d'instruments propres à leur permettre d'exercer un contrôle sur l'exécutif et à récupérer un certain droit d'initiative dans leurs débats²⁸. Le droit de pétition constituera donc un moyen pour le Parlement de peser davantage dans le fonctionnement des institutions²⁹ d'une manière simple : ainsi qu'Alain Thelliez l'explique, « Le droit de pétition permettait de tourner cette limitation de l'initiative parlementaire en provoquant le débat public. Comme les pétitions étaient discutées en séance publique, il suffisait de faire déposer la proposition ou l'amendement sous forme de pétition »³⁰. Ce nouveau rôle alloué au droit de pétition constitue alors un élément explicatif supplémentaire de son succès.

Évidemment, cette pratique soutenue n'est pas le seul fait de l'utilisation détournée faite par les parlementaires pour améliorer leur capacité d'action³¹. Les pétitions déposées par des citoyens étaient majoritaires, et pouvaient d'ailleurs porter sur des sujets importants divers³², les pétitionnaires allant même jusqu'à se montrer parfois comme étant tout à fait visionnaires sur certains aspects touchant à la progression de l'État de droit³³. Mais, qu'il s'agisse de l'étude attentive des

²⁸ Parmi ces techniques, c'est par exemple sous la monarchie de Juillet en 1830 qu'intervient la première interpellation.

²⁹ A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit.*, p. 455.

³⁰ A. THELLIEZ, *Le droit de pétition sous la Restauration*, *op. cit.*, pp. 19-20.

³¹ J.-P. DIONNET, « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *Droits*, n° 37, 2000, p. 175 : l'auteur explique que l'idée de cette participation du droit de pétition au développement des pouvoirs du Parlement en France est néanmoins aujourd'hui remise en question.

³² Voir par exemple la pétition du Sieur Félix Maudon demandant la suppression de « l'exécution sur la place publique des condamnés à la peine capitale » : *AP*, Chambre des députés, séance du 17 mars 1832, tome 76, p. 488 ; voir encore la pétition de la Dame Poutret de Mauchamps demandant le rétablissement de l'égalité des époux dans le mariage par la suppression de l'article 213 du Code civil : *AP*, Chambre des députés, séance du 20 mai 1837, tome 111, p. 460.

³³ Pour quelques exemples, voir la pétition du Sieur Félix Avril recoupant les problèmes actuels d'accès au droit et d'intelligibilité du système juridique par la critique du mode de publication des lois et sa demande tendant à une refonte de la législation aux fins de la rendre accessible au plus grand nombre : *AP*, Chambre des députés, séance du 26 mars 1831, tome 68, p. 84 ; voir aussi les deux pétitions déjà citées en introduction : celle déposée par le Sieur Marchut Dussablon touchant à la problématique du délai raisonnable des jugements par la sollicitation d'une loi qui fixerait des « délais moraux pour terminer les procès » : *AP*, Chambre des députés, séance du 7 janvier 1832, tome 73, p. 654 ; et enfin celle du Sieur Monchanin concernant cette fois le principe de publicité des audiences et demandant que les séances de la

parlementaires aux pétitions des citoyens, ou de cette technique de contournement de l'absence d'initiative parlementaire *via* le droit de pétition, c'est bien dans le cadre du développement du parlementarisme que le droit de pétition trouve, durant les monarchies constitutionnelles, une nouvelle finalité au cœur du renouvellement institutionnel, expliquant son succès.

Ironie de l'histoire, c'est en partie ce rôle particulièrement important joué par le droit de pétition dans le développement du parlementarisme sous les monarchies constitutionnelles qui contribuera à sa désaffection sous les Républiques parlementaires. En effet, une fois la République proclamée et le processus démocratique en progrès constant, le droit de pétition sera concurrencé par l'apparition et le développement de nombreux outils à la disposition des citoyens qui les utiliseront prioritairement pour la défense de leurs droits. Perdant les fonctions importantes qui étaient les siennes, le droit de pétition connaîtra alors un déclin quant à son utilisation pratique.

2) *Le déclin d'un droit de pétition concurrencé*

Le manque d'intérêt citoyen à l'égard d'une technique de participation peut entraîner sa désuétude. Cette désaffection peut d'abord être provoquée par des conditions trop strictes d'utilisation. Concernant le droit de pétition, ce ne sera pourtant le cas que durant les périodes impériales. La Constitution du Premier Empire pose les premières restrictions au droit de pétition en ne reconnaissant l'exercice de ce droit que pour la protection de deux libertés déterminées et uniquement devant deux commissions sénatoriales³⁴. Le Second Empire prolongera ces restrictions en réservant l'exercice du droit de pétition devant le Sénat³⁵. Or, celui-ci dénaturera le caractère politique de ce droit en rejetant les pétitions à visée politique pour ne se saisir que de celles visant au règlement de litiges individuels avec l'administration³⁶.

Mais le déclin du droit de pétition ne s'explique pas uniquement par ces phases de rigueur puisqu'il est de nouveau reconnu de manière souple à partir de la

Cour des comptes soient publiques : AP, Chambre des députés, séance du 28 janvier 1832, tome 74, p. 544.

³⁴ Les commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse ne peuvent donc être saisies que des seules pétitions qui sont en lien avec une détention arbitraire (entendue ici comme le maintien en détention d'une personne au-delà de 10 jours sans qu'un jugement soit intervenu), ou avec une atteinte à la libre impression ou circulation d'un ouvrage.

³⁵ Cette restriction sera toutefois abolie par le Sénatus Consulte du 21 mai 1870 qui modifie l'article 41 de la Constitution de l'Empire disposant désormais que « le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat et du Corps législatif ».

³⁶ J.-P. LASSALE, *Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française*, *op. cit.*, p. 33.

III^{ème} République, bien que cela ne soit pas fait dans le texte constitutionnel même, ce qui sur le plan symbolique est assez révélateur³⁷. En réalité, il s'avère que la désaffection du public pour cette technique qui débute sous la III^{ème} République tient davantage à la perte d'importance de la fonction exercée par le droit de pétition, et ce en raison de la concurrence grandissante dont il a fait l'objet. En effet, le parlementarisme étant désormais institutionnalisé, puisque le Parlement dispose de l'initiative des lois et de moyens de contrôler le Gouvernement, la pétition n'est plus nécessaire aux parlementaires pour disposer de leviers d'actions. De même, le développement du recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative rendra moins évidente l'utilisation de la pétition aux fins de plainte pour le redressement de torts causés par l'administration. Aussi, l'apparition de nouveaux liens plus directs entre les parlementaires et les électeurs de leurs circonscriptions³⁸, le développement de la presse³⁹ à partir de la III^{ème} République, mais encore la meilleure reconnaissance de libertés fondamentales telles que la liberté d'association ou d'expression sont tant de motifs qui ont porté le citoyen à utiliser des moyens jugés plus efficaces pour se faire entendre que l'usage d'une simple pétition⁴⁰. Sous la V^{ème} République, le fonctionnement institutionnel tend même à renforcer cet effacement du droit de pétition devant l'institution parlementaire en raison de la place prédominante accordée au pouvoir exécutif⁴¹.

Du déclin amorcé sous la III^{ème} République résulte donc une utilisation raréfiée du droit de pétition depuis 1958, raréfaction que quelques données statistiques permettent de cerner. Sous la première législature, l'Assemblée nationale ne reçoit ainsi que 172 pétitions, 244 sous la seconde législature et 82 sous la troisième. Si les chiffres augmentent légèrement entre 1968 et 1986, depuis les statistiques sont à nouveau très faibles, l'Assemblée nationale n'ayant reçu entre 2002 et 2007 que 29 pétitions. Mis en perspective avec les données statistiques déjà évoquées en ce qui concerne la Monarchie de Juillet, ces chiffres sont un premier indice du déclin de la pratique.

³⁷ Le droit de pétition est aujourd'hui reconnu par l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, ainsi que par les règlements de l'Assemblée nationale (articles 147 à 151) et du Sénat (articles 87 à 89 bis).

³⁸ A. RIGAULT, « Les pétitions sous la V^{ème} République : évolution des sources », *La Revue Administrative*, 2008, Numéro spécial, p. 37 : l'auteur précise qu'« un volume très important de courriers similaires à une pétition sur le fond et relatifs à un litige avec l'administration est reçu par le député ».

³⁹ S. DUBOURG-LAVROFF, « Le droit de pétition en France », *RDP* 1992, p. 1763.

⁴⁰ V.-E. ORLANDO, *Principes du droit public et constitutionnel*, *op. cit.*, p. 449 : « Il est naturel que l'importance [du droit de pétition] ait beaucoup diminué en présence des moyens incomparablement plus puissants mis à la disposition de celle-ci, tels que la presse, les réunions, les associations ; plus ceux-ci se développent et mieux ils sont garantis, plus le premier perd de son efficacité ».

⁴¹ S. RENARD-BIANCOTTO, « Le droit de pétition sous la V^{ème} République », *op. cit.*, p. 225.

Mais ces critères quantitatifs ne sauraient suffire pour attester ou non du succès d'une technique démocratique. En l'espèce, plus que ces données chiffrées, c'est davantage la question de l'évolution du contenu des pétitions qui s'avère révélatrice. En effet, le contenu des pétitions a sensiblement évolué pour perdre progressivement la dimension politique de la pétition, la dimension exercice d'un droit de plainte étant désormais largement majoritaire. Ainsi, les pétitions politiques ayant pour but de provoquer l'adoption de telle ou telle législation deviennent très rares. Les pétitions s'assimilent davantage au seul droit de plainte⁴² exercé lorsque les voies de recours juridictionnels sont épuisées. Une certaine part de ces pétitions-plaintes sont par exemple des demandes de fonctionnaires ou de militaires qui s'adressent au Parlement aux fins d'obtenir une décoration ou un avancement, tandis que nombre d'entre elles proviennent de détenus qui voient dans cette procédure la perspective d'un dernier recours une fois le parcours judiciaire généralement achevé.

Face à ce désintéressement flagrant, le droit de pétition a pourtant fait l'objet d'une réhabilitation dans plusieurs textes qui auraient pu lui donner un nouvel essor. Il s'agit d'abord de l'institution par la loi du 3 janvier 1973⁴³ du médiateur de la République, dont l'une des modalités de saisine est la pétition transmise par l'une des commissions parlementaires. Le droit de pétition peut alors être transféré vers un organe extra-parlementaire doté de pouvoirs d'enquête et ayant spécifiquement la fonction de régler les litiges opposant le service public à ses usagers. Pourtant, cette possibilité n'a été que peu utilisée⁴⁴.

Plus récemment, le droit de pétition a fait son retour dans la Constitution française suite à deux révisions constitutionnelles. La première datant de 2003 et portant sur l'organisation décentralisée de la République⁴⁵ fait du droit de pétition une technique de participation locale. L'article 72-1 de la Constitution dispose en effet que « la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». En dépit de cette consécration au sommet de la hiérarchie des normes, cette disposition n'a pourtant pas fait davantage pour la réhabilitation de cette technique puisque non utilisée en pratique. La seconde révision, du 23 juillet 2008⁴⁶, a quant à elle ajouté le droit de pétition parmi les modalités de saisine du

⁴² S. DUBOURG-LAVROFF, « Le droit de pétition en France », *op. cit.*, p. 1765.

⁴³ Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur de la République, *JORF* du 4 janvier 1973.

⁴⁴ S. RENARD-BIANCOTTO, « Le droit de pétition sous la V^{ème} République », *op. cit.*, p. 235.

⁴⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, *JORF* du 29 mars 2003.

⁴⁶ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, *JORF* du 24 juillet 2008.

Conseil économique, social et environnemental (désormais CESE)⁴⁷. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique relatif au CESE⁴⁸ révèle que cette novation s'explique en partie par le constat d'échec de l'ancien Conseil économique et social qui était « contraint pour exister de s'auto-alimenter » par le biais de l'auto-saisine. Le droit de pétition viserait donc ici tant à faire revivre cette institution rénovée qu'à offrir au public un nouveau moyen de participation au débat public, dimension d'ailleurs soulignée dans les travaux parlementaires relatifs à cette réforme⁴⁹. Cette idée de participation au débat public se retrouve dans la condition de seuil proposée dans le projet de loi organique. Fixé à 500 000 signatures, ce seuil se veut être la garantie d'une utilisation collective du droit de pétition, afin d'éviter toute nouvelle déviation de ce droit en faisant du CESE le destinataire d'innombrables « pétitions-plaintes » des citoyens. Le droit de pétition se trouve donc ici restreint en ce que sa dimension individuelle est exclue. En revanche le critère de citoyenneté ne devrait pas être exigé. L'étude d'impact souligne sur ce point que « le séjour régulier en France va en effet de pair avec une participation à la vie économique, sociale et environnementale du pays, qui se combine bien avec la possibilité de prendre part à un mode d'expression telle que la faculté de contribuer à une saisine du CESE par voie de pétition ». Quant aux conséquences de ce droit de pétition, elles seront conformes aux modalités de pétition déjà existantes puisqu'il s'agira pour le CESE de rendre un avis qui sera transmis au Premier ministre ainsi qu'aux Présidents des Assemblées parlementaires puis publié au *Journal officiel*.

Qu'il s'agisse de cette dernière révision ou de celle de 2003, il est assez révélateur de constater que ces deux novations portant sur le droit de pétition consistent à le transférer au profit d'autres institutions que le Parlement. Sur ce point, les assemblées parlementaires semblent avoir contribué à cette translation en

⁴⁷ Voir l'article 69, dernier alinéa de la Constitution : « le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par la loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ».

⁴⁸ Le projet de loi organique, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoit en son article 4 les modalités d'exercice du droit de pétition devant le CESE. L'article 4 prévoit notamment dans ses deux premiers alinéas que « Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental. La pétition est rédigée en français et établie par écrit. Elle est présentée dans les mêmes termes par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Elle indique le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire et est signée par lui [...] ».

⁴⁹ L'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique cite les considérations des parlementaires sur l'enjeu de cette réforme, voyant en cette possibilité de cette saisine du CESE par voie de pétition « un moyen de favoriser et de structurer l'intervention de la société civile dans le débat public » (Rapport n° 892 de M. WARSMANN au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale) ou encore « un processus de démocratie consultative » (Rapport n° 387 de M. HYEST au nom de la Commission des lois du Sénat).

ne manifestant pas d'inquiétude face à ce déclin. Dans le cadre de l'élaboration d'un document de travail réalisé par le Parlement européen, les assemblées parlementaires des pays de l'Union européenne ont été sollicitées, par le biais de leurs services compétents, pour fournir des informations sur la pratique du droit de pétition. Les instances européennes sollicitaient notamment une « évaluation succincte de l'exercice du droit de pétition »⁵⁰. L'évaluation fournie par les services de l'Assemblée nationale française semble montrer que l'Assemblée prend acte de ce déclin sans inquiétude aucune : « Il convient de préciser que l'actuel droit de pétition, issu de l'époque révolutionnaire, est aujourd'hui peu utilisé et tend à tomber en désuétude au profit d'autres formes d'expression plus adaptées ou médiatisées. Par ailleurs, outre les procédures de questions écrites ou de questions au Gouvernement qui permettent, le cas échéant, aux parlementaires de se faire l'écho des inquiétudes de leurs concitoyens, le recours au Médiateur de la République permet désormais aux citoyens de disposer d'une voie de recours à la suite de difficultés rencontrées avec les organismes investis d'une mission de service public ». En parallèle à ce constat institutionnel s'inscrit l'observation de Jean Gicquel : « le droit de pétition demeure une procédure exceptionnelle, et fait figure, à la limite, de curiosité intellectuelle, dans le cadre de notre organisation politique »⁵¹. Pourtant ce désintéressement à l'égard du pétitionnement n'est point une fatalité si l'on se réfère au succès qu'il rencontre auprès du Parlement européen⁵². Conçu comme une « possibilité de compenser le déficit démocratique de la construction européenne »⁵³, le droit de pétition y bénéficie d'un grand crédit dont témoigne le sérieux avec lequel le Parlement traite les pétitions⁵⁴.

Si la perte d'importance des fonctions du droit de pétition en France a entraîné une chute sévère de son utilisation pratique, l'exemple européen montre qu'il ne doit tout de même pas être considéré comme une technique de participation oubliée.

⁵⁰ M. CRESPO ALLEN, *Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne, Document de travail du Parlement européen*, série politique, Office des publications officielles des communautés européennes, 2001, p. 69.

⁵¹ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^{ème} République : Bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, réédition 1977, pp. 344 et 345.

⁵² Le droit de pétition, présenté comme l'« un des droits fondamentaux du citoyen européen », intègre le Traité CE en 1992 par son inscription aux articles 8 D et 138 D du Traité de Maastricht.

⁵³ J.-P. DIONNET, « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *op. cit.*, p. 174.

⁵⁴ Le Parlement européen a ainsi adopté une série de résolutions tendant à renforcer le droit de pétition dans l'Union Européenne et de faciliter sa mise en œuvre (voir par exemple Résolution INI 2000/2026 du 15 mai 2001, *JOCE* 34 du 7 février 2002, p. 22 ; Résolution INI 2001/2137 du 12 décembre 2001, *JOCE* 72 du 21 mars 2002, p. 240). L'acceptation par le Parlement européen des pétitions par voie électronique traduit également la volonté du Parlement de rendre l'utilisation de cette procédure la plus aisée possible pour les citoyens.

D'ailleurs, cette technique connaît aujourd'hui une seconde existence, par le biais de son assimilation ou de son intégration au sein de techniques de participation plus complexes.

II – ENTRE MUTATIONS ET SUBSTITUTIONS : VERS LES TECHNIQUES DE LOBBYING ET DE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

Le droit de pétition, s'il a une existence autonome, peut aussi, certainement en raison de ses modalités d'application assez simples, être intégré ou assimilé à des montages démocratiques plus complexes. Ainsi, le lobbying qui tend à se développer aujourd'hui n'est pas sans rappeler la démarche des pétitionnaires (1). Mais ce lobbying se substitue-t-il au droit de pétition ou en constitue-t-il une mutation ? Ces mêmes interrogations se posent au regard de l'introduction à l'article 11 de la Constitution française d'un référendum d'initiative partagée, qui s'appuie sur l'utilisation de la pétition (2).

1) Le droit de pétition comme modalité particulière d'exercice du lobbying

Le lobbying consiste en une stratégie d'influence exercée auprès des autorités dans le but de satisfaire un intérêt particulier, ce qui n'est pas sans rappeler l'essence même du droit de pétition consistant à présenter une demande aux autorités pour un intérêt qui peut être aussi bien public que privé. Les actions de lobbying peuvent d'ailleurs également être engagées devant diverses autorités⁵⁵, qu'il s'agisse des « détenteurs du pouvoir administratif ou du pouvoir politique »⁵⁶, voir du pouvoir judiciaire⁵⁷.

L'étude comparative du lobbying en France et aux États-Unis révèle une opposition frontale des deux systèmes juridiques sur cette question. Passé sous silence ou allant même jusqu'à voir son existence réfutée en France, le lobbying bénéficie au contraire d'une place établie dans le système politique et juridique Nord-Américain,

⁵⁵ Mais nous nous intéresserons pour notre part principalement au lobbying tel qu'il est exercé auprès de l'institution parlementaire.

⁵⁶ J.-A. BASSO, « Groupe de pression », dans O. DUHAMEL, Y. MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1^{ère} édition, 1992, p. 469.

⁵⁷ G. HOUILLOIN, *Le lobbying en droit public*, Thèse, dactyl., Paris V, 2008, pp. 39-44 et pp. 150-172. Grégory Houillon exclut en principe les instances judiciaires des autorités décisionnelles vers qui peuvent être dirigées les actions de lobbying. Il reconnaît néanmoins l'existence d'exceptions particulièrement développées aux États-Unis, citant les procédures de la *Class Action*, de l'utilisation de la qualité d'*Amicus Curiae* et de celle des opinions dissidentes pour conclure que ce type de lobbying peut revêtir une efficacité réelle aux États-Unis. L'auteur explique en revanche que le principe souffre moins d'exceptions en droit public français, citant la seule particularité du Conseil constitutionnel.

qui le reconnaît et le régleme. Pourtant, cette opposition peut être relativisée au moins en ce qui concerne l'apparement du droit de pétition au lobbying dans les deux systèmes.

En effet, aux États-Unis, le lobbying est relié dans son principe même au droit de pétition en vertu du Premier Amendement de la Constitution fédérale, qui dispose que « le Congrès ne fera aucune loi [...] en restreignant [...] le droit du peuple de s'assembler paisiblement, et d'adresser des pétitions au gouvernement pour une réparation de ses torts ». Or, c'est bien sur cette disposition consacrant le droit de pétition que le lobbying nord-américain se fonde, créant ainsi un lien de filiation entre les deux techniques : le lobbying y est juridiquement lié dans son existence même au droit de pétition. À ce titre, le droit de pétition y a constitué le « premier moyen de lobbying »⁵⁸. D'ailleurs, le lien entre ces différents modes de participation est également constaté par Yann-Arzel Marc, qui souligne que durant la Grande Rébellion anglaise entre 1640 et 1660 le droit de pétition va être manipulé à des fins de lobbying : « lorsqu'un réseau se trouve en mesure de susciter des mouvements pétitionnaires, sa capacité de pression sur les organes de décision se trouve démultipliée : le lobbying est à l'ordre du jour⁵⁹ ».

Le droit de pétition a donc pu constituer l'un des premiers moyens de lobbying, mais ce lien de filiation doit cependant être relativisé à l'aune de l'exemple français qui tend à prouver qu'il serait préférable de parler d'apparement entre les deux techniques. Il convient d'abord de rappeler avec Gregory Houillon que le lobbying est une pratique ancienne, qui préexiste de fait au droit de pétition⁶⁰. Ensuite, il importe de constater qu'en droit français la reconnaissance du droit de pétition n'a nullement entraîné la légitimation du lobbying. Au contraire, et à l'inverse du pétitionnement, la consécration juridique du lobbying a rencontré en France des obstacles qui ont longtemps paru insurmontables. Au premier rang de ces obstacles se situe la conception française d'un intérêt général transcendant et distinct de la seule addition des intérêts individuels, qui empêche la valorisation des intérêts particuliers dans le processus décisionnel. Aux États-Unis, la question s'est posée dans des termes tout à fait différents puisque l'intérêt général pluraliste est conçu comme la somme des intérêts particuliers. Dans cette logique, le lobbying peut

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 139 et 140 : l'auteur explique que « le droit de pétition va très vite être reconnu et utilisé comme un moyen efficace de lobbying », et s'appuie sur l'exemple des pétitions abolitionnistes : « les groupes de citoyens désirant obtenir l'abolition de l'esclavage par le Congrès utilisèrent donc comme moyen de pression sur les Chambres le droit constitutionnel de pétition, afin de pouvoir être entendu ».

⁵⁹ Y.-A. MARC, *La naissance du droit de pétition*, *op. cit.*, p. 174.

⁶⁰ G. HOULLON, *Le lobbying en droit public*, *op. cit.*, p. 51 : sur ce point, Grégory Houillon cite en exemple les multiples sollicitations dont Solon avait fait l'objet en 593 avant J.-C. une fois ses lois adoptées, ou encore celui de Machiavel qui « prévenait le prince des nombreux conseils qu'il pourrait recevoir ».

exister, et est même encouragé. Les divers intérêts particuliers se doivent d'être confrontés pour que le processus décisionnel dessine un équilibre entre ces divers intérêts sectoriels, formant ainsi l'intérêt général⁶¹.

La notion d'apparement entre les deux techniques semble donc plus exacte que celle de filiation, d'autant que le droit de pétition demeure dans chaque système un moyen d'exécution du lobbying. Le principe du droit de pétition correspond parfaitement au but que poursuit le lobbying, à savoir la sollicitation des autorités aux fins de faire pencher leur décision en faveur de l'intérêt poursuivi. Le droit de pétition ne constituant qu'une demande à l'autorité d'agir dans un sens déterminé sans pouvoir l'y contraindre, il s'agit bien de mettre en œuvre une stratégie d'influence sur le décisionnaire. Pourtant, de l'idée d'un apparement entre ces deux techniques, il semble que nous en arrivions progressivement à une substitution du lobbying au droit de pétition. Le droit public français a longtemps tardé, pour des raisons déjà évoquées, à reconnaître le lobbying. Ce faisant, le droit de pétition était *de facto* l'une des rares techniques institutionnalisées de lobbying. Mais cette considération n'a pas pour autant encouragé la pratique du droit de pétition. Nous avons au contraire pu voir précédemment que cette pratique du droit de pétition va dans le sens d'un affaiblissement sous la V^{ème} République.

Ce désintéressement envers la seule technique de lobbying finalement consacrée en France peut *a priori* surprendre. Mais un élément d'explication peut à nouveau être trouvé dans la concurrence subie par le droit de pétition en la matière. Car le lobbying s'est bien développé devant le Parlement français et ce même en l'absence de cadre le réglementant. Il semble donc que ce soit à nouveau cette diversification des procédés qui ait empêché le renouvellement du droit de pétition par le lobbying. Le lobbying peut en effet se concrétiser selon une multitude de possibilités. L'énumération opérée par Mustapha Mekki⁶², qui évoque entre autres « l'identification des « bons contacts », la récolte des informations juridiques, politiques et journalistiques, l'appel à des professionnels de la communication [...] les dossiers d'information, les *position paper*, les propositions d'amendements, les communiqués de presse, les pétitions, les colloques, les articles, etc. » tend à montrer que le droit de pétition n'est qu'une modalité de lobbying parmi tant d'autres. Et il serait évidemment naïf de penser que cette diversification a épargné la France en raison de l'absence de cadre légal sur ce sujet. Certaines actions « spectaculaires » de lobbying ayant été médiatisées ou évoquées dans les débats parlementaires

⁶¹ Sur l'explication des divergences entre l'Union européenne et les États-Unis quant à l'appréhension du lobbying, voir : M.-M. VLAICU, « Accessibilité du droit et réglementation du lobbying : l'influence du système des États-Unis sur l'Union Européenne », *Juridocritica* n° 1 (L'accès au droit), 2008, pp. 144 et s.

⁶² M. MEKKI, « L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou force subversive ? Identification » (1^{ère} Partie), *JCP G*, n° 43, 19 octobre 2009, p. 53.

permettent d'attester de la réalité du phénomène. Un exemple assez récent peut être tiré de la présentation par la société Virgin, lors du débat parlementaire sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information qui s'est tenu en 2006, d'une plateforme de téléchargement légal dans une salle attenante à l'hémicycle⁶³ dans le but d'influencer les parlementaires dans le sens d'un vote favorable aux intérêts de la société privée.

Ce genre de précédent a d'ailleurs conduit à une réaction des parlementaires aux fins de mettre en place une réglementation du lobbying. Après la constitution en 2006 d'un groupe de travail parlementaire intitulé « démocratie et lobbying », les députés Patrick Beauduin et Arlette Grosskost ont déposé une proposition de résolution⁶⁴ de modification du règlement de l'Assemblée nationale tendant à la prise en compte du lobbying et à la création d'un registre des lobbyistes. D'abord restée sans suite⁶⁵, le bureau de l'Assemblée nationale a finalement adopté le 2 juillet 2009 des « règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale »⁶⁶. Cette réglementation reste néanmoins parcellaire puisqu'elle est principalement centrée sur l'accès à l'Assemblée sans considération des autres techniques n'impliquant pas de présence physique dans les palais de la République. Pour celles-ci, les réglementations disparates⁶⁷ relevant notamment du droit pénal pourront donc encore trouver à s'appliquer.

Les assemblées parlementaires françaises reconnaissant et organisant désormais l'existence du lobbying devant elles, nous pouvons craindre que la substitution du lobbying au droit de pétition n'intervienne effectivement. Le droit de pétition présente pourtant des atouts démocratiques évidents qui auraient pu favoriser son utilisation : la transparence⁶⁸, l'absence de contribution financière auprès des élus pour peser sur leur décision, l'accès de tous à la mise en œuvre de ce droit sans avoir besoin de bénéficier par exemple d'un réseau ou de contacts particuliers au sein de

⁶³ *JORF*, Débats, AN, 1^{ère} séance du 21 décembre 2005.

⁶⁴ Proposition de résolution n° 3399 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêts, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 octobre 2006.

⁶⁵ Un amendement à la proposition de résolution déposé par M. Beaudoin en 2009 tendant à relancer la procédure a finalement été retiré par son auteur, acceptant l'idée de l'adoption d'une instruction générale du Bureau sur ce sujet.

⁶⁶ Ce texte prévoit notamment l'enregistrement des groupes de pression qui doivent demander l'accès à l'Assemblée en fournissant des informations sur les activités et les intérêts défendus. Ils doivent par ailleurs souscrire à un code de conduite. L'accès à l'Assemblée n'est valable que pour une journée, et la liste des groupes autorisés à bénéficier d'un tel accès sont publiés sur le site internet de l'Assemblée nationale.

⁶⁷ M. MEKKI, « L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou force subversive ? Encadrement », (2^{ème} partie), *JCP G*, n° 44, 26 octobre 2009, p. 49.

⁶⁸ Les pétitions déposées sont en effet retranscrites au registre des pétitions.

l'institution parlementaire... En ce sens, le droit de pétition exercé devant l'institution parlementaire constitue une version « apaisée » du lobbying.

Jugé moins efficace que d'autres techniques de lobbying, le droit de pétition pourrait pourtant éviter cette substitution grâce au développement du pétitionnement électronique qui permet de recueillir un nombre considérable de signatures sur un sujet en un temps record. Ce procédé donne en outre la possibilité de mener une action de grande ampleur à moindre coût sans avoir recours aux réseaux professionnels de lobbying.

Si cette évolution n'intervient pas, le droit de pétition demeurera toujours présent dans le paysage institutionnel français par l'intermédiaire de l'article 11 de la Constitution instituant un référendum d'initiative partagée sollicitant l'intervention du droit de pétition.

2) De la pétition à l'initiative partagée : l'article 11 de la Constitution

La révision constitutionnelle de l'été 2008⁶⁹ a introduit dans la Constitution une technique de participation du public jusqu'alors inédite en France : le référendum d'initiative partagée. L'article 11 révisé de la Constitution dispose en effet en son troisième alinéa qu' « un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa⁷⁰ peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ». Pour qualifier ce procédé, nous préférons à l'expression « référendum d'initiative populaire », celle « d'initiative partagée » qui rend mieux compte de la réalité de mise en œuvre de la technique : une initiative populaire certes, mais devant être soutenue par un certain nombre de parlementaires, de sorte que l'initiative s'en trouve partagée. Plus que les questions de dénomination⁷¹, c'est la sollicitation du droit de pétition au sein de cette procédure qui retiendra notre attention.

C'est donc au stade de l'initiative du processus qu'intervient le droit de pétition, celui-ci permettant de venir soutenir la proposition parlementaire. D'ailleurs, en

⁶⁹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

⁷⁰ Le domaine d'application de l'article est ainsi matériellement limité aux projets de loi portant « sur l'organisation des pouvoirs publics, sur l'organisation des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

⁷¹ Cette procédure est également désignée sous l'appellation de « référendum d'initiative minoritaire » : voir S. DIÉMERT, « Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution », *RFDC*, n° 77, 2009, p. 56 ; M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Le rôle du peuple est-il renforcé ? », *RFDC* 2008, Numéro hors-série « Après le comité Balladur, Réviser la Constitution en 2008 ? », pp. 136 et 137.

1993, lorsque le Comité Vedel⁷² avait suggéré au Président de la République d'instaurer un mécanisme similaire intitulé « référendum d'initiative minoritaire », la rédaction proposée visait explicitement le droit de pétition. Il était alors prévu d'inscrire dans la Constitution que le Conseil constitutionnel organiserait « la collecte des pétitions des électeurs ». Bien que cette formulation n'ait pas été reprise dans la rédaction actuelle, il n'en demeure pas moins que la substance de la technique du pétitionnement demeure bel et bien sollicitée.

Toutefois, c'est un droit de pétition substantiellement modifié qui nous est ici proposé. D'abord, il ne s'agit plus d'exercer un droit de pétition spontané, par le simple dépôt d'une pétition auprès du Président d'une assemblée parlementaire. Le droit de pétition intégré au dispositif devient un droit de pétition « provoqué », en ce qu'il ne s'exercera qu'en cas d'initiative parlementaire préalable signée par un cinquième des membres du Parlement. Cela constitue une restriction sérieuse dont la nécessité peut être interrogée⁷³, en ce qu'elle conduit à priver le citoyen de la spontanéité de l'initiative. Ensuite, il s'agit d'un droit de pétition « amélioré » au niveau de ses effets, qui seront plus importants que ceux du droit de pétition classiquement reconnu par les règlements des assemblées. En effet, si l'initiative parlementaire est validée par le Conseil constitutionnel⁷⁴ puis soutenue par le peuple, s'ouvrent alors deux alternatives. Soit le Parlement décide d'examiner la proposition dans un délai fixé par les lois organiques. Dans ce cas, si la discussion est close par l'adoption de la proposition, la pétition aura eu pour effet de participer à l'engagement de la procédure législative. Soit le Parlement ne se saisit pas de la question dans le délai prévu, et alors le référendum est organisé et offre au peuple de trancher en choisissant d'adopter ou non le texte. L'impact du droit de pétition serait alors plus fort puisqu'il permet non seulement d'activer l'initiative, mais en plus de donner un moyen d'expression au peuple sur l'adoption de la législation. Mais même en cas d'échec de la procédure, au stade parlementaire comme au stade référendaire, l'impact de la pétition demeure bien supérieur à celui d'une pétition « classique », dans la mesure où elle aura bénéficié, contrairement aux pétitions actuellement déposées devant le Parlement, d'une publicité nationale qui aura éventuellement provoqué une prise de conscience collective sur les enjeux soulevés par la proposition. En utilisant le droit de pétition aux fins d'associer les citoyens à

⁷² JORF du 16 février 1993, p. 2537, *Rapport remis au Président de la République* « Propositions pour une révision de la Constitution » par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel.

⁷³ J.-É. GICQUEL, « Faut-il introduire en France le référendum législatif d'initiative minoritaire ? », *LPA*, n° 20, 28 janvier 2005, p. 11.

⁷⁴ S. DIÉMERT, « Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution », *op. cit.*, pp. 64 et s. ; M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Le rôle du peuple est-il renforcé ? », *op. cit.*, pp. 140 et s.

l'adoption des lois, l'article 11 de la Constitution offre en quelque sorte un renouvellement inespéré à cette technique, en lui permettant d'avoir des effets potentiels bien plus forts que ceux qui peuvent être escomptés d'une mise en œuvre classique du droit de pétition.

Pourtant, de nombreuses critiques se sont fait entendre à l'égard de cette procédure jugée décevante puisque moins audacieuse⁷⁵ que l'instauration d'un véritable référendum d'initiative populaire⁷⁶. La nécessité du soutien parlementaire à l'initiative dénature l'initiative populaire en la rendant partagée. À ce sujet, le Comité Vedel expliquait en 1993 que l'intervention parlementaire était une garantie nécessaire « afin d'éviter les excès de toute nature auxquels pourraient conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s'ensuivrait »⁷⁷. Francis Hamon appuie cette hypothèse en rappelant que « le référendum d'initiative populaire est parfois utilisé par des mouvements qui veulent restreindre les droits de telle ou telle catégorie »⁷⁸. Pourtant, d'autres solutions préservant l'initiative populaire tout en assurant la protection des droits de l'Homme ont été retenues dans les systèmes étrangers⁷⁹. Autre risque généralement redouté en ce qui concerne le référendum, la manipulation de l'opinion par des mouvements politiques ou des groupes de pression peut également être atténuée par une bonne réglementation de la campagne référendaire⁸⁰. Mais le filtre parlementaire a été jugé en l'occurrence comme un moyen efficace d'éviter toute dérive.

Certainement conscient du caractère contestable d'un argumentaire uniquement fondé sur la protection des droits de l'homme, le comité Balladur a ajouté que cette procédure était plus adaptée à la logique même de la révision en cours. Le comité ayant fait du rééquilibrage des institutions et donc du renforcement du Parlement l'axe majeur de ses réflexions⁸¹, il aurait été paradoxal de prévoir une

⁷⁵ F. HAMON, « La nouvelle procédure de l'article 11 : un « vrai-faux » référendum d'initiative populaire », *LPA*, n° spécial 254, 19 décembre 2008, p. 16.

⁷⁶ L'initiative populaire peut par exemple être aménagée par l'exigence d'un seuil de participation minimale raisonnable, mais en dehors de toute initiative parlementaire préalable.

⁷⁷ *Rapport remis au Président de la République*, *JORF* du 16 février 1993, p. 2549.

⁷⁸ F. HAMON, « La nouvelle procédure de l'article 11 : un « vrai-faux » référendum d'initiative populaire », *op. cit.*, p. 18.

⁷⁹ M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *RFDC*, n° 51, 2003, p. 88 : l'auteur évoque par exemple, « parmi les plus radicales », la solution consistant à empêcher que le référendum soit organisé en matière de droits fondamentaux.

⁸⁰ P. NUSS, « Référendum et initiative populaire en France : de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier », *RDJ*, n° 5, 2000, p. 1476.

⁸¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, Rapport « Une V^{ème} République plus démocratique », La Documentation française, Paris, 2007.

procédure de démocratie directe permettant de contourner le Parlement qu'il souhaitait réhabiliter.

Il est donc possible de voir dans cette révision de l'article 11 une simple initiative populaire relativisée. Mais une vision plus positive pourrait consister à y trouver un droit de pétition amélioré. D'ailleurs, ce procédé pourrait bien trouver un succès populaire aujourd'hui disparu en ce qui concerne le simple exercice du droit de pétition. Les événements liés à l'annonce gouvernementale de modifier le statut de La Poste en septembre 2008 paraissent aller en ce sens. En dépit de l'absence d'adoption de la loi organique permettant l'application de l'article 11, des syndicats, partis politiques et autres groupes associatifs avaient ainsi pris l'initiative d'organiser une « votation citoyenne » du 28 septembre au 3 octobre 2009, dans le but de recueillir l'avis des citoyens sur la perspective de la modification du statut de l'entreprise publique. Bien qu'il faille interpréter les résultats de cette votation avec prudence puisqu'organisée en dehors de tout contrôle officiel, la participation massive (environ deux millions de personnes) pourrait être le présage d'un certain engouement populaire pour ce droit de pétition d'un nouveau genre en France.

Ce précédent qui pourrait bien être relayé par le développement du pétitionnement électronique constitue donc un signe fort quant à la volonté populaire d'être mieux associée à la gestion des affaires publiques sur les grands sujets de société. Le droit de pétition pourrait alors y trouver un nouvel essor. Il serait bien, ainsi que l'affirmait Robespierre, le « droit imprescriptible de tout homme en société »⁸².

⁸² AP, Séance du 9 mai 1791, tome 25, p. 684.

RÉSUMÉ :

Parmi les techniques de participation existantes, le droit de pétition se révèle avoir une histoire particulièrement riche. Aussi, s'intéresser à ses conditions de développement ainsi qu'à son évolution dans l'histoire constitutionnelle française permet d'avoir une meilleure compréhension des logiques présidant à l'évolution des techniques démocratiques.

Comment ces techniques évoluent-elles ? Pourquoi peuvent-elles connaître un succès variable en fonction du contexte ? Quelles différentes fonctions sont-elles à même d'assurer à travers l'évolution sociale et institutionnelle ? Cet article tentera de répondre à ces questions à travers l'exemple du pétitionnement.

Le droit de pétition fut constamment utilisé sous la Révolution française ainsi que sous les deux monarchies constitutionnelles, bien qu'assurant des fonctions différentes durant ces différentes périodes. Il entama ensuite sa phase de déclin sous la III^{ème} République.

Le développement de voies d'expression et de contestation diverses (telles que le renforcement des relations entre le citoyen et les parlementaires, l'intermédiaire des médias mais aussi du juge) donnent aujourd'hui au droit de pétition l'apparence d'une technique peu efficace. Mais nous pouvons aussi observer un mouvement récent qui consiste à intégrer le droit de pétition au sein de techniques de participation plus complexes, telles que le lobbying ou le référendum d'initiative partagée. Cette nouvelle évolution pourrait donner une nouvelle consistance au droit de pétition.

SUMMARY:

Among the democratic proceedings, the right to petition has a particularly important history. Indeed, examining its conditions of development and its evolution in the French constitutional history provides a better understanding of the logic in the democratic proceedings evolution.

How does a democratic proceeding evolve ? Why is a proceeding more or less successful depending on the context ? Which functions could a proceeding assure throughout the social and institutional evolution ? This article attempts to answer these questions throughout the example of petitioning.

Although it was constantly used during the French Revolution and the constitutional monarchy, the right to petition didn't have the same function in both periods, and it began its decline in use under the third Republic.

Today, the development of many means to protest (using relationship with the members of parliament, the media, the judges) makes petitioning appear as an ineffective proceeding. But we can recently observe a new movement which incorporates the right to petition into more complex proceedings, such as lobbying or referenda. This second evolution could ensure the right to petition a new existence.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- CRESPO ALLEN M., *Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne, Document de travail du Parlement européen*, série politique, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001
- DIÉMERT S., « Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution », *RFDC*, n° 77, 2009, p. 55
- DIONNET J.-P., « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *Droits*, n° 37, 2000, p. 173
- DUBOURG-LAVROFF S., « Le droit de pétition en France », *RDP* 1992, p. 1733
- FATIN-ROUGE STÉFANINI M., « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *RFDC*, n° 51, 2003, p. 73
- GICQUEL J.-É., « Faut-il introduire en France le référendum législatif d'initiative minoritaire ? », *LPA*, n° 20, 28 janvier 2005, p. 5
- HAMON F., « La nouvelle procédure de l'article 11 : un « vrai faux » référendum d'initiative populaire », *LPA*, n° spécial 254, 19 décembre 2008, p. 16
- HOUILLOIN G., *Le lobbying en droit public*, Thèse, dactyl., Paris V, 2008
- LASSALE J.-P., *Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française*, Lyon, Éd. Université de Lyon, 1962
- LECLERC J., *Le droit de pétition, étude de droit public comparé*, Thèse soutenue à l'Université de droit de Paris, Chatillon-sur-Seine, Imprimerie Ernest Leclerc, 1913
- MARC Y.-A., *La naissance du droit de pétition, contribution à l'histoire de la démocratie représentative*, Thèse, dactyl., Paris I, 2004
- MARC Y.-A., « Nature et origines du droit de pétition », *La revue administrative* 2008, n° spécial, p. 47
- MBONGO P., *Les pétitions populaires à la Chambre des députés sous la monarchie de juillet (1830-1835), Contribution à l'histoire des pratiques démocratiques*, Paris, Mémoire DEA École des Hautes études en sciences sociales, 1997
- MEKKI M., « L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou force subversive ? Identification » (1^{ère} Partie), *JCP G*, n° 43, 19 octobre 2009, p. 48
- MEKKI M., « L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou force subversive ? Encadrement », (2^{ème} partie), *JCP G*, n° 44, 26 octobre 2009, p. 47

-
- NUSS P., « Référendum et initiative populaire en France : de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier », *RDP*, n° 5, 2000, p. 1441
 - RENARD-BIANCOTTO S., « Le droit de pétition sous la V^{ème} République », *Revue de la Recherche juridique, droit prospectif*, n° 1, 2000, p. 256
 - SAMUEL P., *Du droit de pétition sous la Révolution*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1909
 - VLAICU M.-M., « Accessibilité du droit et réglementation du lobbying : l'influence du système des États-Unis sur l'Union Européenne », *Jurisdoctoria*, n° 1 (L'accès au droit), 2008, pp. 143-180