

Du droit de pétition au référendum d'initiative citoyenne

LES PRÉMISSSES PHILOSOPHIQUES

Des formes anciennes d'un droit de pétition existaient en Angleterre dès le XVI^e siècle. Mais il est d'abord une plainte ou une suggestion adressée au Parlement par un individu. C'est l'époque des théories du droit naturel¹ qui ont précédé les théories des droits de l'homme à partir de la déclaration anglaise de 1689 (John Locke), qui préfigure la monarchie constitutionnelle et la notion de « souveraineté partagée² ». Mais en France aussi les débats du XVIII^e siècle expriment une méfiance par rapport à la démocratie directe et lui préfère un républicanisme basé sur l'idée de représentation³. Pour Rousseau, par exemple, la volonté de tous (unité concrète du peuple) est cacophonie et la volonté générale (comme unité transcendante) qu'il désire souveraine doit être confiée à une aristocratie élective. De même, Tocqueville, dans son étude sur l'Amérique (1830) perçoit la possibilité de l'exercice de cette volonté générale comme définitoire de la démocratie, alors que le modèle défini par Madison, l'auteur de la Constitution, est une critique de la démocratie excessive, des fractions et même du principe majoritaire qui pourrait conduire à la dictature. Mais conscient de cela, Tocqueville envisage les corps intermédiaires comme des contre-pouvoirs nécessaires.

LA RÉVOLUTION FRANÇAISE ET LES DROITS DU CITOYEN

La forme moderne de reconnaissance d'un droit politique est une création de la Révolution française dans la mesure où cette révolution désincorpore le principe de souveraineté, en le transférant du Roi à la Nation. Une nation qui, depuis 1789, désigne une forme politique, celle de l'État-nation au sein duquel le citoyen est personne active définie par des droits.

Les droits du citoyen s'ajoutent alors aux droits naturels : la démocratie est le propre de l'homme.

Ce n'est plus une plainte ou une doléance, c'est un véritable droit ouvert, non pas pour tous, mais uniquement pour « le citoyen actif »

D'abord un décret du 14 décembre 1789 :

« Les citoyens actifs ont le droit de se réunir, paisiblement et sans armes, en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et des pétitions soit au corps municipal,

1 – Selon lesquelles les hommes doivent vivre en fonction de leur nature vivante et rationnelle, quel que soit le type de société.

2 – Le droit naturel fondait l'indépendance de l'individu, mais aussi la souveraineté sur terre du Monarque qui n'avait plus à en référer à Dieu.

3 – L'écart avec les théories antiques de la démocratie et les formes modernes de la démocratie semble acté puisque pour Aristote : « je veux dire, par exemple qu'il est considéré comme démocratique que les magistratures soient attribuées par le sort et comme oligarchique qu'elles soient électives » (*Les Politiques*, IV, 9, 1294b4). Mais de toute façon, dans l'Antiquité, la République est un concept, même si Platon essaiera de le déclinier. Ce sont seulement les révolutions américaines et françaises qui lieront ce concept à une forme politique déterminée : la démocratie.

soit aux administrations des départements et des districts, soit au corps législatif, soit au roi [...] », article 62 du décret du 14 décembre 1789.

Mais les rédacteurs des différents projets de la Déclaration des droits de l'homme appuient leurs démonstrations de la nécessité de ces droits sur les besoins primordiaux de l'homme en « l'état de nature ». C'est sur la fiction d'un homme préexistant aux rapports sociaux que sont fondés les droits de l'homme. L'abstraction classique en philosophie va préparer l'abstraction réelle des droits formels de la société bourgeoise. L'État n'est ici, à l'origine de la révolution bourgeoise, qu'une concrétisation de l'idée d'universalité (Hegel saluant la révolution à la vue de Napoléon à cheval à la tête de ses troupes entrant dans la ville d'Iéna).

Concrètement, dans les débuts de la révolution (1789-1792), le statut du « citoyen actif » a évolué, mais il touche toujours un petit nombre de personnes (les bourgeois). Il y a trois niveaux de citoyens actifs selon que le citoyen est éligible à l'Assemblée nationale (1), aux assemblées départementales ou municipales (2) ou encore s'il a le droit de voter pour les administrateurs de districts et de départements (3). Seuls les hommes, de plus de 25 ans qui paient un impôt égal à au moins trois journées de salaire sont citoyens actifs. Une statistique publiée par l'Assemblée nationale le 27 mai 1791 évalue le nombre de citoyens actifs à 4 298 360, soit 15,6 % de la population totale du pays et environ 61 % de la population mâle âgée de plus de 25 ans. Le citoyen actif est obligatoirement membre de la Garde nationale. Les autres citoyens sont des « citoyens passifs » mais cette distinction a été supprimée après l'insurrection du 10 août 1792 et le droit de vote a été accordé aux citoyens passifs et les critères fiscaux furent abolis jusqu'en 1795, date à partir de laquelle ils furent rétablis.

LE DROIT DE PÉTITION DE 1793

En mai 1791 : le droit de pétition est défini comme un droit naturel (donc en référence à la nature humaine... considérée par la raison cf. La philosophie des Lumières). Pour Condorcet, ce droit doit s'appuyer sur l'individu raisonnable dont le modèle est l'individu bourgeois.

« Le titre I garantit comme droit naturel et civil “la liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement”.

« Article 32 : “Le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu ni limité”. Article 122 : “La constitution garantit à tous les Français l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété, [...] le droit de pétition, le droit de se réunir en sociétés populaires, la jouissance de tous les Droits de l'homme”. ».

Pour le juriste J.-P. Lassalle, c'est « un moyen politique qui permet aux citoyens de participer aux décisions du pouvoir et d'influer sur elles⁴ ».

Mais en février 1793, Condorcet va plus loin dans son projet à la Convention pour une nouvelle Constitution dont l'article VIII mentionne la possibilité d'une « censure du

4 – Cf. J.-P. Lassalle, « Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française », *Annales de l'Université de Lyon*, fascicule 22, Lyon, 1962, p. 10.

« Durant la période révolutionnaire, le droit de pétition est perçu comme un correctif au système représentatif et au suffrage restreint. Les représentants de la nation ont une indépendance qui les éloigne des citoyens reléguant ceux-ci au rôle unique d'électeur. C'est une simple traduction de la théorie de l'électorat-fonction. Dès lors, la pétition est une voie offerte aux citoyens pour qu'ils puissent s'exprimer sans pour autant mettre à mal l'esprit de la souveraineté nationale. Elle est également présentée comme un moyen pour tout individu de participer aux décisions du pouvoir malgré le suffrage censitaire et donc d'apporter une réponse satisfaisante à cette injustice. ».

peuple sur les actes de la représentation nationale, et du droit de pétition ». Il suggère un système d'assemblées primaires horizontales (au moins cinquante personnes) et ensuite qu'elles soient coiffées par une structure verticale faisant remonter les propositions constitutionnelles ou législatives.

Il a aussi l'idée d'une navette, car la volonté générale ne réside pas, pour lui, dans le peuple seul, mais résulte des interactions avec les corps constitués de la Nation (les institutions parlementaires).

Les critiques au projet vont être nombreuses et tournent d'abord autour des modalités du droit de résistance. Pour Condorcet, il doit être très encadré par des formes juridiques : « Dans tout gouvernement libre, le mode de résistance à l'oppression doit être réglé par la Constitution ». Mais Robespierre répond : « Quand la garantie sociale manque à un citoyen, il entre dans le droit naturel de se défendre lui-même [...], assujettir à des formes légales la résistance à l'oppression est le dernier raffinement de la tyrannie. » D'un côté Condorcet veut rabattre la résistance à l'oppression du côté du droit positif, c'est-à-dire concrètement le droit constitutionnel consacrant l'ordre politique du moment... et donc la nécessité de respecter cet ordre qui rend illégitime toute violence politique qui s'y opposerait, ce que démontre encore le gouvernement de Macron aujourd'hui ; de l'autre Robespierre fonde ce droit de résistance sur le droit naturel qui induit la légitimité de la violence, la légitimité de prendre des armes ou simplement la légitimité d'une indignation, ou d'un enthousiasme d'opposition.

L'intimité du sentiment de la justice et de l'injustice, c'est à dire la situation vécue par le citoyen et non légitimée par l'ordre politique du moment, dans une période d'instabilité des légitimités (qui caractérise toutes les périodes révolutionnaires ou même celles qui connaissent des événements de grande envergure), ouvre sur la possibilité, pour quiconque, d'interpréter les situations politiques et d'agir sur ces situations politiques en se référant au droit de résistance à l'oppression⁵. C'est ce qui caractérise aujourd'hui le mouvement des Gilets jaunes dans sa dimension insurrectionnelle quand il n'est pas obnubilé par l'idée de majorité.

Passons sur Marat critiquant la trop grande technicité du projet, mais d'autres révolutionnaires y virent, au-delà des modalités donc, une volonté de briser l'élan révolutionnaire de certaines fractions, certes minoritaires, mais actives telles les sections de la Commune de Paris et la sans-culotterie en général, nommés les « Bras nus » par Daniel Guérin⁶. Or le projet de Condorcet reposait tout entier sur le principe majoritaire permettant de tenir compte de l'avis de la province et par là même de compenser le poids excessif de Paris dans le processus révolutionnaire. L'hyper-formalisation des procédures devait, pour Condorcet, être le moyen de l'unité du peuple contre ses tendances d'avant-garde, alors que pour Robespierre ces formes légales et légalistes n'étaient que le signe d'une tentative de stabilisation de la Révolution par ses fractions bourgeoises.

Pour Condorcet, les formes légales pour contrer autant que possible la violence sociale ; pour Robespierre, la violence sociale nécessaire à l'avènement de la démocratie. Mais Robespierre passera bien vite de la violence sociale à la violence « sur le social » avec le Comité de salut public et la Terreur.

5 – Pour tout ce passage, cf. Yannick Bosc et Sophie Wahnich, *Les voix de la Révolution, projets pour la démocratie*, p. 33 et 78.

6 – Daniel Guérin, « *La lutte des classes sous la Première République 1793-1797* », Gallimard, 1968.

AU XIX^E ET AU XX^E SIÈCLE, CONTRÔLE ET DÉPÉRISSEMENT DU DROIT DE PÉTITION

L'évolution montre un désir d'encadrement de ce droit par le pouvoir. En effet, tant que le droit de pétition restait un droit individuel le pouvoir n'y trouvait rien à redire. Les méfiances commencèrent lorsqu'il fut utilisé collectivement. Le souvenir insupportable des moments révolutionnaires pesant sur la représentation nationale était réactivé. Les pétitions collectives vont être interdites de même que l'autorisation de les apporter à la barre des Assemblées, ce qui aurait pu en troubler le bon déroulement. Les Troisième et Quatrième Républiques renforceront cette tendance, car elles sont des parangons de la toute-puissance des forces parlementaires, de la magouille des partis, des changements de coalition et de gouvernement toutes les semaines et dans le dos des électeurs. La V^e République aurait pu rompre avec ces pratiques, mais son chef préféra s'appuyer sur un bonapartisme rénové et son référendum plébiscitaire.

LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE DE 2007 (SARKOZY)

Le droit de pétition est réactivé à la fin du XX^e siècle, mais il est limité à la pétition locale dans le cadre de la décentralisation, puis à un droit européen très limité. En effet, il n'ouvre à aucun droit essentiel, il permet seulement un recours du citoyen pour faire respecter l'application des lois.

Il n'en va pas de même avec la réforme constitutionnelle de 2007 entreprise par Sarkozy, un vrai projet, mais qui semblait mort-né quand il va être sorti de son mouvoir par la tentative de cet hiver d'un RIP contre la privatisation de l'aéroport de Paris où, logiquement, une minorité de la représentation nationale (25 %) peut convoquer un RIP et espérer que 10 % de la population électorale le soutienne, de façon à alerter de la gravité de la situation, permettre aux représentants de se rendre compte de celle-ci et éventuellement d'accepter le conseil du RIP ou alors de s'y opposer et de renvoyer la décision finale aux électeurs au cours d'un référendum.

En théorie, ce RIP très encadré formellement dans un article 11 particulièrement tarabiscoté est le fruit d'un processus de confrontation/ discussion et non une entité surgissant toute armée tel un glaive suspendu au-dessus de la tête de représentants qui auraient failli. Cela aurait été étonnant venant de la personne de Sarkozy. Il doit au contraire tendre à dépasser l'opposition entre gouvernants et gouvernés. Il s'agit donc plutôt de la mise en pratique de l'idée d'origine de Condorcet, mâtiné d'une couche de gaullisme qui, rappelons-le, usait et abusait d'une autre forme de référendum, celle à tendance plébiscitaire.

Dans la réalité de 2019, il en est tout autrement puisque lesdits représentants ne forment pas un corps uniforme et que certaines fractions peuvent jouer l'une contre l'autre en instrumentalisant à leur profit les colères populaires. C'est le cas de la tentative actuelle menée par les députés de l'opposition toutes tendances confondues. Cette fronde des élus de l'opposition utilise le RIP comme une motion de censure déguisée qu'elle n'aurait aucun moyen de faire passer vu sa position minoritaire à la Chambre des députés. Le RIP est ici détourné de sa perspective d'origine qui incluait l'idée d'une interaction entre représentants et peuple, mais sous des conditions difficilement réalisables en pratique.

DU RIP AU RIC ?

Avec le RIC, les Gilets jaunes touchent véritablement aux fondements historiques de l'État-nation républicain puisqu'il offre aux citoyens une possibilité d'intervention dans le processus législatif, mais aussi exécutif. En effet, dans sa forme maximaliste

(cf. Le texte de la Commission RIC des Gilets jaunes de Lyon-centre) un RIC peut faire annuler une loi ou un dispositif réglementaire décrété par le gouvernement.

On est bien dans cette dite « démocratie participative » qui peut conduire à une mise en crise du fonctionnement de l'État. Peut-être à une crise, mais à une crise vite réglable par le système représentationnel. Car la faiblesse essentielle du RIC, nous ne l'avons peut-être pas assez souligné, c'est que la « souveraineté populaire » qu'il est censé exercer n'a aujourd'hui plus beaucoup de prise sur l'État dès lors qu'il est passé à de sa forme Nation à sa forme Réseau.

En effet⁷, l'État-réseau agit davantage par une gestion transversale des groupements d'intérêts particuliers (des intermédiaires) que par l'administration par le haut d'institutions étatiques aujourd'hui affaiblies ou, pour certaines, résorbées.

Cette action gestionnaire de l'État-réseau contribue à dévaloriser le système politique de la représentation nationale. Or le RIC présuppose un système représentationnel actif et effectif. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ceux des Gilets jaunes qui sont des partisans forcenés du RIC, demandent à l'État de réaffirmer sa forme-Nation à peu près sur les bases du programme du Conseil National de la Résistance de 1945 (cf. les revendications pour les Services publics, la redistribution, la protection sociale, etc.). Ils dénoncent l'absence de réponse de l'État (via le chef de l'État) pour restaurer cette ancienne puissance étatique (l'État-Providence, les Trente Glorieuses, etc.). Cet écart entre leur exigence et la non-réponse du pouvoir fait monter d'un cran frustrations et colères...

Souvent à leur insu, les maximalistes du RIC veulent, en quelque sorte, se placer dans la continuité des interventions des Enragés (et autres Sans-culottes) de février 1793, dont les délégués de 48 sections de patriotes, présentaient à la Convention une pétition demandant l'établissement d'un maximum pour le prix du blé. La réponse de la Convention n'est d'ailleurs pas si éloignée de celle que le pouvoir macronien a opposé aux Gilets jaunes demandant la baisse des taxes sur l'énergie et la fixation d'un « prix maximum » pour les denrées alimentaires de base. La Convention protesta vivement contre la pétition au nom de la liberté économique. Et les députés de Paris de l'époque n'avaient pas besoin d'une grande expérience politique pour s'ériger déjà en maîtres de l'enfumage. Ils désavouèrent la pétition dans une contre-pétition : « Le devoir des représentants du peuple n'est pas seulement de donner du pain au peuple comme de la pâture aux plus vils animaux [...] Un peuple digne de la liberté supporte les inconvénients inséparables d'une grande révolution⁸ ». Signèrent Robespierre, Danton, Marat, Billaud-Varenne, Collot d'Herbois, David, etc. On pourrait rajouter, Castro, Chavez, Maduro et tant d'autres depuis.

Le futur « tyran » Robespierre en remettait sur le mépris du peuple et de la fraction des Enragés. Le 25 février 1793, suite à des pillages de boutiques (voir aujourd'hui les Champs-Élysées !) il les désavoua dans des termes quasi macroniens : « Quand le peuple se lève, ne doit-il pas avoir un but digne de lui ? De chétives marchandises doivent-elles l'occuper ? Le peuple doit se soulever non pour recueillir du sucre, mais pour terrasser les brigands ».

Le 1er mai suivant, les sections du Faubourg Saint-Antoine répliquaient par la bouche d'un ouvrier tapissier du nom de Musine : « Depuis longtemps vous promettez un

7 – Cf. les écrits de *Temps critiques* sur l'État-réseau, disponibles sur le site : tempscritiques-free.fr

8 – Pour les signataires, il y a opposition entre l'individu supposé égoïste et le citoyen suppose éclairé et responsable. On peut donc tout exiger de lui en faisant appel à son civisme. C'est à l'origine de la conception passive du citoyen qui remplace la conception active de la période précédente.

maximum général de toutes les denrées nécessaires à la vie... Toujours promettre et rien tenir. Faites des sacrifices : que la majeure partie de vous oublie qu'il est propriétaire. La Révolution n'a encore pesé que sur la classe indigente ; il est temps que le riche, que l'égoïste soit aussi, lui, républicain et qu'il substitue son bien à son courage. Voilà nos moyens de sauver la chose publique. Si vous ne les adoptez pas, nous vous déclarons que nous sommes en état d'insurrection : dix mille hommes sont à la porte de cette salle ». On croirait entendre les « ultimatums » lancés par certains leaders des Gilets jaunes (Drouet)...

Mais c'était aussi essayer de mettre en application la nouvelle conception des droits qui avait été mise en avant à travers la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ses articles 34 et surtout 35⁹.

RETOUR SUR UNE HISTOIRE AVORTÉE DU DROIT DE PÉTITION

L'histoire constitutionnelle du droit de pétition montre bien que son déclin puis sa quasi-disparition sont contemporains de la montée en puissance des réseaux de communication et d'information. Le développement totalisateur de la presse au XIX^e et au XX^e siècle a contribué à rendre caduque un droit de pétition citoyen ; c'est, en partie par ce biais que les oppositions se sont exprimées. En partie seulement puisque le contrôle financier et idéologique des médias a constitué un puissant moyen de domination politique.

Il en est allé tout autrement pour le « droit à l'insurrection » face à un régime despotique ; droit prévu par l'article 35 de la Constitution de 1793 (dite de l'an I).

« Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs ». Cet article était encore renforcé par le précédent (34) : « Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres est opprimé. Il y a oppression contre chaque membre lorsque le corps social est opprimé ».

L'affaire fut vite réglée : la Constitution ne fut pas appliquée suite à l'institution par la Convention d'un « gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix » (régime dit de La Terreur) ; un régime qui abolissait toutes les lois constitutionnelles depuis 1789.

“Explication” de l'historien François Furet dans *Terrorisme et démocratie* : « La loi démocratique, n'ayant rien au-delà d'elle, ne comporte aucun tribunal d'appel ; l'obéissance qui lui est due ne dépend aucunement de son contenu, mais uniquement des procédures formelles qui ont conduit à sa promulgation [...]. Le pouvoir d'État démocratique élimine la notion même de droit de résistance et a fortiori le vieux recours au tyrannicide¹⁰ [...]. Par une sorte de prime qu'elle est en mesure de conférer à toute disposition qui émane d'elle, la majorité transforme en droit tout ce qu'elle fait ».

Dans le préambule à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1946, il est encore fait référence à ce droit, mais pour le conjurer : « Il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression ».

C'est toute opposition qui ne respecte pas la légalité de l'État de droit qui se trouve donc exclue. C'est le cas actuellement, d'une part avec le projet de loi anti-casseur proposé par Les Républicains et relooké puis voté par La République en marche ; d'autre part, avec les mesures préventives et restrictives contre le droit de manifester. L'État démocratique se retrouve ainsi en situation de juge et partie. L'existence de

9 – Plusieurs groupes de Gilets jaunes ont d'ailleurs pris pour nom « Article 35 » dont un, à Lyon *Article 35 insurrection* auteur d'un intéressant « Appel à la désobéissance civile ».

10 – Cf. aujourd'hui, le « Macron, on va venir te chercher chez toi ».

l'État de droit pousse toujours vers l'état d'exception à partir du moment où il y a un ennemi intérieur en mouvement, ce qu'avait bien théorisé Carl Schmitt dans les années 1930. Si cet ennemi intérieur semblait avoir disparu avec l'englobement de la contradiction des classes et la pacification des conflits sociaux qui s'en est suivi, divers mouvements, dont celui récent des Gilets jaunes, mais antérieurement celui de la révolte des banlieues de 2005, en ressuscitent l'image. Le traitement politique, policier, judiciaire et médiatique qui leur est réservé est d'ailleurs très proche. Dans un premier temps les différents pouvoirs cherchent à séparer le bon grain de l'ivraie (les « vrais Gilets jaunes » et les « casseurs ») puis tout le monde est mis dans le même panier (Castaner déclarant qu'aujourd'hui tout Gilet jaune qui descend dans la rue est potentiellement un casseur et saura à quoi s'en tenir s'il s'y risque).

Dans un État de droit, il n'existe aucune justification à une quelconque action politique déterminée parce qu'elle ne peut qu'être désignée comme une confrontation avec et contre l'ordre démocratique ou la provoquer en retour.

DERNIÈRE MINUTE : DU RIC AU RIP ?

À la troisième assemblée des assemblées qui se tient cette fois à Montceau-les-Mines, on apprend avec une certaine surprise que le RIP à propos des aéroports de Paris, pourtant suscité par les parlementaires tant décriés, est comme le « bébé du RIC ». Or, on aurait plutôt pensé le contraire puisque son inscription dans la Constitution date de 2008. On apprend aussi que si 2/3 des délégués sont favorables au RIC, cela laisse quand même 1/3 de défavorables ce qui est beaucoup. On n'aura pas de précision sur les motivations des « contre » mais on apprend que parmi les pour, 20 % le pensent comme une recette magique.

Des membres de « Fakir-jaune » ont d'ailleurs fait la promotion d'un tract « a-partisan » appelant à faire voter le RIP, une action qui serait devenue maintenant centrale parce qu'elle pourrait, s'il était obtenu, constituer une victoire contre Macron et le « système ». Les Gilets jaunes doivent donc participer comme des petites mains à cette campagne et faire signer des pétitions partout où ils sont pour une action qu'ils n'ont pas initiée et surtout pour un ersatz de RIC, alors même qu'ils ne sont pas tous d'accord sur le RIC.

Puisque le bébé RIC n'est pas encore né occupons-nous donc de la mère RIP pour l'instant semblent penser les Gilets jaunes de l'Assemblée des assemblées qui se précipitent vers le tract. Un mauvais esprit fera bien remarquer que Ruffin n'est pas vraiment apolitique, mais bon, de toute façon, ne dit-on pas que tout est politique ?

Ce dernier point est typique d'une fin de mouvement traditionnel : oublier la revendication maximale d'origine pour se rabattre sur une mesure minimale qui n'a même pas fait l'objet d'un accord.

Temps critiques, le 6 juillet 2019*.

*Texte également publié sous forme de brochure hors série de juillet 2019.