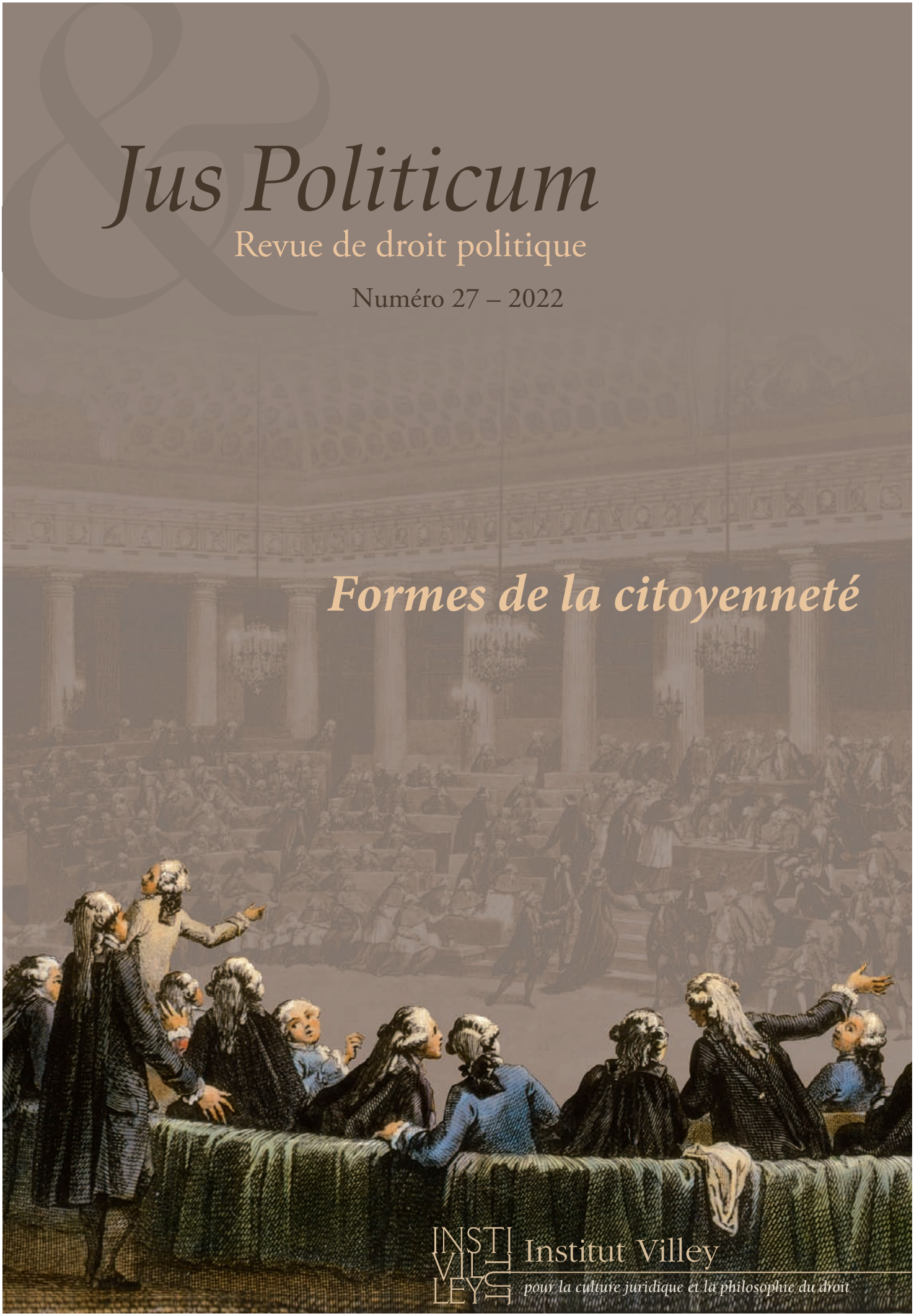
Jus Politicum

Revue de droit politique

Numéro 27 – 2022

Formes de la citoyenneté



Institut Villey
pour la culture juridique et la philosophie du droit

Directeurs

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas)
Olivier Beaud (Université Panthéon-Assas)

Directeur de la publication

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas)

Fondateurs

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas),
Armel Le Divellec (Université Panthéon-Assas),
Carlos-Miguel Pimentel (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines)

Conseil scientifique

Klaus von Beyme (Universität Heidelberg), Dominique Chagnollaud (Université Panthéon-Assas), Jean-Claude Colliard † (Université Panthéon-Sorbonne), Vlad Constantinesco (Université Robert-Schuman, Strasbourg), Jean-Marie Denquin (Université Paris Nanterre), Christoph Gusy (Universität Bielefeld), Ran Halévi (CNRS), Josef Isensee (Universität Bonn), Lucien Jaume (CNRS), Olivier Jouanjan (Université Panthéon-Assas), Claude Klein (University of Jerusalem), Franck Lessay (Université Sorbonne Nouvelle), Corinne Leveleux-Teixeira (Université d'Orléans), Martin Loughlin (London School of Economics), Ulrich K. Preuß (Freie Universität Berlin), Philippe Raynaud (Université Panthéon-Assas), Pierre Rosanvallon (Collège de France), François Saint-Bonnet (Université Panthéon-Assas), Cheryl Saunders (University of Melbourne), Michel Troper (Université Paris Nanterre), Neil Walker (University of Edinburgh).

Conseil de rédaction

Manon Altwegg-Boussac (Université Paris-Est Créteil), Denis Baranger (Université Panthéon-Assas), Cécile Guérin-Bargues (Université Panthéon-Assas), Renaud Baumert (CY Cergy Paris Université), Olivier Beaud (Université Panthéon-Assas), Bruno Daugeron (Université Paris-Descartes), Élodie Djordjevic (Université Panthéon-Assas), Quentin Epron (Université Panthéon-Assas), Thibault Guilluy (Université de Lorraine), Jacky Hummel (Université de Rennes 1), Olivier Jouanjan (Université Panthéon-Assas), Philippe Lauvaux (Université Panthéon-Assas), Elina Lemaire (Université de Bourgogne), Carlos-Miguel Pimentel (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), Céline Roynier (CY Cergy Paris Université), Christoph Schönberger (Universität Konstanz), Adam Tomkins (University of Glasgow), Patrick Wachsmann (Université de Strasbourg).

Secrétaire de rédaction

Thibault Desmoulins (Université Panthéon-Assas)

Assistant d'édition

Agathe Chossat de Montburon (Université Panthéon-Assas)

Yann-Arzel Durelle-Marc

Le droit de pétition

Le paradoxe d'une prérogative du citoyen en régime représentatif

Le droit de pétition propose, depuis qu'il a émergé aux lisières de la Période contemporaine et jusqu'à présent, une difficulté *quasi*-constante de définition et d'appréciation. À cet égard, il est révélateur que le programme du présent colloque l'a spontanément rattaché à une section III, intitulée *Le citoyen insurgé* (aux côtés du *citoyen rebelle*) ; de la même manière, plusieurs communications de ce colloque ont employé l'expression « droit de pétition » ou simplement le mot « pétition », dans des acceptions très larges, qui entretiennent l'ambiguïté entre l'idée de « protestation », de « revendication », de « plainte »… et de « pétition ». Il ne s'agit bien entendu pas d'en faire grief, mais de constater que l'usage commun – celui de juristes mêmes –, comporte habituellement une indécision, du moins une imprécision… En cela, le *droit de pétition* constitue bien une *forme mal connue de la citoyenneté contemporaine*.

Or, si cette imprécision ne s'avère pas capitale dans la plupart des discours et des écrits, elle ne peut être laissée en suspens lorsqu'il s'agit de traiter spécifiquement du *droit de pétition* : soit en effet *il y a un sujet*, soit *il n'y en a pas*.

S'*il n'y a pas de sujet*, il faut tenir le mot « pétition » pour le générique d'une série d'actes oraux ou écrits, fréquents dans toute société politique, et qui réunit peu ou prou l'ensemble des *adresses aux pouvoirs*[1] : dans cette hypothèse, la présente contribution perd tout intérêt et doit s'arrêter à cette phrase…

[1] L'expression « adresses au pouvoir » (incluant la forme orale) dérive de celle d'« écrits aux pouvoirs », empruntée à l'histoire des Lettres, qui désigne ainsi l'ensemble des communications écrites adressées aux pouvoirs sociaux, notamment pendant les périodes médiévale et moderne : voir en particulier, M. Bubenicek, Fr. Foronda (dir.), *Doléances. La plainte politique, voie de régulation des rapports gouvernés-gouvernant (XIIIe-XVIIIe s.)*, Paris, École nationale des Chartes (à paraître), spéc. « Introduction » et « Conclusion ». Le matériau désigné considère aussi bien documents désignés « suppliques », « prières », « doléances », « mémoires », « adresses », « placets », « plaintes », *etc.*, comme expression sociale. Nonobstant, ce traitement ne peut être poursuivi selon le même principe au-delà de 1789 (nous y revenons *infra*). Une même généralisation se retrouve dans la plupart des contributions composant le numéro spécial de la *Revue administrative* (nov. 2008) intitulé « L'individu face au pouvoir : les pétitions aux assemblées parlementaires », auquel nous avons participé (« Nature et origine du droit de pétition », p. 47-60), ce dont une nouvelle fois, il n'y a pas lieu de faire grief, tant il est vrai que la réalité documentaire multiplie les appellations d'une manière insaisissable.

Si au contraire *il y a un sujet*, alors le *droit de pétition* doit être considéré comme une prérogative différente de toute autre – ce qui est la thèse du présent propos[2] – et par conséquent il convient de le caractériser avec un peu de rigueur logique.

La question « y a-t-il un sujet ? » doit avant tout recevoir une réponse, fût-elle contestable. Il y a bien un sujet en ce que, depuis l'ère des révolutions atlantiques (anglaises, nord-américaine et française, sud-américaines enfin), un « droit de pétition » est consacré expressément par l'immense majorité des déclarations des droits et/ou des constitutions politiques rédigées et adoptées, et parce que, dans les quelques exceptions existantes depuis deux siècles et demi[3], le droit de pétition n'en est pas moins institué et réglé expressément par d'autres textes de valeur inférieure (en particulier – toujours ! – par les règlements des assemblées représentatives). Presque toutes les langues utilisent en outre la même construction pour désigner le droit de pétition (« *right of/to petition* », « *derecho de petición* », « *Petitionsrecht* », *etc.*) et, là encore, les quelques exceptions sont dépourvues de portée contradictoire[4]. Quoique du mot à la chose et de l'institution d'un droit à sa pratique puisse subsister l'inépuisable distance d'Achille à la tortue, ces deux *faits* politiques et juridiques presqu'unanimes tendent à imposer un *sujet* « droit de pétition », sauf à penser que depuis les États-Unis d'Amérique naissant jusqu'à l'Union européenne actuelle, tant de communautés politiques, au cours de tant de décennies, s'ingénient à entretenir textuellement un droit de pétition vide de tout contenu et signification propres, confondu par surcroît avec une série d'autres droits et actes hétéroclites – ces derniers ayant reçu pour leur part des définitions, des contenus et des procédures spécifiques.

La querelle ne renouvelle pas celle des *universaux* ni ne relève de la philologie. Constatant dans les constitutions, lois et règlements, l'existence têtue d'un « droit

---

[2] Voir notre thèse de doctorat : Y.-A. Durelle-Marc, *Pétitionnement et droit de pétition durant l'Assemblée nationale constituante (1789-1791). Contribution à l'histoire du régime représentatif*, doctorat en histoire du droit, Université Paris 1, 2004. Voir B. Agnès, *L'appel au pouvoir. Les pétitions aux Parlements en France et au Royaume-Uni (1814-1848)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018 (d'après une thèse de doctorat en histoire, Université Paris 1, 2009) ; J.-P. Dionnet, *Le droit de pétition durant la Restauration, 1814-1830. Contribution à l'histoire socio-politique française du XIXe siècle*, doctorat en histoire du droit, Université de Poitiers, 2001 ; J.-G. Contamin, *Contribution à une sociologie des usages pluriels des formes de mobilisation. L'exemple de la pétition en France*, doctorat en science politique, Université Paris 1, 2001 ; O. Serres, *Étude d'une mise en œuvre de l'article 45 de la Charte de 1830 : les pétitions pour la réforme électorale sous la Monarchie de Juillet*, doctorat en histoire du droit, Université Paris 1, 2003 ; et sur les derniers développements du pétitionnement par voie numérique : *Participations* 2020/3, n°28, *Le pétitionnement en ligne* (éd. De Boeck Supérieur).

[3] Par exemple, et pour s'en tenir à l'histoire constitutionnelle française, dans les lois constitutionnelles de 1875, dans la constitution de la Ve République (jusqu'à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, en ce qu'elle modifie l'art. 72). Il n'en existe pas moins de *droit de pétition* sous la IIIe et la Ve Républiques, notamment dans les règlements des assemblées.

[4] On trouve parfois dans certaines déclarations des colonies anglaises d'Américaine, durant le processus d'Indépendance, des termes tels que « grievances » (*i.e.* « griefs » dans une formulation se traduit par « redressement des griefs »), mais cela demeure marginal (voir St. Higginson, « A Short History of the Right to Petition the Government for the Redress of Grievances », *Yale Law Journal*, vol. 96, november 1986, p. 142-166 ; notre thèse, *op. cit.*, p. 205 et s. et notre contribution « Genèse et évolution du droit de pétition aux États-Unis d'Amérique. XVIIe-XIXe siècles », in J.-R. Garcia, D. Rolland et P. Vermeren (éd.), *Les Amériques, des constitutions aux démocraties. Philosophie du Droit des Amériques*, Paris, éd. de la MSH, mai 2015, p. 59-83) et le contexte permet toujours de dissiper l'ambiguïté sémantique.

de pétition », il s'agit d'en déterminer la définition et les conditions d'existence par devers le laconisme du droit positif plus soucieux d'en régler le régime. La *pétition de principe* consiste donc grossièrement en ceci : dès lors que des textes de droit positif établissent un « droit de pétition », il faut en induire l'existence, supposer qu'il ne se confond avec aucun autre et que l'exercice de la prérogative qu'il désigne se distingue de tous les phénomènes sociopolitiques (comportements, pratiques) autrement saisis par le droit. Illustrons ce propos de manière presque balourde pour les besoins de cause :

Le règlement actuellement en vigueur de l'Assemblée nationale française dispose :

> Une pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne peut être reçue par le Président, ni déposée sur le bureau[5].

Cette formulation considérée sèchement et hors de son contexte, associe « pétition » et « manifestation » (« rassemblement formé sur la voie publique »). Mais est-ce à dire que la pétition dépend de la manifestation, qu'elle en est toujours un produit (potentiel) ? Une manifestation est-elle nécessairement *grosse* d'une pétition ?

Une telle association n'est pas nouvelle, puisqu'elle figure déjà dans les débats, puis le texte, de la loi martiale d'octobre 1789, qui aboutissent à la formulation suivante :

> [Art.] V. Il sera demandé par un des Officiers Municipaux, aux personnes attroupées, quelle est la cause de leur réunion, & le grief dont elles demandent le redressement. Elles seront autorisées à nommer six d'entre elles pour exposer leurs réclamations & présenter leurs pétitions, & tenues de se séparer sur-le-champ, & de se retirer paisiblement[6].

Et pareillement, dans le contexte de l'Angleterre du XVIIIe siècle, W. Blackstone relie les *riots* (émeutes) avec les *petitions*[7]. Cette liaison tendrait à faire de la pétition l'un des prétextes ou l'une des conséquences, des issues de la manifestation. Mais, même en admettant la *vocation* de la manifestation à *accoucher* d'une pétition (et *vice versa*), il n'est pas pourtant vrai que la pétition soit enfermée et strictement dépendante de la manifestation ; elle ne s'y fond pas : des pétitions existent hors « rassemblement formé sur la voie publique » et le règlement de l'Assemblée nationale en rend implicitement compte par l'alinéa précédent du même article 147 :

---

[5] Règlement de l'Assemblée nationale, tit. III, chap. VIII, art. 147, al. 2 [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf] (consulté le 13 janvier 2022). La formule ne distingue pas selon que la manifestation serait légale (déclarée et autorisée) ou non.

[6] Décret du 21 octobre 1789, portant l'établissement d'une loi martiale contre les attroupemens (*Collection Baudouin*, t. 1, p. 72-75 ; *Archives Parlementaires*, t. 9, séance du 21 octobre 1789, p. 474). Nous soulignons. Voir aussi, dans le débat, la proposition de Target, pour le comité de constitution (*AP*, t. 9, séance du 1er octobre 1789, p. 422), et finalement écartée : « [art. 9] Le droit de présenter des requêtes, adresses ou pétitions, appartient au peuple, qui, lorsqu'il sera attroupé, pourra nommer vingt députés pour rédiger et signer une requête, adresse ou pétition, que les officiers municipaux seront tenus de faire parvenir à qui il appartiendra ». Voir notre thèse, *op. cit.*, p. 425-428.

[7] W. Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises* (6 vol.), Paris, Bossange, Rey et Gravier, Aillaud, 1822-1823, t. V, p. 435-459. Voir notre thèse, *op. cit.*, p. 206-208.

> Les pétitions sont adressées au Président de l'Assemblée par voie électronique. […][8].

Dans les trois cas (Blackstone, loi martiale de 1789, Assemblée nationale actuelle), le lien établit procède de la crainte de l'émeute, cette hantise des sociétés bourgeoises, et de la volonté de lui trouver ou de lui proposer une issue *paisible* – selon le vocabulaire de l'Assemblée constituante –, lors qu'il n'aurait pas été possible de la prévenir. En l'occurrence, il s'avère donc simple de distinguer *droit de manifestation* et *droit de pétition*, et simple de comprendre les liens circonstanciels qu'ils peuvent entretenir. Cependant, discerner le *droit de pétition* de celui *de plainte* ou *d'initiative* s'avère plus malcommode et exige plus d'application : la manifestation entend en général *signifier aux pouvoirs* une revendication ou un mécontentement collectif, comme la pétition (individuelle ou non) *adresse aux pouvoirs* son objet, elles ont ainsi en commun une expression et, souvent, un destinataire, ce qui permet à la manifestation de porter, éventuellement, une pétition. Ceci ne suffit pas à subsumer l'une sous l'autre et il en va ainsi encore de la distinction entre *plainte*, *initiative* et *pétition.*

D'un point de vue descriptif, la « pétition » consiste dans une *adresse au pouvoir*, c'est-à-dire qu'au sein d'une société politique, un ou plusieurs individus font connaître à un ou plusieurs autres, investis d'une autorité et/ou d'une puissance quelconque, une demande ou proposition (la nuance est, à ce point, sans importance) ; il appartient ensuite aux destinataires d'y répondre, fût-ce par le silence. Cette description pouvant être appliquée pratiquement à tout *adresse au pouvoir* (supplique, plainte, doléance, *etc.*), elle demeure donc insuffisante, bien qu'elle sous-tende l'usage commun du mot « pétition ». L'individualisation du « droit de pétition » en tant que tel exige par conséquent de dépasser la description et d'examiner les éléments qui qualifient un acte formellement commun et fréquent, l'*adresse aux pouvoirs*, de « pétition » plutôt que de toute autre chose (plainte, initiative…). L'*adresse aux pouvoirs*, si *naturelle*, si immédiate et vitale à la cité politique, est un phénomène inhérent, constaté *de tous temps et en tous lieux*[9], aussi bien en monarchie qu'en oligarchie et en démocratie. Pourtant, il s'en faut de beaucoup que ces échanges entre gouvernés et gouvernants soient équivalents sous chacun des trois régimes typiques et la décision d'un autocrate ne se confond pas avec celle d'un collège de magistrats ou celle d'une assemblée de citoyens, quand bien même les unes et les autres porteraient sur un même cas et aboutiraient à une solution identique au fond. Au milieu de la foule des termes et locutions couvrant le phénomène

---

[8] Règlement de l'Assemblée nationale, *op. cit.*

[9] Voir par exemple : J. Novotny, « New Proposed Chronological Sequence and Dates of Composition of Esarhaddon's Babylon Inscriptions », *Journal of Cuneiform Studies*, vol. 67, 2015, p. 145-168 (l'auteur utilise le terme « petition ») ; A. B. Kovelman, « From *Logos* to Myth : Egyptian Petitions of the 5th-7th Centuries », *Bulletin of the American Society of Papyrologists*, nº 28, 1991, p. 131-152 ; J.-L. Fournet, « Notes critiques sur les pétitions du Bas-Empire », *The Journal of Juristic Papyrology*, vol. 28, 1998, p. 7-18 ; D. Feissel et J. Gascou (éd.), *La pétition à Byzance*, Paris, Association des Amis du Centre d'Histoire et Civilisation de Byzance, 2004 ; M. Bubenicek, Fr. Foronda, *Doléances. La plainte politique, voie de régulation des rapports gouvernés-gouvernant (XIIIe-XVIIIe s.), op. cit.* Les illustrations pourraient être multipliées très au-delà ; cependant, l'usage du terme « pétition » procède d'une commodité et non d'une terminologie juridique exacte – en latin même, la signification de *petitio* demeure très large (de la requête à la candidature électorale) : voir entre autres A. Ernout, A. Meillet (et J. André), *Dictionnaire étymologique latin. Histoire des mots*, Paris, Klincksieck, 2001, p. 503, et J. Hellegouarc'h, *Le vocabulaire latin des relations et des partis politiques sous la République*, Paris Les Belles Lettres, 1972, p. 211-212.

des *adresses au pouvoir*, il convient donc de trier les sous-espèces et de préciser les critères qui identifient le genre *pétition* et fondent un *droit de pétition*. Les caractères qui permettent ces opérations peuvent être intrinsèques (tenir à la substance de l'adresse) ou extrinsèque (aux auteurs et destinataires de l'adresse c'est-à-dire à la définition de leur statut respectifs et de leurs rapports). C'est à ce discernement et selon les deux catégories de l'objet (I) et du statut des acteurs (II) que nous tâcherons de procéder, avant de revenir sur l'histoire du droit de pétition (III).

I. Qu'est-ce qu'une « pétition » ? La forme et l'objet

Afin de démêler la double question de la définition de la pétition et du droit qui la supporte, l'on voudra bien pardonner la proposition suivante. Celle-ci présente certes l'inconvénient de la simplification, mais l'avantage de la clarification du problème théorique. En voici les prémisses.

Supposons en premier lieu trois *pétitions* hypothétiques, présentées par M. Louis Pétitionarius, universitaire, membre de la cité :

> 1. – « Monsieur Eudème Pétitionarius entend désormais être désigné comme "le munificent Monsieur Eudème Pétitionarius" et il en demande l'officialisation formelle » ;
> 2. – « Monsieur Eudème Pétitionarius, universitaire, réclame que la liberté académique des universitaires soit formellement inscrite dans la constitution de la nation » ;
> 3. – « Monsieur Eudème Pétitionarius exige instamment que la fête nationale soit désormais fixée au 14 février, date anniversaire des serments de Strasbourg (842)[10], car il estime, s'appuyant sur les travaux les plus autorisés en la matière, que cette date est le point d'origine de la nation » (M. Pétitionarius joint un volumineux et savant argumentaire).

Ces trois demandes fictives diffèrent par leur objet et par le ton. S'agissant du ton – M. Pétitionarius « entend que », « réclame », « exige » –, considéré comme forme, il ne détermine pas *a priori* la validité ni la nature de la demande, pas plus que, dans le même ordre d'idée, la forme orale ou écrite, manuscrite ou imprimée, ou encore le médium (une délégation, la voie d'un journal[11] ou d'un site de pétitionnement en ligne, *etc.*). Les formes (et les voies), bien entendu, ont leur importance, ne serait-ce qu'en termes de civilité (de « politesse[12] »), toutefois elles n'affectent pas, par elles-mêmes, la qualité intrinsèque de la demande. Elles en compromettent en revanche la réception, soit qu'elles indisposent le destinataire (par *impolitesse*), soit qu'elles manquent à des prescriptions expresses ou implicites. Ainsi, l'article 364 de la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) précise-t-il,

---

[10] Étant entendu que la « nation » dont il s'agit est implicitement la France, les meilleurs altimédiévistes auront d'excellentes raisons de contester la priorité de cet évènement (*Sacramenta Argentariæ*) sur le traité ou partage de Verdun, du mois d'août 843.

[11] Ainsi le fameux article d'É. Zola, « J'accuse » (dans *L'Aurore*, le 13 janvier 1898) ou le non moins célèbre « Manifeste des 343 » (dans le *Nouvel Observateur*, le 5 avril 1971), formulés par voie de presse. Voir, la mention de l'art. 147, al. 2 du règlement de l'Assemblée nationale, *infra*, qui rejette la pétition « apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ».

[12] Voir Ph. Raynaud, *La Politesse des Lumières. Les lois, les mœurs, les manières*, Paris Gallimard, 2013 et Fr. Rouvillois, *Histoire de la politesse de 1789 à nos jours*, Paris, Flammarion, 2008.

in fine, que « Les pétitionnaires ne doivent jamais oublier le respect dû aux autorités constituées » ; ainsi encore le règlement de l'Assemblée nationale de la Ve République (précité), actuellement en vigueur, détermine-t-il, art. 147, que « Les pétitions sont adressées au Président de l'Assemblée par voie électronique[; qu'elles] doivent être signées par leurs pétitionnaires et comporter les adresses électroniques et postales de ceux-ci » ; [qu'une] « pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne peut être reçue par le Président, ni déposée sur le bureau[13] ». Des exigences formelles et procédurales existent, en effet, souvent et depuis longtemps, à divers niveaux (constitutionnel en 1795 ; interne à l'Assemblée nationale en 2021), cependant elles ne contribuent pas à définir ce qu'est une pétition, elles n'en déterminent que la recevabilité ou les modalités de traitement, d'après des critères extérieurs. Ces règles formelles et procédurales s'avèrent par ailleurs variables dans le temps et l'espace, comme aussi d'une effectivité relative : on peut s'interroger sur ce qu'il adviendrait aujourd'hui d'une pétition à l'Assemblée nationale déposée – sans « rassemblement formé sur la voie publique » – sous forme physique et non « par voie électronique ». La rédaction de l'art 147, al. 2, du règlement actuel de l'Assemblée implique *a contrario* de l'al. 1er, que le dépôt physique d'une pétition (« apportée ou transmise[14] », ou postée) demeure possible – la légitimité rationnelle de son rejet serait au reste fragile à l'instar du rejet d'une plainte judiciaire sous prétexte qu'il faudrait *passer par le site Internet*… La limitation définie par l'Assemblée nationale actuelle renvoie l'historien du droit à la *pétition du Champ-de-Mars* du 15 juillet 1791 et à la fusillade qui s'ensuit le 17 juillet ; elle laisse le même historien du droit dubitatif quant à la qualité de la rédaction choisie.

Si donc la forme et les procédures ne sont pas *indifférentes* au droit de pétition, elles n'en sont pas déterminantes, et que M. Pétitionarius soit déférent, insolent ou comminatoire, qu'il écrive sa demande sur vélin ou l'adresse par courriel doit être tenu, d'une manière générale, pour très secondaire en soi[15].

Quant à l'objet, des trois demandes de M. Pétitionarius, il joue un rôle inversement décisif. La première demande qu'il formule vise à l'obtention d'un honneur ou d'un privilège, purement individuel, et qui ne correspond d'ailleurs à aucun usage connu, fût-ce parmi les coutumes protocolaires de la diplomatie. Située au-delà de la *politesse*, elle résonne, au mieux, comme une revendication exotique… M. Pétitionarius revendique donc ici pour lui-même et dans son seul intérêt particulier une mesure qu'il est peut-être loisible de prendre – pas en l'état de la législation française, bien sûr –, mais qui s'apparente au titre de *Pater Patriae* attribué à

[13] Règlement de l'Assemblée nationale, tit. III, chap. VIII, art. 147, al. 1 et 2, *op. cit.* Nous laissons ici de côté la question du nombre des signataires d'une pétition et ses conséquences sur le traitement qu'elle reçoit (art. 148).

[14] Ce n'est pas le fait que la pétition soit « apportée ou transmise » par voie non-électronique qui en empêche la réception, mais qu'elle le soit « par un rassemblement formé sur la voie publique ». La différence est d'importance et mériterait peut-être des développements, au sujet de l'adaptation imparfaite des institutions publiques aux nouvelles technologie de l'Information et de la Communication, dans leur rapport avec l'effectivité des droits des citoyens.

[15] La question de qualité de la langue doit en outre tenir compte de ce que S. Branca-Rossof et N. Schneider, par exemple, soulignent et illustrent, soit une habileté hétérogène des auteurs à la forme à laquelle ils se soumettent en s'adressant *aux pouvoirs* (*L'écriture des citoyens. Une analyse linguistique des peu-lettrés pendant la période révolutionnaire*, Paris, Klincksieck, 1994), qui persiste au cours des temps.

Cicéron[16] ou, dans un autre registre à l'attribution *à titre de reconnaissance nationale* du domaine de Crosne à Sieyès au lendemain de Brumaire[17]. Encore Cicéron et Sieyès pouvaient-ils s'autoriser de services rendus à la cité et ne sont-ils pas réputés avoir réclamé ces récompenses. M. Pétitionarius ne peut sans doute s'honorer autant que ces devanciers, mais là n'est pas la question : sa demande ayant pour objet la satisfaction d'un intérêt privé, elle constitue une *demande de grâce*, c'est-à-dire la sollicitation, auprès d'une autorité capable d'y répondre, d'un acte individuel et nominatif en dehors de tout contentieux et sans que rien n'oblige le destinataire à la satisfaire. Ce type de demande et d'acte, qui ont pu exister en tous les temps, qu'ils passent par une forme législative (comme pour Sieyès), ou *édictale* (lorsqu'un monarque créerait un duc, un prince…), ne s'assimilent ni ne se confondent avec l'exercice du droit de pétition. En effet, quelque configuration politique que l'on imagine, la demande de M. Pétitionarius n'engage que marginalement l'intérêt général et suit les voies procédurales propres aux demandes de grâce, lorsqu'il en existe. On observera que M. Pétitionarius n'espère pas d'avantage matériel ou pécuniaire immédiat (comme dans le cas de Sieyès), mais une distinction honorifique (comme Cicéron), non-extensible à d'autres personnes (comme le serait un maréchalat) et qu'enfin il ne s'agit pas d'une réparation (comme lorsque la nation prend à ses frais la reconstruction de l'hôtel de Thiers, après la Commune de Paris[18]).

Quand M. Pétitionarius essuierait un refus, il pourrait ensuite attaquer cette décision défavorable selon les voies de droit prévues, élevant cette fois un *contentieux* devant le juge compétent : cette demande subséquente ne formerait pas encore une *pétition*, mais une « plainte » au sens juridique (ou une « réclamation », au sens commun), quand bien même elle serait adressée au chef de l'État ou au président d'une assemblée législative, plutôt qu'à un juge. En effet, une demande mal adressée ne change pas de nature en raison de l'erreur sur la compétence de son destinataire – l'existence d'un tribunal des Conflits dans le système français de dualité de juridiction en fait foi. Lorsqu'un demandeur dirige une plainte civile, par exemple, vers le parlement ou vers le chef de l'Exécutif, l'un et l'autre incompétent pour décider sur la réparation de son dommage ou la frustration d'un droit subjectif, la *plainte* n'en reste pas moins une *plainte par nature*, en raison de son objet,

[16] Cicéron se voit décerner ce titre honorifique, pour avoir contrecarré la conjuration de Catilina. Auparavant seuls Romulus, proprement *père de la patrie*, et Camille (en -386) l'avaient reçu. Après César, cet honneur entre dans la titulature impériale de façon presque systématique.

[17] Voir par exemple, F.-A. Aulard (éd.), *Registre des délibérations du consulat provisoire, 20 brum.-3 niv. An VIII (11 nov.-24 déc. 1799)*, Paris, 1894, p. 102-103 (37e séance, 1er nivôse, Sieyès consul de jour). Cette décision procède d'une « loi » transmise par la Commission législative du Conseil des Anciens, qui « décerne à titre de récompense nationale au citoyen Sieyès le domaine national de Crosne, département de Seine-et-Oise, ou tout autre domaine équivalent ».

[18] La destruction de l'hôtel particulier de Thiers, place Saint-Georges (actuel hôtel Dosne-Thiers, IXe arrondissement), est décidée le 11 mai 1871 par la Commune de Paris en réponse aux bombardements de l'armée versaillaise. Dès le 16 mai, « L'Assemblée nationale décrète : L'hôtel de M. Thiers, chef du pouvoir exécutif, sera reconstruit aux frais de l'État » (*Journal officiel de la République française*, du jeudi 18 mai 1871, p. 1048, 3e col., annexe no 230, séance du 16 mai). Thiers reçoit ensuite un crédit (1.050.000 francs), pour la reconstruction de l'hôtel à l'identique. Voir sur la destruction de l'hôtel Thiers-Dosne, E. Fournier, « Les Parisiens confrontés à la destruction de leur ville en 1871 », in Cl. Gauvard et J.-L. Robert (dir.), *Être parisien*, Paris, Éditions de La Sorbonne, 2004, p. 367-377.

sans qu'il soit nécessaire de distinguer entre la plainte en vue de la garantie de l'exercice d'un droit civil ou politique ou qu'elle vise la réparation d'un dommage.

Une demande individuelle ayant pour objet un intérêt particulier se classe donc comme une *demande de grâce* ou comme une *plainte*, elle ne forme pas une *pétition*, quel que soit le nom qu'on lui donne. Les catégories juridiques de la *plainte* et de la *demande de grâce* existant par ailleurs, s'il existe un *droit de pétition*, il doit s'en distinguer.

L'examen des deux autres demandes de M. Pétitionarius permet de mieux circonscrire la question. Notre étonnant *pétitionnaire* demande successivement deux actes bien différents : d'une part, la constitutionnalisation textuelle de la liberté académique des universitaires ; d'autre part, le changement de la date de la fête nationale.

M. Pétitionarius est universitaire, aussi sa seconde demande l'intéresse-t-elle personnellement, fût-ce de manière médiate, et l'on pourrait alors conclure qu'il s'agit de satisfaire un intérêt personnel – comme dans le cas de sa première demande – ou du moins corporatiste. Toutefois, la conclusion serait hâtive, car au-delà de sa condition d'universitaire, M. Pétitionarius met en jeu d'une part une institution publique dont on peut penser qu'elle est d'intérêt et d'utilité publique, d'autre part la norme suprême de la cité, sa constitution. Au titre de ces deux éléments la demande touche à l'intérêt général, dont elle exige la précision du périmètre (la liberté académique est-elle une condition essentielle de la *politeïa* ?) et intéresse jusqu'au pouvoir constituant, qui devrait se prononcer ; la souveraineté politique la plus absolue se trouve donc actionnée en l'occurrence. Et quand la demande serait accueillie, après révision de la constitution, des conséquences juridiques concrètes en résulteraient *erga omnes* puisqu'en s'appuyant sur la nouvelle rédaction, différents juges (constitutionnel, administratifs ou judiciaires) auraient à se prononcer sous la contrainte de la norme nouvelle. Positivement ou négativement (en cas de rejet), la demande présentée, parce qu'elle touche à l'ordre juridique et politique de la cité, intéresse immédiatement l'*intérêt* et *la volonté général(e).*

Qu'en serait-il si M. Pétitionarius n'était pas universitaire ? La réponse irait de soi : sa seconde demande serait sans conteste d'intérêt général, comme l'est sa troisième proposition relative à la fête nationale. La profession de M. Pétitionarius s'avère en réalité sans effet, puisqu'elle ne modifie pas la qualité d'intérêt général de son objet. Le demandeur ne revendique pas *SA* liberté académique mais *LA* liberté académique ; il ne pourrait d'ailleurs réclamer *pour lui-même* qu'après révision constitutionnelle et sur son fondement, cette fois à titre individuel et devant un juge. Dans un ordre comparable, lorsqu'un chef de l'État en exercice propose la révision de la durée de son mandat ou du nombre de ceux qu'il peut briguer successivement, sa proposition ne peut être réduite à son intérêt personnel : celui-ci motive peut-être son auteur, mais la question première reste d'intérêt général, celle de la définition de la fonction publique du chef de l'Exécutif primant la personne de son titulaire temporaire et de son destin particulier. Dans la plupart des cas, certes, une telle proposition inquiète jusqu'à la nature du régime politique de la cité… Mais, dans ces conditions, la qualité *professionnelle* de l'auteur de la proposition n'influence ni ne requalifie l'objet de celle-ci, qui demeure premier et essentiellement déterminant.

La seconde demande de M. Pétitionarius invite en revanche à considérer le périmètre de l'intérêt général avec une certaine circonspection : un objet qui ne concerne *a priori* qu'une catégorie déterminée (profession, fonction, région…) et par

conséquent un intérêt apparemment particulier ou local ne se réduit pas toujours à sa particularité ou localité première. L'article 12 de la déclaration de 1789 prescrit ainsi : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Dès lors, un policier qui demanderait que cette force publique ne puisse porter d'arme létale (ou le contraire) ne saurai être tenu pour formuler une réclamation simplement corporatiste : « l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » recoupe ici « l'avantage de tous », lequel demeure primordial.

La troisième demande de M. Pétitionarius pose moins de difficultés. Quoique d'un caractère symbolique, la fixation de la fête nationale intéresse immédiatement la cité entière. Son auteur a joint une documentation très circonstanciée à l'appui de sa proposition, tachant de la justifier et de démonter scientifiquement sa justesse historique comme sa pertinence politique. M. Pétitionarius insiste sur le fait que le choix du 14 février permettrait de dépasser les clivages issus de la Révolution française et de rendre la communauté politique au consensus dont elle a tant besoin… Ces considérations circonstanciées qui soulignent le degré d'élaboration de la demande, la qualité des éléments matériels et des raisonnements qui la soutiennent, n'ont cependant pas plus d'effets sur la nature de son objet, qui reste d'intérêt général. M. Pétitionarius aurait-il demandé laconiquement que la cité devînt la « Cité timocratique » et non plus la « Cité républicaine », sans rien y ajouter, la situation ne serait en rien changée. La qualité de formulation et l'argumentation interviennent dans la discussion de la proposition – aussi bien dans le débat public que dans le débat d'assemblée – et cela décide bien entendu de son sort, mais n'en transforme pas la nature.

Considérons que cette troisième demande de M. Pétitionarius tient lieu de type, à raison de son caractère absolu d'intérêt général (indépendamment de la date qu'il avance et de ses raisons personnelles de le faire). Il apparaît assez évident que cette proposition ne relève pas de la *demande de grâce* ni de la *plainte*, puisque l'intérêt général et l'intérêt particulier ne s'y confondent ni ne s'y recoupent, le premier seul étant en cause. Dès lors le premier critère d'identification de la *pétition* réside-t-il dans la nature de son objet : la *pétition* touche à l'*intérêt général*, quand les *demandes de grâces* et les *plaintes* mettent en jeu les *intérêts particuliers*.

II. Qu'est-ce que le « droit de pétition » ? Le statut des acteurs et la structure du régime politique

Considérons désormais le contexte dans lequel M. Pétitionarius formule ses demandes – et non plus leur objet. Notre *pétitionnaire* est membre d'une société politique où il jouit du statut politique et juridique que lui accordent les lois de la cité. Le nombre de ceux qui gouvernent – qui exercent les fonctions souveraines – établit l'antique triptyque *monarchie – oligarchie – démocratie*, dont le critère repose sur la distinction gouvernant(s)/gouvernés, soit sur le statut respectif des membres de la cité à l'endroit de l'exercice du pouvoir souverain (*législatif, exécutif et judiciaire*, que ces expressions de la souveraineté soient elles-mêmes séparés ou non). Or selon que l'auteur d'une demande quelconque relève de la catégorie des *gouvernants* ou de celle des *gouvernés*, il résulte qu'il dispose de moyens très différents d'imposer ou de soumettre la demande, qu'il prend plus ou moins de part à la décision dont elle fait l'objet.

Si la cité dans laquelle M. Pétitionarius émet ces demandes est gouvernée par un monarque, alors M. Pétitionarius en est le sujet s'il n'en est pas le monarque. Dans ce dernier cas, exerçant le pouvoir souverain, il ne *pétitionne* pas, il *décide* ou *ordonne* (exécute, légifère, juge) purement et simplement. Au contraire, si M. Pétitionarius est bien sujet, quel que soit le substantif employé, « supplique », « requête », « pétition », « doléance », « grief », « vœu »… M. Pétitionarius ne participe d'aucune manière à la décision, qu'il subit. Tout au plus, d'après les règles en vigueur dans la cité, peut-il ou ne peut-il pas espérer recevoir une réponse, favorable ou non. Le sujet *supplie* le souverain et le souverain use, selon l'ancienne formule de son « bon plaisir ». Ainsi, même dans le cadre des États-Généraux français d'Ancien Régime, ceux-ci ne peuvent, d'un point de vue juridique, que soumettre des propositions au roi auquel appartient seul de décider de les traduire ou non dans la législation royale : les conditions dans lesquelles la proposition faite est élaborée ne modifient pas la nature de l'acte législatif qui demeure acte de volonté du souverain *absolu*. Ce dernier incorporant toute la souveraineté en sa personne (ou fonction), ses sujets, quelle que soient leur qualité demeurent étrangers (passifs) au gouvernement de la cité. Point de *droit de pétition* dans ce cas, mais éventuellement un droit *de supplique* ou de *placet* : les statuts strictement séparés de gouvernant et de gouvernés écrasent jusqu'à l'objet (général ou particulier) de la demande sous le rapport statutaire.

Sous un gouvernement oligarchique, soit M. Pétitionarius est plébéien et il se trouve en position de sujétion comparable à sa condition de sujet en monarchie ; soit M. Pétitionarius est lui-même oligarque et sa situation se trouve pratiquement assimilable celle du citoyen en démocratie (soit directe, soit représentative, suivant les modalités particulières du régime oligarchique envisagé[19]).

En démocratie, cependant, il convient de distinguer selon qu'il s'agit de démocratie directe ou de démocratie représentative.

Dans le premier cas, M. Pétitionarius bénéficie du statut de citoyen (égal en droits à tous les autres membres de la cité) et à ce titre il lui est possible de proposer une ou plusieurs mesures à la cité, qu'elle accepte ou rejette conformément à ses procédures. C'est en vertu de l'*iségorie* – de son droit de parler devant l'assemblée, organe essentiel de la souveraineté –, qui revient au *droit d'initiative* de tout membre d'une assemblée délibérante, que M. Pétitionarius peut soumettre sa demande et provoquer une décision. Les règles particulières de *responsabilité du fait de l'usage de cette initiative* – telle que la *graphè para nomon* athénienne[20] – ne font pas obstacle en principe à la prérogative du *citoyen Pétitionarius*, de même que la loi du 29 juillet 1881 ne détruit pas la liberté d'expression.

Dans le contexte d'une démocratie représentative, M. Pétitionarius peut être citoyen ou (et) législateur, c'est-à-dire membre de l'assemblée législative (ou de l'une des assemblées législatives), donc député ou sénateur. Alors sa situation ne diffère

[19] À la situation de la démocratie directe, si toute la classe oligarchique participe au gouvernement ; à celle de la démocratie représentative, dans un système oligarchique où une rotation est organisée (élection, tirage au sort, roulement), qui confie l'exercice du pouvoir à une fraction de la classe aristocratique.

[20] Aux Ve et IVe siècles, sous l'empire de la constitution de Clisthène, tout Athénien a le droit de déposer devant l'Héliée une *plainte d'illégalité* contre l'auteur d'un décret ou d'une proposition législative qu'il juge contraire aux lois (avant le vote et durant toute l'année suivante). Voir M. Humbert, *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, Paris, Dalloz, 2017, §. 156 et 195 ; et plus de précisions, de nuances et de références dans notre thèse, *op. cit.*, p. 138 et note 543.

pas fondamentalement de celle des membres d'un organe législatif en régime oligarchique, ou du citoyen membre d'une *ecclésia* en démocratie directe : il dispose, en principe, d'un même *droit d'initiative* ou *de motion* au sein du cénacle dans lequel il siège. Ce droit, *de motion* ou *d'initiative*, identifié et réglé par ailleurs, ne saurait pas non plus se confondre avec le *droit de pétition*, car un député ou sénateur ne *pétitionne* pas sa propre assemblée, puisqu'il dispose en son sein de l'*iségorie* reconnue et définie. De ce fait, aucun usage ne nomme « pétition », du moins au cours de la Période contemporaine, la « motion » d'un représentant, et l'on admet donc implicitement qu'une « pétition » a pour auteur une personne extérieure à l'organe *pétitionné*. Ici encore le statut de l'auteur intervient au-delà de l'objet pour spécifier l'acte.

Tenons enfin M. Pétitionarius pour un simple citoyen dans une cité organisée en démocratie représentative : extérieur à l'organe auquel il revient de formuler la *Volonté générale* (l'« assemblée »), il ne dispose pas de *droit d'initiative* devant celle-ci. S'il s'agit de permettre et de garantir son intervention (sa communication) avec l'assemblée et hors des échéances électorales, il convient de l'organiser et de la nommer ; c'est alors qu'un *droit de pétition* se justifie, qu'il reçoit un périmètre et une définition.

Nonobstant, en vertu de quoi le citoyen d'une démocratie représentative recevrait-il le bénéfice d'une prérogative d'intervention auprès d'un pouvoir constitué et spécialement une assemblée législative ? En effet, considérant ce que sont les pouvoirs constitués, soit les délégataires exclusifs de l'exercice du pouvoir souverain, ou de l'un d'entre eux sous l'empire du principe de séparation des pouvoirs, une certaine logique justifierait que les citoyens n'aient *rien à voir* (que le vote) avec cet exercice, tant qu'ils ne sont ni représentants ni agents publics ni magistrats désignés. Ces citoyens se trouveraient ainsi temporairement *sujets de la souveraineté démocratique* par le truchement d'une représentation exclusive, ce qui procéderait au fond d'une conception hobbesienne. Pourtant, si l'on admet le principe de l'article 3 de la déclaration de 1789, savoir :

> Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.[21]

…alors il faut accepter que la collectivité des citoyens de la cité demeure détentrice permanente et ultime de la souveraineté, qu'elle ne délègue que l'exercice (l'*expression* dans le cas du pouvoir législatif) sans jamais l'abdiquer, à telle enseigne qu'elle demeure qualifiée à renouveler ou rénover sa délégation lors des élections et à la reprendre, en exerçant le pouvoir constituant (sans préjudice des formes procédurales, telles que celles de l'article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958).

M. Pétitionarius, comme citoyen de la cité, conserve ainsi la part *atomique* de souveraineté que lui attribue le principe démocratique et que lui conserve le régime représentatif dès lors que ce régime se veut toujours *démocratique* et non *oligarchique*. C'est essentiellement ce statut de membre fondamental du souverain qui justifie que M. Pétitionarius dispose d'une prérogative garantie et nommée d'intervention, un « droit de pétition », auprès des pouvoirs constitués et du premier d'entre eux, le pouvoir législatif. Mais, bien que l'on songe plus naturellement que l'exercice du droit de pétition auprès du pouvoir législatif, rien ne s'oppose – et la pratique le démontre amplement – à son exercice auprès du pouvoir exécutif (dans

[21] Voir aussi art. 3, al. 1er, de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

le domaine général correspondant au règlement, et non, logiquement, dans le domaine des décisions et mesures individuelles) ou du pouvoir judiciaire (dans le domaine de l'administration de la justice, et non, selon la même logique, en ce qui concerne les décisions proprement juridictionnelles[22]). Les pouvoirs exécutif et législatif participent aussi de la *Volonté générale*, dont ils ne forment pas l'*expression*, mais la réalisation (application et sanction). Signalons enfin que cette situation précise exclut l'existence d'un droit de pétition avant l'ère des révolutions (avant l'émergence des démocraties représentatives et avant 1789 en France), quand bien même le mot est employé auparavant[23].

Ce mode particulier d'intervention, ou de *participation*[24] (individuel ou collectif) du citoyen qui n'est redondant avec aucune autre prérogative individuelle ou collective, aucun autre droit civil ou politique reconnu, se trouve par-là tout-à-fait distingué et défini :

1°. Il présuppose le cadre d'une démocratie représentative ;

2°. Il appartient au simple citoyen, en tant que membre du souverain ;

3°. Il porte sur un objet d'intérêt général.

Et, contrairement à une idée souvent reçue, le droit de pétition ne représente pas une institution de démocratie directe persistante dans le régime représentatif ; celui-ci forme au contraire une condition préalable à son existence. L'exercice du droit de pétition ne suspend ni ne surpasse les prérogatives d'exercice des pouvoirs constitués, lesquels demeurent entièrement ce qu'ils sont : aucune pétition ne dépouille les organes législatif, exécutif ou judiciaire de leur délégation ni de leurs prérogatives propres, quel que soit le nombre des signataires de la pétition. Il existe, certes et désormais, de nombreuses situations dans lesquelles, un nombre de pétitionnaires accumulé à l'appui d'une pétition contraint une institution (Conseil économique, social et environnemental français[25], parlement suisse[26], britannique, européen, *etc.*[27]) à délibérer l'objet de la pétition ; mais une pétition ne se suffit jamais et ne vaut jamais décision – ni législation ou règlement. La décision, quant à elle,

---

[22] Sans contradiction avec ce que P. Rosanvallon (*La Démocratie inachevée : Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000) nomme *la démocratie de contrôle*, c'est-à-dire l'usage des voies judiciaires en vue de contrôler la régularité de la marche des institutions publiques.

[23] La proposition de Fr. Olivier-Martin selon laquelle « Sous l'ancien régime, n'importe qui, individu ou corps, pouvait adresser une requête au roi, on le verra. Les sujets jouissaient ainsi, sans le savoir, de ce qu'on a appelé depuis le droit de pétition » (*Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris, CNRS, 1992, §. 265, p. 340-341), n'est donc pas recevable.

[24] « Participation » s'entend à raison de ce que le droit de pétition ayant vocation d'intérêt général (voir *supra*), son exercice peut aboutir à modifier ce qui constitue celui-ci.

[25] Constitution du 4 octobre 1958, art. 69, al. 3 : « Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner » ; et loi organique du 15 janvier 2021, art. 3 (modifiant l'art. 4-1 de l'ordonnance 29 décembre 1958).

[26] Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (consolidée au 7 mars 2021), art. 33, 136, 138 à 141 (initiative et référendum).

[27] Voir pour un aperçu général des différents mécanismes de ce type actuellement développés, A. Vidal-Naquet, « Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ? » (https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01996129/document – consulté le 6 janvier 2021).

appartient toujours aux pouvoirs constitués tels qu'ils le sont selon leur domaine de compétence – ou au pouvoir constituant, dans les conditions déterminées de son exercice. L'exercice du droit de pétition ne présume pas de la réponse donnée à l'objet de la pétition et lorsqu'un nombre de pétitionnaires impose la délibération d'une institution *pétitionnée*, cette délibération reste libre de conclure en faveur de la demande ou en sa défaveur. Le droit de pétition s'inscrit donc *DANS* et non *contre*, *à côté* ou *par-dessus* le régime représentatif. Il en forme un mécanisme intégré reposant sur le fait que, pour représentative, une démocratie n'en reste pas moins le gouvernement du *démos* : le droit de pétition concourt, avec les droits de vote et d'éligibilité en particulier, à maintenir le caractère démocratique du régime représentatif, de manière continue – et non par intermittence, comme le déplorait Rousseau[28]. En effet, qu'une assemblée représentative ait reçu le *monopole constitué de l'expression de la Volonté générale* (la loi) ne signifie pas qu'elle *EST* la *Volonté générale*, mais seulement qu'elle est seule habilitée à l'*exprimer* : la *Volonté générale* demeure inhérente à la collectivité des citoyens indivisément – cela vaut encore pour l'Exécutif et le Judiciaire. Et ce que l'on nomme souvent « initiative populaire » (d'une mesure gouvernementale, de la loi, de la réforme constitutionnelle, par exemple) se contente toujours d'*actionner* les prérogatives de l'institution *pétitionnée*, soit de la contraindre à examiner une question et à y donner une réponse, qui n'est ni dictée ni acquise par l'initiative seule. De même, lorsqu'un *référendum d'initiative populaire* réunit les conditions nécessaires à sa tenue, la décision revient à la communauté des citoyens dans son entier, donc au détenteur ultime de la souveraineté[29].

Ces considérations et raisonnements laissent toutefois en suspens deux questions : premièrement celle de savoir si le droit de pétition implique nécessairement une réponse de l'institution pétitionnée ; deuxièmement celle de savoir si le droit de pétition doit être tenu pour un droit individuel ou collectif.

Indiquons sans détours qu'aucune de ces questions ne saurait recevoir de solution absolue en l'état.

Quant à la première, elle revient à demander si le(s) pétitionnaire(s) acquièr(en)t finalement un *droit d'initiative directe* (contraignant) auprès de l'institution pétitionnée. En d'autres termes, le droit de pétition étant reconnu, l'envoi d'une pétition à une assemblée (législative nationale, régionale, un conseil municipal…) peut-il et doit-il entraîner l'inscription (obligatoire) de son objet à l'ordre du jour de cette dernière ? En faveur de cette conséquence plaide le statut du pétitionnaire, membre de la cité et du souverain ; mais inversement, l'abondance potentielle ou la répétition du même objet par des pétitionnaires successifs ou très persévérants reviendrait à hypothéquer la maîtrise de l'organe pétitionné sur son propre ordre du jour, ce qui le paralyserait. Ces raisons expliquent pourquoi la réforme de l'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958, en 2003[30], dont est issue la rédaction actuelle de l'article 72-1, n'a pas été suivi durant plusieurs années de mesure d'applications, sinon à l'initiative des collectivités territoriales elles-mêmes, qui ont fixé leurs

[28] *Du contrat social*, liv. III, chap. XV. *Des députés ou représentants.*

[29] Ceci reste vrai également dans le projet girondin de constitution (dit « de Condorcet ») des 15 et 16 février 1793, comme dans la constitution montagnarde du 24 juin 1793.

[30] Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République.*

règles particulières[31]. Elles expliquent encore pourquoi se sont depuis multipliés, en grand nombre de par le monde, des seuils d'examens des pétitions en fonction du nombre des signataires[32] et de nouvelles modalités numériques de pétitionner. Un exemple historique de cette difficulté est donné par la *loi-bâillon* (*gag rule*) adoptée par le Congrès et le Sénat des États-Unis en 1836-1837 : face à la multiplication et à la récurrence des pétitions anti-esclavagistes auxquelles les représentants n'entendent pas répondre ni donner suite, les chambres décident de les rejeter ensemble *a priori* et d'empêcher leur discussion en leur sein (18 janvier 1837). L'un des arguments développés alors est que le droit de pétition est « un droit d'action individuel et non un droit de contrôle sur l'action législative[33] ». Le problème pratique ne se résout pas entièrement par les dispositifs de seuils et de dépôts électroniques, et ces deux outils ont en outre l'inconvénient de souligner la seconde question…

Le droit de pétition doit-il être considéré comme un droit individuel ou collectif ? D'un point de vue juridique et formel, la solution à cette question s'avère assez simple : chaque pétitionnaire doit signer sa pétition[34] et cette exigence étant universelle, il faut admettre que le droit de pétition relève du « *right to individual action*[35] » (du droit d'action individuel), d'autant plus si l'on accorde que c'est le statut de membre de la cité démocratique représentative qui justifie de jouir du droit de pétition. Semblablement, lors du débat de la loi des 10, 18 et 22 mai 1791 *sur le droit de pétition et d'affiche*[36], l'assemblée rejette le principe des *pétitions en nom collectif* (signée au nom d'une administration, d'une association, par exemple)[37], et non par chacun de ceux qui entendent y adhérer[38], ce qui forme alors une *pétition collective*. Mais, sur ce point de nouveau le paradoxe persiste : un seul signataire suffit certainement à former une pétition, mais si une pétition réunit un grand nombre de signataires elle acquiert plus de légitimité politique (d'où la détermination de seuils quantitatifs, voire qualitatifs). L'on entend bien que le nombre ne fait pas la qualité ou la pertinence de l'objet de la pétition, et néanmoins si notre pétitionnaire-témoin, M. Pétitorius, présente seul sa troisième demande (changement de la date de la fête nationale), nul ne le prendra au sérieux, tandis que si un million de signataires se joignent à lui, l'affaire devient une question essentielle du débat public et dont on peut imaginer que les institutions se saisissent avec gravité. En pratique, par ailleurs, il s'avère que les demandes individuelles versent plus souvent dans le

[31] La question n'est tranchée que par la loi du 21 février 2007, art. 5 (art. LO6331-1 du code général des collectivités territoriales – et ses déclinaisons pour les collectivités ultra-marines).

[32] Loi organique du 15 janvier 2021, art. 3.

[33] « Petitioning is "a right to individual action, and not a right to control legislative action" » (H. Otis à J. Whipple, 23 janvier 1839, cité par St. Higginson, « A Short History of the Right to Petition the Government for the Redress of Grievances », art. cité., p. 159, note 116). Voir notre thèse, *op. cit.*, p. 205 et s.

[34] Ce qui distingue les *pétitions collectives* (signées par plusieurs pétitionnaires) des pétitions *en nom collectif*.

[35] *Ibidem*.

[36] *Archives parlementaires*, 26 avril 1791 (t. 25, p. 352), 9, 10 mai 1791 (t. 25, p. 678 et s.) et 18 mai 1791 (t. 26, p. 200).

[37] Voir notre thèse, *op. cit.*, p. 425-426.

[38] Voir *Ibid.*, p. 425-426.

ridicule – et la presse satirique du XIXe siècle par exemple, en fait ses *choux gras*[39] – ou dans le particularisme (jusqu'à l'objet d'intérêt privé, qui n'est plus une pétition) ; alors que les pétitions collectives engagent plus souvent l'intérêt général. Ces tendances, pour autant, ne résolvent pas la difficulté.

III. Les origines historiques du paradoxe

Il ne s'agira pas dans les lignes suivantes de répéter une histoire linéaire et circonstanciée du droit de pétition, mais de tenter de repérer dans le temps ce qui conduit et maintient aujourd'hui encore indécision et imprécision autour de lui.

La terminologie peut certainement y avoir sa part, puisque le mot « pétition » (du latin *petitio*) signifie étymologiquement « demande » sans beaucoup plus de précision et que depuis l'*Urbs*, il s'est répandu dans les lexiques européens[40]. Au cours des périodes médiévale et moderne, « pétition » désigne toujours une « demande », généralement adressée aux autorités, sans distinction particulière des plaintes, placets, suppliques, *etc.* Calvin en use même pour signifier « prière[41] » au sens religieux. Le vocabulaire parlementaire anglais ancien en use également, au sens de *demande présentée au parlement ou au roi*, mais ce n'est que le contexte des révolutions anglaise du XVIIe siècle qui oriente « pétition » vers sens actuel et spécifique du droit de pétition et lui donne son caractère *politique*, lequel détermine l'établissement du droit – constitutionnel – éponyme[42]. Ce sens passe en France à l'extrême fin de l'Ancien Régime, notamment à l'occasion de la *pétition Guillotin*, à l'automne 1788[43]. Le terme de « pétition » par conséquent hérite d'un très long usage indifférencié qui peut participer à entretenir un certain flou. Toutefois, cet élément ne saurait tout expliquer.

Lorsque l'Assemblée constituante de 1789 s'intéresse aux pétitions, elle ne s'en saisit d'abord que comme phénomène politique : au cours de la *révolution municipale* de l'été 1789, elle reçoit une masse considérable de messages d'adhésion qui légitiment son action révolutionnaire face au gouvernement royal. Cette onction renouvelée de la nation qui renforce – qui sauve peut-être – les représentants de 1789, ces derniers l'accueillent volontiers et l'inscrivent régulièrement au feuilleton de leurs séances. L'Assemblée et les nouvelles municipalités échangent par cette voie une reconnaissance mutuelle respectivement nécessaire. Le mot « pétition » ne figure alors qu'au chapitre V du règlement de l'Assemblée, qui en règle la réception.

Mais dès que le mot « pétition » entre dans le texte de la loi (la loi martiale d'octobre – *supra* –, puis les lois municipales et départementales (décrets

---

[39] Voir par exemple, A. Lireux et Cham, in *Assemblée nationale comique*, Paris, Levy Frères, 1850, p. 107-109, 1er juillet 1848, Les pétitionnaires peints par eux-mêmes. – Rapport du citoyen Babaud[-Laribière] : le dessin de Cham met en scène un pétitionnaire portant la pétition « Tous les français forcés de porter perruque », et un autre la pétition « Abolition de l'alphabet ».

[40] Voir notre thèse, *op. cit.*, p. 24-38.

[41] *Institutions chrétiennes* (1539), IX, p. 544 et 537.

[42] Voir notre thèse, *op. cit.*, p. 157 et s.

[43] *Ibid.*, p. 231 et s.

des 14 et 22 décembre 1789[44]), il apparaît que les choses ont changé : la loi martiale mentionne les pétitions dans le cadre des attroupements (*cf. supra*) et les deux lois de décembre ont soin de limiter les pétitions des collectivités locales aux seuls objets spéciaux de leur administration, leur défendant d'en formuler sur les questions de politique générale. Les assemblées locales de ces collectivités n'ayant pas de vocation *représentative* (mais *exécutive*), elles n'ont pas non plus vocation à participer *es* qualité au débat *politique*. En filigrane de cette position doit se lire l'hostilité aux corps intermédiaires de la doctrine constituante qui n'accepte aucun médiateur entre le citoyen et les organes exerçant la souveraineté politique. Ces premières mentions législatives révèlent une méfiance envers ce dont une pétition pourrait être le vecteur.

La Constituante s'abstient ensuite de régler un droit de pétition avant d'y être appelée au printemps 1791. Sans détailler le contexte politique du débat, celui-ci met aux prises Le Chapelier (majorité patriote) et la gauche de l'Assemblée (Pétion, Robespierre, Grégoire), qui s'opposent sur le caractère censitaire du régime. Dans ce débat, Le Chapelier soutient que le droit de pétition est un droit politique individuel (par conséquent réservé aux citoyens actifs), tandis que Robespierre, principalement, le définit comme un droit naturel (donc celui de toute personne, y inclus les citoyens passifs). Par ailleurs Le Chapelier, conformément à la doctrine générale de la Constituante refuse le pétitionnement *en nom collectif* : l'enjeu circonstanciel tient beaucoup au fait que la gauche a pris le contrôle du club des Jacobins et de son réseau et que Le Chapelier entend empêcher les clubs de pétitionner *es* qualité. À l'issue du débat parlementaire, la loi des 10, 18 et 22 mai 1791 (*sur le droit de pétition et d'affiche*) conclut en accordant le droit de pétition « à tout individu » (art. 1er), mais en proscrivant les pétitions *en nom collectif*[45]. La formule « à tout individu » ne tranche en réalité pas d'autre question que celle de l'accès de citoyens passifs au droit de pétition : la gauche a *gagné* cette partie contre le cens, ce qui ne signifie pas que le système de Robespierre soit pour autant adopté à la lettre. Il faut enfin attendre la révision – la récapitulation – constitutionnelle de l'été 1791 pour que le « droit de pétition » figure textuellement dans la constitution, au titre Ier, parmi les « droits naturels et civils » garantis – l'avantage obtenu en mai par Robespierre paraît ici maintenu, cependant ceci s'inscrit dans les suites de l'arrestation du roi à Varennes (21 juin 1791), de la pétition et de la fusillade du Champ-de-Mars (15-17 juillet 1791).

Une donnée doit être ajoutée à ce bref résumé. L'Assemblée nationale de 1789 à 1791 est « constituante », ce qui ne la soumet pas au principe de séparation des pouvoirs dans les mêmes termes qu'une assemblée *constituée* (par exemple la Législative, 1791-1792), non seulement d'un point de vue théorique, mais encore d'un point de vue pratique, du fait de l'effondrement des institutions d'Ancien Régime qui contraint la Constituante à agir sur tous les fronts. Dans ce contexte, la Constituante est amenée à traiter de toutes sortes de demandes sans distinction (pétitions *et* plaintes qui ont perdu leurs juges jusqu'à établissement des nouvelles administration et juridictions) en sorte qu'un quart environ de ses décisions formelles

[44] Voir décret du 14 déc. 1789 (municipalités), art. 62 (*Coll. Rondonneau*, vol. 1, p. 58), et décret du 22 déc. 1789 (départements), sect. I, art. 34 (*Coll. Rondonneau*, vol. 1, p. 68).

[45] Un débat se tient dans des termes et résultats comparables pendant la constituante de 1848 (voir notre thèse, *op. cit.*, p. 57-72).

est constitué de décisions individuelles, nominatives ou locales[46] : la Constituante exerce donc les pouvoirs exécutifs et judiciaires de manière directe lorsqu'elle l'estime nécessaire.

Ces différents éléments originaires expliquent en grande partie l'entretien de l'ambiguïté de ce qu'est une « pétition ». La difficulté initiale porte moins d'ailleurs, et curieusement, sur ce en quoi consiste le « droit de pétition » que sur l'appréciation pratique de la « pétition » elle-même, et sur la discrimination de l'objet (d'intérêt général ou particulier). Nombre des demandes reçues par la Constituante accumulant l'un et l'autre dans un même document, par la juxtaposition ou par le *mélange* de l'un et de l'autre. Les usages acquis sous la Constituante *bénéficient* ensuite d'une inertie sous les deux assemblées suivantes (Législative et Convention, 1792-1795, cette dernière étant également constituante), par le truchement des comités en particulier, dont la fonction *de gouvernement* (ou *quasi-ministérielle*) est discutée.

Par la suite, l'avènement du régime bonapartiste, reconstituant la verticalité du pouvoir restaure un rapport de sujétion relative que traduisent assez bien le vocable et la notion d'« administré », comme sujet passif de l'Administration – caractéristique des XIXe et XXe siècles français[47]. Que toutes les décisions du Conseil d'État du Consulat soient réputées rendues *sur pétition*, est à cet égard symptomatique d'une (volonté de) *juridictionalisation* des relations entre l'État et les citoyens réduits à la condition d'*administrés-justiciables*. Dès lors la doctrine publiciste ne cesse de balancer entre deux définitions du droit de pétition (et de la pétition), soit entre une assimilation de la *pétition* à la *plainte* (une plainte qui n'aurait éventuellement pas trouvé son juge ou sa procédure), et une définition *politique* du droit de pétition (celle qui est proposée ici)[48].

Le droit de pétition demeure ainsi pour part prisonnier des vicissitudes qui ont présidé à son apparition, pour part de l'inertie d'une *culture* des rapports gouvernés/gouvernants. Mais il convient toutefois de signaler que ce paradoxe frappe surtout la France, lorsque le monde anglo-saxon ayant conçu plus immédiatement le droit de pétition comme *d'exercice collectif*, il en reçoit mieux le caractère politique[49].

---

[46] Évaluation sur la foi des tables chronologiques de la *collection Rondonneau* (vol. 1-3, mai 1789-septembre 1791) plus complète en la matière que les *Archives parlementaires*, laissent apparaître environ 3000 décisions (arrêté, décrets, proclamations, déclarations… – la terminologie n'étant pas fixée alors) : un quart environ de celles-ci sont *nominatives* (personnelles, à propos de villes, de départements, *etc.*), dépourvues de caractère général et impersonnel (voir notre thèse, *op. cit.*, p. 400). *Nota* : ce compte devrait aujourd'hui être recommencé d'après la *collection Baudouin* numérisée, elle-même plus exacte et exhaustive que la *collection Rondonneau*.

[47] Au moins jusqu'à la Loi du 12 avril 2000, *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*.

[48] Sur la doctrine publiciste et son évolution à ce sujet au cours des XIXe et XXe siècles, voir notre thèse, *op. cit.*, p. 39-98. Sur l'histoire du Droit administratif et de l'Administration, nous renvoyons naturellement aux travaux de Gr. Bigot.

[49] Voir notre thèse, *op. cit.*, p. 159-230 ; et B. Agnès, *L'appel au pouvoir. Les pétitions aux Parlements en France et au Royaume-Uni (1814-1848)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018.

Conclusion

Le droit de pétition – dans son acception politique – considéré comme prérogative du citoyen (individuellement ou collectivement) accordant à ce dernier un droit de participation (délimité) dans le cadre du gouvernement représentatif offre à celui-ci un instrument permanent de continuité politique, c'est-à-dire de maintien du dialogue entre gouvernants et gouvernés, entre les échéances électorales. À ce titre, la vitalité du droit de pétition témoigne de l'état de cette relation dans la mesure où l'exercice de ce droit implique que les gouvernés créditent les gouvernants d'une capacité à écouter les pétitions et inversement que ces derniers considèrent les pétitions pour de véritables participations des citoyens à l'intérêt général. L'état du droit de pétition exprime par conséquent celui de la confiance et de la considération réciproque des citoyens et de leurs représentants.

Toutefois, l'expérience historique livre également une autre leçon, d'après laquelle les organes représentatifs d'un régime politique nouveau – surtout s'il naît d'une révolution – accueillent très favorablement le phénomène pétitionnaire et reconnaissent donc volontiers le droit de pétition dans le temps nécessaire à leur légitimation, soit tant que les pétitions contribuent à valider leur établissement ou institution et leurs actes. Mais par la suite, le nouveau régime s'estimant assez justifié, il apparaît que les pétitions – et par voie de conséquence le droit de pétition – tend à embarrasser les gouvernants en régime représentatif ; et il s'ensuit généralement que des conditions plus restrictives de son exercice sont établies (conditions procédurales, formelles, seuils quantitatifs, *etc.*) et que les assemblées représentatives, collectivement, accordent moins d'importance d'attention et de crédit aux pétitions comme à leur objet, jusqu'à montrer quelque méfiance. Cette même leçon peut être tirée aussi bien de l'expérience historique française, qu'anglaise et américaine, elle s'observe pareillement dans l'histoire récente du Parlement européen accueillant aux pétitions et, inversement, dans une pratique pétitionnaire réduite désormais au pur symbole devant les chambres françaises de la Ve République. La logique de ce mécanisme s'entend parfaitement : lorsque que les représentants d'un régime installé et légitimé se trouvent interpelés par les citoyens au moyen de pétitions, ils redoutent la mise en cause de leur représentativité et donc de leur légitimité et de leur monopole d'expression de la *Volonté générale*. L'art. 147, al. 2 du règlement de l'Assemblée nationale ne *manifeste* pas autre chose : notre Eudème Pétitionnarius n'est pas toujours estimé « *eu-démos* ». Il s'agit en l'occurrence de la limite même de la *représentation démocratique*, oxymore potentiel permanent, situé indéfiniment sur le fil du rasoir entre démocratie et oligarchie : c'est, par nature, la gageure d'un système dans lequel tous sont souverains, mais où quelques-uns seulement exercent effectivement la souveraineté. S'il existe donc des raisons historiques au paradoxe du droit de pétition et au tropisme de son repli vers le domaine de la *plainte* ou de la *demande de grâce*, force est de constater, que des raisons structurelles favorisent la *méconnaissance* (délibérée ?), passée du mot à la chose et affectant le droit de pétition jusqu'à présent, nonobstant le développement du pétitionnement en ligne.

Yann-Arzel Durelle-Marc

Maître de Conférences en Histoire du Droit, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Institut de Recherche juridique de la Sorbonne, membre associé de l'Institut Michel Villey.

COLOPHON

Ce numéro de *Jus Politicum* a été composé à l'aide de deux polices de caractères, Linux Libertine et Alegreya Sans. La première est développée par le « *Libertine Open Fonts Projekt* » sous la direction de Philipp H. Poll, sous licence à sources ouvertes GNU GPL (*GNU General Public License*). La seconde a été développée par Juan Pablo del Peral pour le compte de Huerta Tipográfica, et est disponible sous licence OFL (*SIL Open Font Licence*).

ISSN : 2105-0937 *(en ligne)*