Réclamer sous la Ve République

Bertrand-Léo Combrade

▶ **To cite this version:**

Bertrand-Léo Combrade. Réclamer sous la Ve République. Dominique Rousseau. Réclamer en démocratie, Mare et Martin, pp.115-147, 2019, 978-2-84934-428-6. hal-04174954

HAL Id: hal-04174954
https://hal.science/hal-04174954

Submitted on 1 Aug 2023

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

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

Pour citer cet article : Bertrand-Léo Combrade, « Réclamer sous la V^e^ République », *in* D. Rousseau (dir.), *Réclamer en démocratie, Paris*, Mare et Martin, 2019, p. 115-147.

Réclamer sous la V^e^ République

Bertrand-Léo COMBRADE,
Maître de conférences en droit public,
Université de Picardie-Jules Verne

> « *Je choisis mes représentans ; j'influe même sur le suffrage de mes voisins ; j'écris, je parle, je propose telle loi qui me paroît utile ; je la demande aux législateurs par mes pétitions. Voilà comment, simple citoyen, obscur individu, je concours à la formation des loix qui doivent régir ma chose et ma personne. Mais quand la loi est faite, quel moyen actif de la défaire ?* »[1].

« Mais quand la loi est faite, quel moyen actif de la défaire ? ». La question posée dans la Feuille villageoise en 1793 n'a rien perdu de son actualité sous la V^e^ République. En dehors des périodes électorales, de quels moyens dispose le peuple pour inciter ses représentants à modifier ou supprimer une loi voire, plus largement, pour les inciter à en adopter une nouvelle ? Derrière cette interrogation, se trouve posée la question des modalités de fonctionnement de la représentation politique depuis 1958. Le régime français constitue-t-il une démocratie électorale dans laquelle la volonté du peuple ne s'exprime que par intermittences au moment des élections, ou attribue-t-il aux citoyens les moyens de s'adresser quand ils le souhaitent à leurs représentants ?

Dès 1789, la question des rapports entre le peuple et ses représentants en dehors des échéances électorales a suscité l'attention des révolutionnaires. En témoigne cette référence, dans le préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux « réclamations des citoyens fondées désormais sur des principes simples et incontestables » pour assurer le « maintien

[1] PH.-A. GROUVELLE ET P.-L. GINGUENE, *La Feuille villageoise adressée chaque semaine à tous les villages de la France pour les instruire Des Lois, des Événemens des Découvertes qui intéressent tout Citoyen*, 1793, Volume 6, p. 186.

de la Constitution » et le « bonheur de tous »[2]. En dépit de son caractère elliptique[3], la notion de réclamation semble renvoyer aux moyens par lesquels les citoyens[4] entendent infléchir le cours de la représentation en dehors des élections en empêchant l'adoption ou en provoquant l'adoption, la modification ou la suppression d'un acte pris selon la volonté du Parlement[5]. Parce qu'elle ne se borne pas à exprimer une défiance à l'égard d'une institution mais qu'elle contient une demande explicitement formulée, la réclamation présente une dimension constructive qui la distingue de la simple contestation politique[6]. La référence aux réclamations trouve un écho à l'article 6 de la cette Déclaration, qui proclame la faculté pour les citoyens de concourir à la formation de la loi, non seulement par le biais de leurs représentants, mais aussi « personnellement ».

En dépit de l'officialisation de son existence dans le préambule de la Déclaration, la faculté de réclamer reconnue aux citoyens aurait pu demeurer imperméable à toute entreprise de formalisation en droit positif[7]. À l'appui d'un tel refus, il aurait pu être avancé que si l'inscription dans le droit positif d'un droit naturel est censée assurer son effectivité, elle est inévitablement assortie de précisions qui restreignent son exercice[8]. Dans ce sens, Robespierre estimait qu'« assujettir à des formes légales la résistance à l'oppression [était] le dernier raffinement de la tyrannie »[9]. Du reste, l'histoire enseigne que les peuples n'ont pas attendu qu'un droit de réclamation leur soit reconnu par des textes pour demander à leurs gouvernants d'adopter, de modifier ou d'abroger des règles générales et impersonnelles. En témoigne, sous la République

[2] V. dans cet ouvrage L. SPONCHIADO, « La réclamation dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ».

[3] L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, J.-L. MESTRE, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2017, 19^e^ éd., p. 306.

[4] Le terme de « citoyen » désignait, dans la Déclaration de 1789 tous les hommes et toutes les femmes. Dans ce sens, Bentham estimait que, dans cette Déclaration, étaient citoyens « toutes les personnes engagées dans un corps politique » (*Œuvres de Jérémie Bentham*, Société belge de librairie, 1840, tome 1, p. 509). C'est cette définition du citoyen qui sera retenue dans cet article.

[5] Si les réclamations concernent les actes pris selon la volonté du Parlement, ce dernier n'est pas forcément le seul destinataire de celles-ci. Rien n'interdit au réclamant de s'adresser à un autre organe constitué (Gouvernement, Conseil constitutionnel…) dans la mesure où celui-ci peut interférer avec les représentants. Formellement, il est même possible que la réclamation ne soit pas adressée à un destinataire particulier (Sur l'appréhension du droit de réclamation comme relation, v. dans cet ouvrage M. CHRISTELLE, « Réclamer à cor et à cri : liaisons et déliaisons dans le relation de l'individu à l'ordre juridique »).

Par ailleurs, l'expression « acte pris selon la volonté des représentants » doit être entendue comme intégrant, outre les l'ensemble des lois adoptées par le Parlement (loi ordinaire, loi organique, loi constitutionnelle…), les règlements d'application de la loi dans la mesure où ils ne font qu'appliquer et prolonger la volonté du Parlement, mais aussi les ordonnances de l'article 38 (sur lesquelles les représentants exercent un contrôle au stade de l'habilitation et de la ratification).

[6] Dans ce sens, par exemple, les cahiers de doléances rédigés en 1789 constituent la traduction sous forme de réclamations de multiples contestations exprimées par les trois ordres.

[7] V. dans cet ouvrage J. PAPIC, « Résister en réclamant ».

[8] J. MORANGE, « Droits civils et politiques », », *in* D. ALLAND ET S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 536 ; A. CASTALDO ET Y. MAUSEN, *Introduction historique au droit*, Dalloz, 2013, 4^e^ éd., p. 611.

[9] Archives parlementaires, tome 63, 24 avril 1793, p. 197.

romaine, la demande exprimée par des plébéiens au Sénat patricien, visant à mettre par écrit les règles de droit et à les publier sur le forum, qui a abouti à la publication de la loi des XII tables[10].

Dès 1789, cependant, les réclamations des citoyens se trouvent indirectement protégées par la proclamation de la liberté de communiquer, qui permet mécaniquement aux citoyens qui le souhaitent, dans le respect des conditions fixées par la loi, d'exprimer des doléances destinées à influer sur le cours de la représentation. En outre, après s'être montrée rétive à cette idée[11], l'Assemblée attribue expressément aux citoyens, dans la Constitution de 1791, un droit de pétition qui leur permet d'interpeller leurs représentants.

En dépit de cette prompte prise en compte juridique de certaines formes de réclamation, l'Assemblée va exprimer sa retenue face à la perspective de l'introduction d'un mécanisme qui permettrait d'ancrer plus profondément les réclamations des citoyens dans le fonctionnement du régime. La manifestation la plus significative de cette retenue se trouve dans le rejet par la Convention nationale du projet de Constitution girondine présenté par Condorcet les 15 et 16 février 1793, dans lequel était insérée une procédure de « censure du peuple sur les actes de la représentation nationale » (titre VIII). Par le biais de ce mécanisme, Condorcet proposait de muer le simple « rapport initial de confiance »[12] établi par l'élection entre l'électeur et ses représentants en un « dialogue constant »[13], en attribuant à chaque citoyen la faculté « de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle »[14]. Pour cela, il fallait que la réclamation obtienne l'assentiment des différents échelons territoriaux, puis celui du Corps législatif. En cas de vote négatif, tous ces échelons devaient se réunir pour voter l'équivalent d'une motion de censure à l'encontre du Corps législatif[15].

Outre le fait que le mécanisme est apparu complexe[16], les membres de la Convention ont cru y déceler un risque de déstabilisation de la représentation. « Un citoyen turbulent, assurait le

[10] C. BADEL, *La République romaine*, PUF, 2013, p. 25 et s. ; C. LOVISI, *Introduction historique au droit*, Dalloz, 2016, p. 50 ; PH. MALAURIE, « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs*, 2005/3 (n° 114), p. 135.

[11] Dès le mois d'août 1789, des députés ont proposé qu'il ne soit plus reçu de « députation » afin que « l'Assemblée puisse s'occuper constamment et sans nulle distraction de la régénération du royaume » (L. J.-H. DARNAUDAT, 1er août 1789, Collection complète du Moniteur universel de Paris, Imprimerie française et italienne, 1802, tome 6, p. 5.) ; R. BONNARD, *Les règlements des assemblées législatives du France depuis 1789*, Sirey, 1926, p. 11.

[12] M. PERTUE, « La censure du peuple dans le projet de Constitution de Condorcet », *in* P. CREPEL ET C. GILAIN, *Condorcet, mathématicien, économiste, philosophe, homme politique*, Minerve, Voies de l'histoire, Paris, 1989, p. 325.

[13] P. BRUNET, « Les contraintes de la représentation en 1793 : Sur la distinction des lois et des décrets et sa justification », *in* M. TROPER, V. CHAMPEIL-DESPLATS, C. GRZEGORCZYK, (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, LGDJ-Bruylant, p. 70.

[14] Article 14 du projet de Constitution présenté à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793, *Œuvres de Condorcet*, Firmin Didot Frères, 1840, tome 12, p. 469.

[15] A.-C. MERCIER, « Le référendum d'initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet », Revue française de droit constitutionnel 2003/3 (n° 55), p. 496 ; M. PERTUE, *op. cit.*, p. 325.

[16] Avant d'être adressée au Corps législatif, la réclamation devait obtenir l'assentiment de l'assemblée primaire, celui des assemblées primaires de la commune et celui des assemblées primaires du département. Le corps législatif était alors saisi de l'examen et du vote du projet. En cas de vote négatif, toutes les assemblées primaires devaient se réunir pour provoquer, le cas échéant, la révocation du Corps législatif, suivie de sa réélection. V. A.-C. MERCIER, *op. cit.*, p. 496 ; Michel Pertué, *op. cit.*,, p. 325.

député Faure, […] provoquera sans cesse des changements de lois »[17]. Le projet d'introduction d'une procédure de réclamation voulant « faire de vingt-cinq millions d'hommes vingt-cinq millions de politiques » fût donc rejeté[18]. Les propositions ultérieures de mécanismes reprenant avec plus ou moins de fidélité la philosophie du dispositif proposé par Condorcet connurent le même sort[19]. Le référendum d'initiative populaire, permettant « d'élever une réclamation contre la loi adoptée par les Chambres et, au cas où cette réclamation réuni[rait] un nombre suffisant d'opposants, le droit pour ceux-ci de provoquer […] une votation populaire qui en prononcer[ait] définitivement l'adoption ou le rejet »[20], n'a ainsi jamais été formalisé en droit positif français. Une telle absence contraste avec certains régimes étrangers qui ont précocement adopté un tel dispositif. En Suisse, par exemple, le canton de Saint-Gall adopta en 1831 une Constitution qui contenait un mécanisme présentant de fortes similarités avec le projet de Condorcet[21], tandis qu'aux États-Unis des procédures de référendum d'initiative populaire ont progressivement été introduites à partir de la fin du XIXe siècle[22].

La retenue des révolutionnaires dans la formalisation de moyens de réclamer, et à leur suite celle des constituants et législateurs successifs, s'explique par le caractère subversif de la référence aux réclamations des citoyens[23]. D'un point de vue théorique, elle perturbe le dogme selon lequel la volonté générale exprimée dans la loi serait exclusivement celle des représentants du peuple. Dans ce sens, Sieyès considérait que « [l]es citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet État représentatif »[24]. En outre, la réalité politique a rapidement démontré que l'évocation d'une dissonance potentielle entre la volonté des représentants et celle des représentés dans l'expression de la volonté générale pouvait connaître des manifestations concrètes. La fusillade du Champ-de-Mars en constitue une tragique illustration. Le 17 juillet 1791, des citoyens se réunissent sur le Champ-de-Mars afin de demander, dans le cadre de pétitions, la déchéance du roi qui vient d'être arrêté à Varennes alors qu'il tentait de fuir le pays. Cette réclamation n'emporte pas l'adhésion des membres de l'Assemblée nationale qui, dans leur majorité, sont rétifs à l'idée de modifier le cadre institutionnel sur le point d'être formalisé dans la Constitution du 3 septembre 1791, laquelle fait du roi le délégataire du pouvoir exécutif[25].

---

[17] P. J. D. G. FAURE, Archives parlementaires de 1787 à 1860, Convention nationale, 24 avril 1793, Série 1, tome 63, p. 283 ; A.-C. MERCIER, *op. cit.*, p. 496 ; R. DUBOS, *Le pouvoir de réclamation dans la pensée constitutionnelle de Condorcet*, Mémoire dactyl., Université Paris 1, 2014-2015, p. 105 et s.

[18] R. DUBOS, *ibid*, p. 26.

[19] *Ibid*, p. 123 et s.

[20] R. CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale : étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Sirey, 1931, p. 217.

[21] A.-C. MERCIER, *op. cit.*, p. 507.

[22] *Ibid.*, p. 508.

[23] V. dans cet ouvrage E. BOTTINI, « La volonté générale à l'épreuve de la réclamation » et M. CHRISTELLE, « Réclamer à cor et à cri : liaisons et déliaisons dans la relation de l'individu à l'ordre juridique ».

[24] E.-J. SIEYES, Discours du 7 septembre 1789, Archives parlementaires de 1787 à 1860, Assemblée nationale constituante, 7 septembre 1789, Dupont, p. 594.

[25] Article 4 de la Constitution de 1791.

À la suite de la proclamation de la loi martiale par le Conseil municipal, la garde nationale intervient et fait feu sur les personnes attroupées.

Cet événement, et à sa suite tous ceux au cours desquels des réclamations n'ont pu être traitées paisiblement par les représentants, a laissé une trace dans les mémoires[26]. La crainte suscitée par des citoyens qui, « en réclamant, ne réclameraient que l'anarchie »[27], semble avoir conduit les constituants et législateurs successifs à faire de l'élection le moyen de communication privilégié entre le citoyen et ses représentants.

Il est permis de s'interroger sur la pérennité de cette retenue du constituant et du législateur à l'égard de la formalisation de moyens de réclamation. Les rapports entre citoyens et représentants en dehors des élections sont-ils aujourd'hui davantage envisagés juridiquement ou constituent-t-ils encore, toute proportion gardée, un impensé du droit constitutionnel sous la Ve République ? La façon dont le droit positif envisage les réclamations emporte-t-elle des conséquences sur les moyens utilisés par les citoyens en vue d'interpeller leurs représentants ? La réponse à cette question implique d'examiner le droit positif français afin d'identifier les dispositifs juridiques susceptibles de constituer des supports pour l'expression de réclamations. Néanmoins, une telle analyse ne saurait suffire pour appréhender ce phénomène dans toutes ses dimensions. Afin de ne pas occulter certains aspects de l'objet d'étude, il importe de porter son attention sur les moyens d'expression utilisés par les réclamants qui se situent au-delà des limites fixées par le droit positif. L'analyse de ces phénomènes, à l'instar de toutes les manifestations de volonté en marge du droit, permet en effet « de porter un regard critique sur la norme et en particulier sur son efficacité à prétendre régir des comportements »[28].

À la lumière de ce prisme d'analyse il apparaît que, des manifestations aux grèves de la faim, des actes de désobéissance civile aux opérations escargots, des pétitions aux menaces de mort adressées aux représentants, les réclamations des citoyens peuvent prendre des formes très variées. Elles appellent une remise en ordre théorique afin d'apprécier dans quelle mesure cette diversité est susceptible de constituer le symptôme d'un traitement juridique insuffisant, sous la Ve République, des réclamations des citoyens. À cet égard, le discours du Président de la République Emmanuel Macron devant le Congrès le 3 juillet 2017 résonne comme un aveu: celui d'une carence dans la prise en considération, par le droit constitutionnel français, de la question des rapports entre représentés et représentants en dehors des périodes électorales. Le chef de l'État a émis le souhait, en effet, que les conditions de présentation des pétitions devant la représentation nationale soient revues afin de mieux prendre en compte les aspirations des citoyens, ajoutant qu'il en allait « de la

[26] V. dans cet ouvrage T. MULIER, « La constitution du peuple par la réclamation »

[27] J. BENTHAM, *Œuvres de Jérémie Bentham,* Bruxelles, Société belge de librairie, 1840, tome 1, p. 509.

[28] X. MAGNON, « Appréhender le droit constitutionnel jurisprudentiel sous un angle politique. D'une posture à la discussion de quelques orientations méthodologiques fondamentales », *in* ?, X. MAGNON, P. ESPUGLAS, W. MASTOR ET S. MOUTO (dir.), *Questions sur la question (QsQ 3) : de nouveaux équilibres institutionnels,* LGDJ-Lextenso, collection Grands Colloques, 2014. p. 13.

représentativité de notre démocratie. Une représentativité qui ne vivrait pas seulement une fois tous les cinq ans, mais au quotidien dans l'action du législateur »[29].

L'analyse des différentes formes prises par les réclamations des citoyens met plus précisément en lumière une situation de suspicion réciproque entre le peuple et les représentants. Suspicion des représentants à l'égard du peuple dans un sens, qui se traduit par une certaine retenue dans l'encadrement juridique de ce phénomène. Suspicion du peuple à l'égard des moyens de réclamation établis par leurs représentants qui conduit les citoyens, dans certains cas, à exprimer leurs réclamations au-delà des limites fixées par le droit positif. Autrement dit, si la Ve République permet bien aux citoyens d'exprimer leurs réclamations en utilisant des moyens d'expression et des voies recours institutionnalisés (**I**), les limites qui affectent ces voies légales peuvent les conduire à s'affranchir de la légalité en exprimant leurs revendications en dehors des canaux du droit positif (**II**).

I. — LES LIMITES DES MOYENS DE RECLAMATION LEGAUX

Dans le prolongement des régimes politiques antérieurs, le régime de la Ve République n'envisage qu'*a minima* les réclamations des citoyens. Elles peuvent principalement être exprimées de deux façons. D'une part, dans le cadre des régimes de liberté d'expression (A), d'autre part, dans le cadre de voies de droits spécifiquement destinées à les accueillir (B).

A. — *La portée incertaine des réclamations exprimées dans les limites de la liberté d'expression*

Le moyen le plus élémentaire d'exprimer une réclamation consiste à la verbaliser. Encore faut-il que le droit positif n'exclue pas la formulation de telles demandes. Ainsi, par exemple, l'article 92 de la Constitution portugaise de l'Estado Novo du 19 mars 1933 interdisait que soit contestée la « *légitimité constitutionnelle* » des lois votées par l'Assemblée nationale.

Dans la continuité des régimes représentatifs qui l'ont précédée, sous la Ve République la liberté d'émettre des opinions politiques est protégée. Sur le fondement de l'article 11 de la Déclaration de 1789, « tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi ». Aux termes de l'article 10 de la

[29] Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, 3 juillet 2017. Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/

convention européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression comprend notamment la liberté « de communiquer des […] idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques ».

Ainsi, dans la mesure où ils ne franchissent pas les limites fixées par le législateur, les réclamants peuvent laisser libre cours à leur imagination concernant les modalités d'expression de leurs réclamations. Dans la mesure où le droit positif ne les traite pas de la même façon, il est possible de distinguer deux principaux canaux pour la formulation de réclamations dans le cadre des régimes de liberté d'expression. D'une part, les réclamations exprimées publiquement (1), d'autre part, celles qui sont adressées plus officieusement à des autorités en mesure d'interférer sur le cours de la représentation (2).

1. Les réclamations exprimées publiquement

Des pétitions à la manifestation, de l'article de presse au courrier rendu public, les réclamations exprimées publiquement peuvent prendre des formes très variées. Leur objet est d'attirer l'attention de l'opinion publique en vue d'obtenir son soutien. Qu'elles soient émises collectivement ou individuellement, ces réclamations relèvent du régime de la liberté d'expression fondé sur l'article 11 de la Déclaration de 1789, qui protège à la fois, selon le Conseil constitutionnel, les propos tenus individuellement et ceux tenus collectivement[30].

Les réclamations formulées par une personne ou un groupe restreint de personnes peuvent être rendues publiques dans l'espoir de davantage attirer l'attention des gouvernants. Relèvent de cette catégorie, par exemple, la distribution de tracts, les discours et prises de parole dans les médias. Benjamin Constant l'exprimait déjà en son temps : les journaux « ne sont pas des recueils de philosophie : ils sont, ils doivent être un recours ouvert à l'opprimé pour faire entendre sa réclamation »[31]. Dans ce sens, pour s'en tenir à la période récente, la question de l'encadrement juridique de la fin de vie a suscité la publication de nombreux articles en faveur ou en défaveur de l'adoption d'une loi légalisant l'euthanasie[32]. Ces réclamations peuvent être exprimées de manière plus impromptue, par exemple lorsqu'un réclamant profite de la présence de caméras pour s'adresser au Président de la République[33]. En outre, l'évolution de la technologie conduit à l'utilisation massive des réseaux sociaux comme support d'interpellation des gouvernants, à l'instar de ce « tweet » dans lequel il était demandé au chef de l'État de susciter l'adoption d'une loi

[30] Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence], JORF n°0044 du 21 février 2016, texte n° 26.
[31] B. CONSTANT, Discours de M. Benjamin Constant à la Chambre des Députés, 1827, Volume 2, J. Pinard, p. 65.
[32] M. TUBIANA, « Garantir le droit à mourir dans la dignité », *Le Monde*, 13 décembre 2012 ; « Fin de vie : stop à l'hypocrisie » (tribune signée par des députés écologistes), *Libération*, 18 avril 2013 ; Ph. Pozzo di Borgo, J.-L. TERRA, T. DERVILLE, « Soulager mais pas tuer », *Le Figaro*, 10 décembre 2014 ; Conseil permanent de la Conférence des évêques de France, « Fin de vie : pour un engagement de solidarité et de fraternité » (déclaration publique), 16 janvier 2014.
[33] « Macron et le costard: "Un mépris des gens qui sont au chômage" », *BFM TV*, 29 mai 2016.

favorisant le recrutement des personnes handicapées en stage à l'étranger[34]. La réclamation peut prendre des formes plus tragiques, à l'instar de la grève de la faim entamée par trois membres du personnel d'un hôpital en raison d'un soutien financier apporté par le Gouvernement jugé insuffisant[35]. L'action entreprise évoque la grève de la faim du militant pacifiste Louis Lecoin, par laquelle il entendait obtenir un statut légal pour l'objection de conscience[36].

En vertu de l'article 11 de la Déclaration de 1789, seul le législateur est compétent pour fixer des limites à la liberté d'expression individuelle des opinions. Dans le même sens, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 4 de la Constitution prévoit que « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions ». Les limites fixées par le législateur dans le cadre du régime de la liberté d'expression individuelle tiennent, pour l'essentiel, à la protection de l'honneur et de la vie privée des tiers ainsi que de l'ordre public[37]. Ce n'est que dans les cas où ces limites sont franchies que les réclamations peuvent faire l'objet d'une condamnation. Dans ce sens, lors des débats relatifs à la loi établissant le mariage entre personnes de même sexe, des auteurs de tribunes à caractère homophobe ont fait l'objet d'une condamnation en application de la loi du 29 juillet 1881[38].

Les réclamations peuvent également être exprimées dans le cadre d'actions collectives comme des manifestations, des grèves[39] ou des pétitions. Les manifestations font souvent suite à l'engagement de réformes politiquement clivantes, tels que le « projet de loi Savary » visant à créer un grand service public de l'éducation en 1984, le « plan Juppé » sur les retraites et la Sécurité sociale en 1995, ou encore la « loi Fillon » portant réforme des retraites en 2003[40]. Si elles expriment le plus souvent un désaccord à l'égard d'un texte en préparation, elles se conjuguent parfois avec des manifestations de soutien à un projet. Tel était le cas lors de l'élaboration de la « loi Taubira »[41]. En raison de risques d'atteinte à l'ordre public, les réclamations formulées dans le cadre d'actions collectives s'inscrivent dans un régime moins libéral que celui de la liberté

[34] « *Monsieur Le Président, je souhaite avoir une loi qui favorise les personnes handicapés au stage à l'étranger c'est problème* [sic]». https://twitter.com/Ben_Rby/status/890235799085756417; https://twitter.com/PATRICKBILLY49/status/883218574474715137

[35] J. RISTERUCCI, « Bastia : en grève de la faim pour sauver leur hôpital », *Le Parisien*, 16 novembre 2017.

[36] J. SIMEANT, *La grève de la faim*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2009, p. 16.

[37] Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible de se référer à la loi du 29 juillet 1881 qui incrimine la diffamation et l'injure, mais aussi les articles 226-1 et suivants du code pénal qui incriminent quant à eux l'atteinte à l'intimité de la vie privée. La loi du 1er juillet 1972 incrimine, quant à elle, les propos constitutifs d'une provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale, ainsi que ceux qui constituent une diffamation ou une injure publique en raison de de l'origine ou de l'appartenance raciales ou religieuse.

[38] V. par exemple la condamnation de l'hebdomadaire Minute à 4.000 euros d'amende et 3.000 euros de dommages et intérêts pour le titre de sa couverture (« *Mariage homo: bientôt ils vont pouvoir s'enfiler... la bague au doigt* », 11 juillet 2012), ou encore celle de Christine Boutin à 5.000 euros d'amende pour avoir qualifié l'homosexualité « *d'abomination* ».

[39] V. par exemple la grève récente des huissiers pour protester contre la « loi Macron » réformant l'exercice de leur profession (Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF du 7 août 2015, p. 13537).

[40] Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, JORF du 22 août 2003, p. 14310.

[41] « Mariage pour tous: 400.000 manifestants pour l'égalité », *L'Humanité.fr*, 27 janvier 2013.

d'expression individuelle[42]. Les manifestations doivent en principe faire l'objet d'une déclaration préalable qui peut aboutir à une interdiction, comme ce fut le cas, par exemple, pour la manifestation organisée à l'occasion de la conférence de Paris sur le changement climatique le 29 novembre 2015[43].

S'agissant de la grève, l'alinéa 7 du préambule de la Constitution de 1946 le reconnaît comme un droit, en précisant qu'il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Il peut également servir de support à la formulation de réclamations, comme le montre, par exemple, la grève des huissiers de justice à l'automne 2015 en vue de protester contre la réforme de l'exercice de leur profession par la « loi Macron »[44]. Si ce droit n'est pas reconnu à certains corps de métier, ce cadre restrictif est parfois habilement contourné. En témoignent, par exemple, ces 2000 membres des compagnies républicaines de sécurité qui, à défaut de pouvoir se mettre en grève, se sont concertés en vue d'obtenir, le même jour, un arrêt de travail pour maladie[45]. Ils contestaient le projet de fiscalisation de leur indemnité de déplacement dans le cadre de l'élaboration des ordonnances de réforme du droit du travail à l'automne 2017.

En parallèle des grèves et des manifestions, le développement de l'internet favorisé un accroissement du recours aux pétitions qui constituaient déjà, traditionnellement, un moyen de de réclamation très populaire[46]. Il suffit de constater, par exemple, l'écho rencontré par les pétitions refusant l'établissement d'un statut juridique pour la « première dame » [47], celles demandant le rétablissement de la peine de mort pour les terroristes[48], l'adoption d'un congé paternité obligatoire[49] ou d'une loi pour lutter contre les violences sexuelles faites aux femmes[50]. Le mouvement « Nuit debout », quant à lui, a adopté une « motion de censure citoyenne » à l'encontre

[42] V. dans cet ouvrage J.-B. JACOB, « La manifestation de rue, instrument de réclamation ».
[43] En réaction à cette mesure, des citoyens ont déposé des chaussures place de la République (« Paris : la place de la République recouverte de chaussures », *Le Point*, 29 novembre 2015).
[44] Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF du 7 août 2015, p. 13537.
[45] « Pour protester, 2 000 CRS se mettent ce jeudi en arrêt maladie », *Ouest France*, 21 septembre 2017.
[46] En témoigne, par exemple, la « votation citoyenne » sur La Poste dont l'objet était de demander l'organisation d'un référendum sur la privatisation de cette structure. La pétition aurait recueilli près de 1,6 millions de signatures. V. A. BEVORT, « Démocratie, le laboratoire suisse », *Revue du MAUSS*, 2011/1 (n° 37), p. 448.
[47] « Contre le statut officiel de première Dame "Brigitte Macron" », Change.org (La pétition peut être consultée à l'adresse suivante : https://www.change.org/p/contre-le-statut-de-premi%C3%A8re-dame-%C3%A0-brigitte-macron).
[48] « Peine de mort pour les terroristes ! », Change.org (La pétition peut être consultée à l'adresse suivante : https://www.change.org/p/peine-de-mort-pour-les-terroristes).
[49] « Pour un congé paternité digne de ce nom », Change.org (La pétition peut être consultée à l'adresse suivante : https://www.change.org/p/pour-un-cong%C3%A9-paternit%C3%A9-digne-de-ce-nom).
[50] « Violences sexuelles : "Monsieur Macron, décrétez maintenant un plan d'urgence" », *JDD*, 4 novembre 2017, (La pétition peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.lejdd.fr/societe/harcelement-sexuel-lappel-des-100-a-emmanuel-macron-3483221).

du Gouvernement Valls à la suite du recours à l'article 49 alinéa 3 dans le cadre de l'adoption de la loi « El Khomri »[51].

En définitive, les réclamations exprimées publiquement peuvent donc prendre des formes extrêmement variées. Dans la mesure où elles respectent les limites fixées par la loi, ces types de réclamation témoignent d'une certaine vitalité démocratique.

Concernant leur portée, d'un point de vue empirique, il est sans doute plus aisé d'apprécier l'efficacité des réclamations formulées en vue d'empêcher l'adoption d'une loi nouvelle que celles destinées à provoquer cette adoption[52]. Dans ce sens, l'influence des manifestations contre le dispositif relatif au contrat première embauche, apparaît difficilement contestable. Après un rapport de force de plusieurs semaines entre manifestants et Premier ministre, le Président de la République a promulgué le texte en demandant qu'il ne soit pas appliqué[53]. De façon comparable, il est probable que la pétition en ligne contre le statut de la « première dame », qui a obtenu plus de 300 000 signatures, n'est pas sans lien avec le choix de substituer au texte qui était en préparation une « charte de la transparence » dépourvue de valeur juridique[54]. À l'inverse, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les mobilisations de l'association Maternité heureuse (devenue Mouvement français pour le planning familial) en faveur de la contraception, entamées dès les années 1950, ont contribué à l'adoption de la « loi Neuwirth » du 19 décembre 1967 autorisant la prescription et l'usage de contraceptifs[55].

Les réclamations exprimées dans les limites de la liberté d'expression ne s'inscrivent pas dans des cadres procéduraux qui offriraient à leurs auteurs la garantie qu'elles seront, sinon prises en compte, du moins examinées par leurs destinataires. Elles ne sont pas soumises à des conditions de recevabilité qui, si elles étaient remplies, assureraient au citoyen que sa réclamation sera examinée. Ainsi, par exemple, aucune règle ne prévoit que, au-delà d'un certain nombre de

[51] « Nous ne voulons pas d'un texte qui facilite les licenciements, permette de contourner la loi dans les entreprises pour abîmer nos conditions de travail et menace notre vie quotidienne. Le Gouvernement n'a pas de majorité pour voter cette loi, ni dans le pays, ni à l'Assemblée. Il a décidé de passer en force, en utilisant une anomalie démocratique, l'article 49.3 de la Constitution. Ce Gouvernement n'a plus la confiance des salarié.e.s. Il n'a plus notre confiance. En ajoutant mon nom à ce texte, je le censure » (La pétition peut être consultée à l'adresse suivante : http://motiondecensure.fr/) ; Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, JORF du 9 août 2016.

[52] Dans ce sens, Pierre Rosanvallon estime que « les actions d'empêchement produisent des résultats qui sont véritablement tangibles et visibles ». À l'inverse, « la mesure du succès d'une pression pour mettre en œuvre une politique déterminée sera dans tous les cas plus sujette à controverse » (*La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006, p. 21).

[53] « Jacques Chirac promulgue la loi sur le CPE, mais repousse son application », *Le Monde.fr*, 31 mars 2006.

[54] Charte de transparence relative au statut du conjoint du Chef de l'Etat, 21 Août 2017 (le document peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.elysee.fr/communiques-de-presse/article/charte-de-transparence-relative-au-statut-du-conjoint-du-chef-de-l-etat/).

[55] F. SANSEIGNE, « Le Planning familial face à la loi (1956-1967) : entre arrangements et transformation », *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 29, n° 1, 2010, p. 16.

signatures et sous réserve de pouvoir prouver l'authenticité de chacune d'entre elles, les citoyens ont un droit à l'examen de leur pétition en ligne. De même, dans le cadre des manifestations, le droit français ne fixe aucun seuil de manifestants au-delà duquel la réclamation devrait appeler une réponse des représentants interpelés.

En l'absence de conditions de recevabilité, la capacité de ces formes de réclamation à infléchir les positions du Parlement est tributaire de circonstances de nature et d'importance diverses et variables, telles que l'intelligibilité de la demande, la façon dont elle est relayée dans les médias, la sensibilité de l'opinion publique à son égard, le degré de proximité entre un citoyen et le destinataire de la réclamation, l'éventuel soutien apporté à la réclamation par des associations ou des personnalités, etc.

Compte tenu de l'incertitude qui s'attache aux effets susceptibles d'être produits par les réclamations exprimées publiquement, les citoyens peuvent préférer formuler leurs dans un cadre officieux.

2. Les réclamations exprimées officieusement

Certaines réclamations peuvent être émises individuellement ou par un groupe restreint de personnes, et ce, sans qu'elles aient nécessairement vocation à être rendues publiques. C'est le cas, par exemple, des demandes écrites ou orales adressées au Président de la République[56], au Premier ministre[57], aux ministres, au président de chaque assemblée[58] ou directement aux parlementaires[59] en vue d'influer sur le cours de la représentation.

Longtemps, ces rapports entre citoyens et gouvernants ont semblé trouver pour seules limites celles de la liberté d'expression[60]. Le principal enjeu pour le droit était de protéger l'expression publique des opinions politiques, tandis que les conditions de son expression privée ne semblaient pas poser de difficultés. C'était sans compter le problème du « lobbying », qui désigne les activités d'influence occultes menées auprès des pouvoirs publics en vue de peser sur

[56] V. par exemple T. ROBERT, Courrier adressé au Président de la République concernant les réponses de l'États aux cinq grands défis de la Réunion, 17 septembre 2012.
[57] V. par exemple J. LE CALVEZ et S. KERCKHOVE, Courrier adressé au Premier Ministre pour lui demander de revenir sur l'amendement déposé au nom du gouvernement, 29 janvier 2013.
[58] V. par exemple Pierre Lellouche, Courrier adressé au Président de l'Assemblée nationale sur la conformité à la Constitution sur l'intervention des formes armées à l'étranger, 3 octobre 2016.
[59] V. par exemple R. MALLIE, Courrier adressé au Président du Sénat demandant l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi relative à la pénalisation de la négation du génocide arménien, 4 novembre 2011.
[60] Néanmoins, il faut souligner que, lors du contrôle de la loi « Sapin II », le Conseil constitutionnel a examiné la conformité de dispositifs encadrant le lobbying à la lumière de la liberté d'entreprendre (Cons. const., 8 décembre 2016, n° 2016-741 DC, loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n°0287 du 10 décembre 2016, texte n° 4). V. dans cet ouvrage M. FLEURY, « Le lobbying, déclinaison troublante de la réclamation »

la volonté générale ou les textes d'application de celle-ci[61]. À titre d'exemple significatif, il est possible de se référer au cas de la directive européenne relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, transposée par la loi du 1er août 2016. La perspective de l'introduction dans la loi d'une « licence légale » consistant à autoriser les échanges non commerciaux de contenus audiovisuels sur l'internet en échange d'une rétribution forfaitaire a conduit à une mobilisation occulte très forte de l'industrie du disque en vue d'empêcher l'adoption d'une telle mesure[62].

La pratique du « lobbying » est apparue problématique dans la mesure où elle faisait naître un risque d'arbitraire dans le traitement des réclamations des citoyens adressées officieusement à leurs représentants ou aux détenteurs du pouvoir exécutif qui en sont l'émanation et, *in fine,* celui d'une captation de la volonté générale par des intérêts privés.

La relative opacité planant sur les conditions d'influence de la volonté générale par des intérêts privés a nécessité un encadrement juridique, qui a principalement pris forme avec l'adoption de la loi « Sapin II » relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique[63]. La loi prévoit, notamment, la création d'un registre des représentants d'intérêts tenu par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, l'adoption d'un décret fixant aux représentants d'intérêts des règles déontologiques à respecter et un renforcement des compétences de la Haute autorité en matière de contrôle du respect de ces règles.

En dépit de ces avancées qui ont permis de réduire la catégorie des réclamations occultes, la loi « Sapin II » n'envisage pas tous les cas d'influence informelle, telles que les « portes étroites » devant le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel[64]. Or, il est des cas dans lesquels l'influence des interventions occultes devant ces deux institutions peut s'avérer significative[65]. En témoignent les nombreuses interventions de Guy Carcassonne devant le Conseil constitutionnel à l'occasion de saisines dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, par exemple lors du contrôle de la loi de finances pour 2013[66].

---

[61] Loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF* du 10 décembre 2016.

[62] M.-L. DARIDAN ET A. LUNEAU, *Lobbying. Les coulisses de l'influence en démocratie,* Pearson, 2012, p. 160.

[63] *JORF* du 10 décembre 2016.

[64] V. dans cet ouvrage M. FLEURY, « Le lobbying, déclinaison troublante de la réclamation ».

[65] S. HENNETTE-VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, HyperCours, 3e éd., 2017, p. 227 ; TH. PERROUD, « Le Conseil constitutionnel et les portes étroites », *JP blog*, 16 mars 2017 (l'article peut être consulté à l'adresse suivante : http://blog.juspoliticum.com/2017/03/16/le-conseil-constitutionnel-et-les-portes-etroites/).

[66] Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Rec*. p. 724 ; M. GUILLAUME, « Guy Carcassonne et le Conseil constitutionnel », Colloque en hommage à Guy Carcassonne, Conseil constitutionnel, 10 avril 2014 (Le discours peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2014-colloque-hommage-a-guy-carcassonne/guy-carcassonne-et-le-conseil-constitutionnel.141705.html).

En définitive, la retenue dont fait encore preuve le législateur vis-à-vis de l'encadrement juridique de ces réclamations formulées de façon occulte n'écarte pas le risque d'une perturbation des conditions de formation de la volonté des représentants par le biais d'activités d'influence n'exprimant fidèlement le point de vue des citoyens.

Les réclamations exprimées dans les limites fixées par la liberté d'expression, qu'elles soient rendues publiques ou formulées dans un cadre confidentiel, restent donc placées, du point de vue de leur capacité à orienter le cours de la représentation, sous le régime de l'incertitude et de l'opacité. Face à une telle situation, il reste au citoyen la possibilité d'exprimer sa réclamation dans le cadre de voies de recours spécifiques, dans lesquelles il est censé avoir la certitude que, sous réserve du respect des conditions de recevabilité, sa réclamation sera traitée.

B. — *Le caractère étroit des voies de droit destinées à accueillir les réclamations*

En dépit du rejet du projet de Constitution de Condorcet proposant d'attribuer au peuple un droit de censure, les révolutionnaires français, et à leur suite les constituants et législateurs successifs, ont aménagé des voies de recours destinées à accueillir les réclamations des citoyens. Si la nature et le fonctionnement de ces voies de recours a varié au cours de l'histoire, ces dernières n'ont jamais pris la forme d'un mécanisme susceptible d'entraver significativement le cours de la représentation, tel que le référendum d'initiative populaire. À cet égard, le référendum d'initiative *partagée*, adopté lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ne saurait constituer une authentique voie de réclamation dans la mesure où il requiert l'initiative préalable d'un cinquième des membres du Parlement[67]. En outre, en raison de conditions de mise en œuvre trop strictes, le dispositif n'a, à ce jour, connu aucune application positive.

Partant, la Ve République s'inscrit dans la continuité de cette tradition républicaine française. En l'état actuel du droit positif, seules deux voies de droit – l'une non contentieuse, l'autre contentieuse – sont susceptibles d'accueillir les réclamations. D'une part, le droit de pétition devant les Assemblées, qui attribue aux citoyens la faculté d'adresser des demandes écrites à leurs représentants (1). D'autre part, la question prioritaire de constitutionnalité qui, en ce qu'elle est susceptible d'aboutir à la suppression de l'ordre juridique de lois déclarées contraires à la Constitution, constitue également une voie de réclamation (2).

[67] Aux termes de l'article 11 alinéa 3 de la Constitution, le déclenchement du référendum d'initiative partagée requiert l'initiative préalable d'un cinquième des membres du Parlement et doit être soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. En outre, la disposition précise que le référendum « ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ».

1. Les pétitions adressées aux assemblées

Dans les cas où elles contiennent une demande tendant à adopter, modifier ou abroger un acte relevant de la compétence des représentants, les pétitions adressées au Parlement constituent un moyen d'expression des réclamations[68]. Dès 1789, les conditions de présentation et de traitement des pétitions adressées aux représentants ont été inscrites dans des textes, avant que le dispositif ne soit introduit dans la Constitution de 1791[69]. Ses modalités de mise en œuvre, du point de vue des destinataires des pétitions (chambre haute et chambre basse, chef de l'État….) et de ses conditions de recevabilité (exigence d'un écrit, audition ou non des pétitionnaires au sein des chambres…) ont varié au cours de l'histoire constitutionnelle[70]. Parce qu'elles faisaient office de substitut à l'absence de suffrage universel, les pétitions ont longtemps ont connu une certaine audience[71].

Aujourd'hui, le droit de pétition devant l'Assemblée nationale et le Sénat est inscrit à l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires[72]. Ses modalités de fonctionnement sont précisées par les 147 à 151 du règlement de l'Assemblée nationale et les articles 87 à 89 bis du règlement du Sénat.

---

[68] Il convient de distinguer le régime juridique applicable aux pétitions adressées aux assemblées de celui applicable aux pétitions exprimées dans le cadre de la liberté d'expression (V. I.A.1).

[69] Règlement adopté par la Constituante le 29 juillet 1789 : « les pétitions, demandes, lettres, requêtes ou adresses [sont] ordinairement présentées à l'Assemblée par ceux de ses membres qui en [sont] chargés » (*Recueil général annoté des lois, décrets, ordonnances, etc. etc. depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830*, Journal des notaires et des avocats, 1834-1837, tome 1, p. 9) ; Loi relative à l'organisation des communes du royaume de France, Décret de l'Assemblée nationale, 14 décembre 1789 : « Les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières pour rédiger des adresses et pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrations de département et de district, soit au Corps législatif, soit au Roi, sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées, et de ne pouvoir députer que dix citoyens pour apporter et présenter des adresses ou pétitions » (*Collection des décrets de l'Assemblée nationale constituante*, Imprimerie de P. Causse, 1792, tome 2, p. 24).

[70] V. dans cet ouvrage C. AGULHON, « Les figures du réclamant » et H. TOUSSAINT, « Les pétitions du printemps 1851 : quand la réclamation sert le pouvoir » ;; Y.-A. DURELLE-MARC, « Nature et origines du droit de pétition », *Revue administrative*, 2008, p. 47-60. Marcel de La Bigne de Villeneuve, *Éléments de droit constitutionnel français*, Marchal et Billard, 1892, p. 650 et s.

[71] R. BONNARD, « Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 », *Recueil Sirey*, 1926, p. 38-39 ; J. CHARON-BORDAS, *in Les archives des assemblées nationales. 1787-1958. Répertoire numérique de la série C*, Les Archives nationales, 1985, p. 20 ; P. MBONGO, *Les pétitions populaires à la Chambre des députés sous la Monarchie de Juillet (1830-1835)*, mémoire de DEA dactyl., École des hautes études en sciences sociales, 1997, p. 1.

[72] Parce qu'il permet seulement de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité une question relevant de sa compétence, le droit de pétition devant les collectivités (article 72-1 de la Constitution) ne constitue pas une réclamation selon le sens qui lui est donné dans cette recherche.

Concernant les conditions de recevabilité, les règlements indiquent que la pétition doit être adressée au président de l'assemblée, préciser le nom, l'adresse du pétitionnaire, et être revêtue de sa signature[73]. Le président de l'assemblée transmet ensuite la pétition à l'une des commissions permanentes (à la commission compétente au regard du contenu de la pétition au sein de l'Assemblée nationale, à la commission des lois au Sénat). Après avoir entendu les conclusions du rapporteur, la commission saisie peut classer la pétition, la renvoyer à une autre commission, la transmettre à un ministre ou la soumettre à l'assemblée[74].

La souplesse de la procédure prévue par les règlements contraste cependant avec le traitement réservé en pratique aux pétitions dans les chambres. À l'Assemblée nationale, les pétitions ne sont examinées qu'une ou deux fois par session, ce qui a pour effet de déconnecter les réclamations qu'elles contiennent du contexte dans lequel elles ont été rédigées. En outre, si l'analyse des rapports de commission révèle qu'une réponse est apportée à chaque pétition recevable, le contenu de la question n'est pas reproduit et le nombre de signataires n'est pas précisé. Les rapports ne reproduisent pas, non plus, les débats auxquels elles ont pu donner lieu. Ils se bornent à apporter une réponse de pure forme. En témoigne, par exemple, le modèle de réponse reproduit à cinq reprises pour les pétitions s'opposant à l'adoption de la loi relative au mariage entre personnes de même sexe[75].

Sans doute, le relatif désintérêt que semblent susciter les réclamations par voie de pétition ne signifie pas qu'elles n'exercent aucune influence sur l'activité des chambres. Il reste que les suites données aux pétitions examinées par l'Assemblée nationale entre 1986 et 2002 sont révélatrices. Selon les informations fournies par le site internet de cette assemblée, aucune des pétitions examinées n'a donné lieu au dépôt d'un amendement ou d'une proposition de loi.

Le constat selon lequel le droit de pétition devant les assemblées ne constitue pas un vecteur privilégié pour exprimer des réclamations est renforcé par l'analyse des conditions d'application de ce droit devant le Conseil économique, social et environnemental, qui est souvent qualifié de « troisième chambre de la République ». Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 69 alinéa 3 de la Constitution énonce qu'il « peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique ». Dans la mesure où le Conseil doit faire connaître au

[73] Afin de protéger l'indépendance des assemblées contre des pressions extérieures, les règlements ajoutent que la pétition ne peut pas être « apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ». En outre, l'ordonnance de 1958 interdit les pétitions présentées à la barre des assemblées et punit de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende « toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés affichés ou distribués à un rassemblement sur la voie publique ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport à l'une des assemblées parlementaires de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet ».

[74] Le règlement du Sénat précise, en outre, que la commission saisie peut « demander au Président du Sénat de les transmettre au Médiateur de la République » (article 89 bis). Depuis la suppression de cette instance en 2011, l'article 7 alinéa 3 de la loi organique du 29 mars 2011 prévoit que ces pétitions peuvent être transmises au Défenseur des droits.

[75] « L'inscription des couples de personnes de même sexe dans l'institution du mariage constitue la pierre angulaire du processus visant à établir la pleine reconnaissance sociale de ces couples et de leurs familles… » (Assemblée nationale, XIVe législature, mercredi 22 février 2017, p. 11, 13, 16 et 19).

Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose de donner à ces pétitions, cette voie de droit aurait pu exercer une certaine influence sur le cours de la représentation. En pratique, cependant, le seuil fixé par la loi organique pour que les pétitions soient examinées (500 000 signatures) apparaît trop élevé. Il se conjugue, en outre, avec une interprétation relativement stricte de ses attributions par le Conseil, qui l'a conduit à refuser d'examiner la seule pétition ayant dépassé le seuil[76].

En définitive, le droit de pétition devant les assemblées comme devant le Conseil économique, social et environnemental constitue une voie de réclamation peu opérante. Si l'analyse de l'article 61-1 de la Constitution aboutit à des conclusions plus nuancées, elle ne remet pas fondamentalement en cause le constat d'un encadrement juridique minimal des modalités de réclamation des citoyens.

2. Les questions prioritaires de constitutionnalité

La question prioritaire de constitutionnalité, en ce qu'elle constitue une demande adressée au juge tendant à censurer une disposition législative considérée comme contraire à un droit ou une liberté garantis par la Constitution, constitue une voie d'expression des réclamations des citoyens[77].

Par rapport aux autres moyens de réclamation institutionnalisés dans l'ordre juridique français, la question prioritaire de constitutionnalité est sans doute celui qui traduit le plus la volonté de « "retourner" le droit contre l'État, pour opposer au pouvoir légitime son propre langage »[78]. Pour autant, le recours à l'argument juridique ne saurait occulter la dimension politique de ce type de réclamation. Ainsi que l'énonce Danièle Lochak, faire constater par le Conseil constitutionnel l'inconstitutionnalité d'une loi, « c'est une façon de démontrer le bien-fondé des critiques adressées à la politique gouvernementale »[79].

Le choix du canal juridictionnel est traditionnellement considéré comme pertinent, d'une part, lorsque la réclamation a pour objet de répondre à une atteinte portée par le législateur aux

[76] Conseil économique, social et environnemental, Pétition citoyenne : délibération du bureau du 26.02.2013, 2 p. ; Cette décision, qui concernait une pétition relative au mariage entre personnes de même sexe, a provoqué la démission de l'un des membres du Conseil estimant qu'il était ridicule et insultant de ne pas recevoir en séance plénière les représentants des réclamants (J.-C. BOURBON, « Jean-François Bernardin démissionne du Conseil économique, social et environnemental », *La Croix*, 26 février 2013). Néanmoins, il faut noter que cet organisme a annoncé qu'il se réservait désormais la possibilité de procéder à une « veille des pétitions qui ne lui sont pas directement adressées » (« Le CESE donne une existence institutionnelle aux pétitions citoyennes », 21 août 2017).

[77] V. dans cet ouvrage M.-C. ARRETO, « De la conservation du Droit à l'extension militante des droits ». Par ailleurs, il est possible de considérer que certaines voies d'accès au juge comme le recours pour excès de pouvoir, dans la mesure où elles peuvent aboutir à l'annulation d'un acte adopté en application de la volonté des représentants, constituent également une forme de réclamation contentieuse.

[78] L. ISRAËL, *L'arme du droit*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2009, p. 142.

[79] D. LOCHAK, « Les usages militants du droit », *La Revue des droits de l'homme*, 2016, p. 10.

libertés et non d'en conquérir de nouvelles[80], d'autre part, lorsqu'elle ne bénéficie pas d'une forte popularité dans l'opinion publique. Il en va ainsi, par exemple, de l'introduction dans le droit français du délit de consultation habituelle de sites djihadistes par la loi du 3 juin 2016, à la suite de l'« affaire Merah »[81]. Cette réforme, annoncée par le Président de la République de l'époque quelques heures après la mort de Mohamed Merah[82], n'avait pas suscité, compte tenu de sa relative popularité[83], l'expression massive de réclamations tendant à demander au législateur de ne pas donner suite à ce souhait. Pourtant, l'inscription de cette réclamation dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité a conduit le Conseil constitutionnel à censurer cette disposition sur le fondement d'une atteinte disproportionnée à la liberté de communication[84]. Dans certains cas, le recours à la voie contentieuse fait suite aux échecs rencontrés par des réclamations exprimées en dehors des voies juridictionnelles. Constitue un exemple révélateur la réclamation formulée dans le cadre de la problématique du contrôle « au faciès » consistant, pour une autorité de police, à procéder à un contrôle d'identité en ne se fondant pas sur les éléments objectifs fixés par l'article 78-2 du code de procédure pénale[85], mais sur des éléments subjectifs, tels que la couleur de peau ou la tenue vestimentaire d'une personne. Dans son programme de campagne, François Hollande, candidat du parti socialiste aux élections présidentielles de 2012, proposait de lutter contre cette pratique en adoptant un dispositif prévoyant la délivrance d'un récépissé lors des contrôles d'identité[86]. Néanmoins, dès l'été 2012 Manuel Valls, ministre de l'Intérieur de la nouvelle majorité socialiste, annonçait l'abandon de cette mesure[87]. Ce renoncement a conduit à l'expression de plusieurs réclamations, spécialement sous forme de pétitions, qui ne sont pas parvenues à infléchir

[80] L. ISRAËL, *op. cit.*, p. 142.

[81] Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, JORF du 4 juin 2016, texte n° 1.

[82] « Sarkozy veut punir pénalement «toute personne qui consultera des sites» faisant l'apologie du terrorisme », *Libération*, 22 mars 2012.

[83] « [P]our 55 % des sondés, la pénalisation de la navigation régulière sur les sites web promouvant le terrorisme, la haine ou la violence est une mesure "qui va dans le bon sens" » (Sondage sur la pénalisation de la consultation de sites pro-terroristes, Institut BVA, avril 2012).

[84] Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P. [Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes], JORF du 12 février 2017. Le législateur a donc été contraint d'assortir la constitution du délit d'une condition supplémentaire. Désormais, la consultation régulière d'un site faisant l'apologie du terrorisme doit être accompagnée d'une manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée sur ses sites. Cependant, la nouvelle version de ce texte a fait l'objet d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité qui a été transmise au Conseil constitutionnel. Le 15 décembre 2017, ce dernier a de nouveau déclaré ce texte contraire à la Constitution (Décision n° 2017-682 QPC, M. David P. [Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes II], JORF du 16 décembre 2017, texte n° 90.

[85] Aux termes de l'article 78-2 alinéa 1 du code de procédure pénale, les forces de l'ordre peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit, qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaires.

[86] F. HOLLANDE, « Le changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France », p. 23.

[87] P. LARROUTUROU, « Il n'y aura pas de récépissés de contrôle d'identité car Valls "fait confiance" aux policiers », *Le Lap Europe 1*, 14 août 2012.

les positions de la nouvelle majorité[88]. C'est finalement par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité que les réclamants ont obtenu partiellement gain de cause. Dans la décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, le Conseil constitutionnel était saisi de la question de la conformité à la Constitution de deux dispositions du code de procédure pénale relatives aux contrôles d'identité sur réquisition du procureur de la République pour la recherche et la poursuite d'infractions qu'il précise, dans un périmètre et pendant une période déterminés. Le Conseil a jugé la disposition conforme à la Constitution tout en émettant des réserves d'interprétation qui ont limité dans sa portée l'exercice du contrôle au faciès. Il a considéré, en particulier, que la disposition ne pouvait autoriser « la pratique de contrôles généralisés et discrétionnaires dans le temps ou dans l'espace »[89].

Les victoires remportées par les réclamants dans certaines hypothèses ne sauraient occulter, cependant, le caractère étroit de cette voie de réclamation[90]. La question prioritaire de constitutionnalité ne pouvant être soulevée qu'à l'occasion d'une instance en cours, elle n'est pas ouverte à l'ensemble des citoyens mais seulement à ceux qui sont des justiciables[91]. Ensuite, le requérant ne peut invoquer que la méconnaissance d'un droit ou d'une liberté défendue par la Constitution, et non, par exemple, de règles procédurales. Enfin, dans le cadre de son contrôle, le Conseil ne dispose pas d'un pouvoir législatif positif. En dehors de l'hypothèse particulière du recours aux réserves d'interprétation[92], en effet, il ne peut modifier la loi contrôlée. De même, si les décisions d'abrogation requièrent parfois une intervention du législateur, formellement elles n'ont pas pour effet de lui imposer le contenu du nouveau texte à adopter.

La question prioritaire de constitutionnalité constitue donc un moyen de réclamation qui n'est susceptible d'influencer qu'*a minima* le cours de la représentation nationale en dehors des élections.

En définitive, les deux principales voies de droit spécifiquement destinées à accueillir des réclamations, qu'il s'agisse des pétitions devant les assemblées ou de la question prioritaire de constitutionnalité, n'apparaissent pas de nature à exercer une influence significative sur l'action du

[88] V. par exemple « La fin du contrôle au faciès, c'est maintenant ! », Change.org (La pétition peut être consultée à l'adresse suivante : https://www.change.org/p/la-fin-du-contr%C3%B4le-au-faci%C3%A8s-c-est-maintenant-stopcontroleaufacies).

[89] D. TURPIN, « Contrôle d'identité - L'étau se resserre sur les contrôles au faciès ! », *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 6, 6 Février 2017, p. 149.

[90] V. dans cet ouvrage B. POUCHOUX, « Le justiciable QPC : un réclamant malgré lui ».

[91] V. dans cet ouvrage C. AGULHON, « Les figures du réclamant » ; Sur cet aspect, le mécanisme se distingue des requêtes individuelles en contrôle de constitutionnalité, comme le recours d'amparo dans les pays hispanophones. V. par exemple C. R. MIGUEL, « L'amparo constitutionnel en Espagne: droit et politique », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2001, n° 10 ; M. CARILLO, « Justice constitutionnelle et forme de Gouvernement », *Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, juillet 2014, spéc. p. 105.

[92] B. MATHIEU, « Le Conseil constitutionnel "législateur positif" ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative », *RIDC*, 2010, p. 519 et s.

législateur. Partant, le complément qu'elles apportent aux réclamations formulées dans le cadre des limites fixées à la liberté d'expression apparaît pour le moins restreint.

Les « réclamations des citoyens » auxquelles se réfère le préambule de la Déclaration de 1789 ne trouvent donc que des traductions limitées en droit positif et peu favorables à leur prise en compte. Qu'elles soient envisagées indirectement sous la forme de propos adressés aux gouvernants dans le cadre des régimes de liberté d'expression ou directement par le biais de l'institutionnalisation de voies de recours spécifiquement destinées à les accueillir, l'ordre juridique français ne semble accorder aux réclamations qu'une place subsidiaire dans le fonctionnement du régime représentatif.

Ce faisant, la V^e République ne marque pas une rupture par rapport aux précédents régimes mais confirme, au contraire, la retenue des constituants et législateurs successifs à l'égard des réclamations des citoyens. Le peuple se trouve relativement tenu à l'écart du mouvement décrit par Boris Mirkine-Guetzévitch de rationalisation du pouvoir entamé en 1789, consistant à « soumettre au droit […] l'ensemble de la vie collective »[93]. Tandis que les rapports entre pouvoir exécutif et Parlement ont constitué le cœur de ce processus de rationalisation, les rapports entre le peuple et ses représentants n'ont été que marginalement pris en compte par les règles de droit écrit. À cet égard, si le peuple souverain est réputé au fondement de l'ordre juridique français, une fois le régime introduit le droit positif fait preuve de retenue dans la prise en compte de ses rapports avec ses représentants en dehors des périodes électorales[94]. Sans doute faut-il voir dans cette relative occultation du citoyen une crainte face à la formalisation de mécanismes perçus comme susceptibles de faire vaciller les fondements du régime représentatif français.

Face à la perception d'un droit positif qui entrave plus qu'il ne stimule les demandes destinées à influencer l'activité du Parlement, plutôt que d'attendre les prochaines élections pour s'adresser à leurs représentants les réclamants peuvent avoir la tentation de contourner ce cadre juridique restrictif en exprimant leurs réclamations au-delà des limites fixées par le droit positif. À cet égard, la vitalité des réclamations exprimées en violation du droit apparaît comme le symptôme de la retenue du droit positif à l'égard des réclamations.

II. — L'ATTRACTIVITE DES MOYENS DE RECLAMATION ILLEGAUX

Les réclamations des citoyens ne constituent pas un phénomène entièrement saisi par le droit. Du blocage des raffineries à la suite de l'adoption des ordonnances du droit du travail réformant le code des transports aux « casseurs » demandant l'abrogation de la « loi El Khomri »,

[93] B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel,* Paris, Marcel Giard, 1931, p. 8.
[94] D. ROUSSEAU, *La V^e République se meurt, vive la démocratie,* Odile Jacob, 2007, p. 314.

un simple regard jeté sur l'actualité politique révèle que les réclamations des citoyens prennent des formes multiples qui ne se limitent pas aux cadres fixées par le droit.

Le choix d'exprimer des réclamations en dehors des voies légales, lorsqu'il est fait en conscience, fait généralement suite au constat – supposé ou avéré – de l'impossibilité d'obtenir satisfaction dans le cadre des moyens de réclamation juridiquement organisés : « [O]*n a le droit de manifester et de protester, mais il faut rester dans le cadre de la loi. Mais c'est un oxymore. Si on ne manifeste ou ne proteste que dans le cadre de la loi, on ne changera jamais rien* »[95]. Aux yeux de certains réclamants, il y aurait même une stratégie à l'œuvre dans l'entreprise d'institutionnalisation des moyens d'expression politique du peuple en dehors des élections. L'argument d'un nécessaire affranchissement des citoyens « du règne des passions, des aléas incontrôlables de l'existence » par le biais de l'institutionnalisation masquerait une volonté des représentants d'absorber, d'assécher, de décourager et *in fine* d'empêcher tout risque de déstabilisation[96]. Dans une telle perspective, le droit est perçu comme « *une arme politique au service et dans les mains du pouvoir* »[97], un « *boa constrictor* » qui « *enserre le corps social* […] *dans les mailles universelles de sa bureaucratie* »[98]. Face un tel phénomène, la seule option pour un citoyen souhaitant que sa réclamation soit susceptible d'orienter la représentation serait de la formuler en ayant recours à des moyens d'expression illégaux[99].

Compte tenu de la diversité des formes prises par les réclamations exprimées en dehors des limites fixées par le droit, il est apparu nécessaire de s'appuyer sur un critère permettant de les discriminer. Le critère retenu est celui de la contrainte, définie « comme la pression morale ou physique exercée sur quelqu'un pour l'obliger à agir, où l'en empêcher ». Il permet de distinguer, deux catégories de réclamation illégales. D'une part, les réclamations formulées sans exercer de contrainte sur autrui, qui prennent principalement la forme d'actes de désobéissance civile (A). D'autre part, les réclamations exprimées de façon plus brutale, qui se matérialisent par des actes d'obstruction, des menaces ou des atteintes effectives aux biens ou aux personnes (B).

A. — La pérennité des actes de désobéissance civile

Une réclamation exprimée en dehors des formes prévues par le droit positif sans recourir à la contrainte constitue un acte de désobéissance civile, défini par Rawls « comme un acte public, non violent, décidé en conscience, mais politique, contraire à la loi et accompli le plus souvent pour

[95] N. HAERINGER, S. OUARDI, « La désobéissance civile, une légitime réponse. Table ronde avec Isabelle Fremeaux, John Jordan, Yvan Gradis et Sandra Laugier », *Mouvements*, 2011/1, n° 65, p. 121.
[96] COMITE INVISIBLE, *Maintenant*, La fabrique éditions, 2017, p. 68 et s.
[97] L. ISRAËL, *L'arme du droit*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2009, p. 142.
[98] K. MARX, Adresse sur la Commune, brouillon, 1871. Cité par B. DE JOUVENEL, *Itinéraire : 1928-1976*, textes réunis et présentés par Éric Roussel, Plon, 1993, p. 509.
[99] J. D. McCarthy, C. McPhail, « Chapitre 2 - L'institutionnalisation de la contestation aux États-Unis », *in* O. FILLIEULE, *Police et manifestants*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2006, spéc. p. 82.

amener un changement dans la loi ou bien dans la politique du gouvernement »[100]. Un tel acte évoque, par exemple, la « marche du sel » entamée par Gandhi destinée à contester le monopole du sel détenu par gouvernement britannique[101], ou le boycott des bus de Montgomery à l'initiative de Martin Luther King[102], qui aboutira à la reconnaissance, par la Cour suprême américaine, de l'inconstitutionnalité de la loi sur la ségrégation dans les transports publics[103].

Le recours à de tels moyens de réclamation peut être perçu de façon ambivalente. Dans un sens, il s'analyse comme un acte de résistance aux règles de la démocratie électorale, qui impliquerait de respecter le droit produit par les représentants quand bien même un citoyen l'estimerait injuste. Dans un autre sens, un tel acte de résistance serait lié « à la définition même d'une démocratie »[104]. Selon Henry David Thoreau, auteur pionnier dans la théorisation de la désobéissance civile, « on a non seulement le droit mais le devoir […] de désobéir, lorsque le gouvernement agit contre ses propres principes »[105].

Quelle que soit l'interprétation retenue, le recours à des actes de désobéissance pour exprimer une réclamation est susceptible de révéler une insuffisante formalisation en droit positif des moyens de communication entre le peuple et ses représentants.

L'analyse de la pratique met en lumière une différence de degré entre deux catégories d'actes de désobéissance civile. D'une part, les actes de désobéissance civile qui se matérialisent par un simple refus de se conformer à la règle de droit positif qui est l'objet de la réclamation (1). D'autre part, les actes de désobéissance civile qui prennent la forme d'actes de transgression positifs destinés à provoquer une modification de la loi contestée (2).

1. La désobéissance civile par abstention

La première forme de désobéissance civile est négative. Elle se matérialise par un refus de se conformer au modèle prescriptif contenu dans une règle juridique, comme celui de présenter ses papiers d'identité aux forces de l'ordre. Historiquement elle évoque, aux États-Unis, le refus exprimé par Henry David Thoreau de verser à l'État la part de l'impôt qui était destiné à financer la guerre contre le Mexique[106], ou encore celui de Rosa Parks qui n'entendait pas céder sa place à un Blanc dans l'autobus.

---

[100] J. RAWLS, *Théorie de la justice*, trad. Audard, Seuil, 1987, p. 405.
[101] R. DELIEGE, *Gandhi*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1999, p. 59.
[102] I. NYSTRÖM et P. VENDRAMIN, *Le Boycott*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015, p. 74.
[103] Browder v. Gayle, 352 U. S. 903 (1956).
[104] S. LAUGIER, « Désaccord, dissentiment, désobéissance, démocratie », *Cités* 2004/1, n° 17, p. 39.
[105] *Ibid*, p. 41.
[106] *Ibid*, p. 52.

Les actes de désobéissance par abstention sont inévitables au sein d'un système juridique, lequel n'est jamais totalement effectif au sens où les règles qu'il contient ne sont jamais entièrement respectées. Néanmoins, la désobéissance par abstention devient proprement *civile* et, partant, exprime une réclamation, lorsque le refus de se conformer à une règle n'est plus motivé par un intérêt strictement personnel mais dans une perspective holiste[107]. Dans ce cadre, l'action a pour objectif de provoquer l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un acte exprimant la volonté des représentants. En témoigne, par exemple, le refus exprimé par des détenus de regagner leur cellule dans le but de dénoncer leurs mauvaises conditions de détention résultant de la politique carcérale des gouvernants successifs[108], ou celui exprimé par des parents ne souhaitant pas que leur enfant de moins de deux ans soit soumis aux onze vaccins prévus par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 afin de contester le caractère obligatoire des vaccinations[109].

Le phénomène devient davantage problématique lorsque ce ne sont pas les destinataires de la norme mais ceux qui sont chargés de la faire appliquer qui refusent de s'y conformer. Il convient d'évoquer, à cet égard, le refus exprimé par certains officiers d'état civil de célébrer des mariages entre des personnes de même sexe, alors pourtant que la loi 17 mai 2013 les y oblige. C'est le cas, par exemple, du maire de Bollène qui a justifié son attitude par sa volonté de promouvoir l'adoption par les représentants du peuple d'une clause de conscience permettant aux officiers d'état civil de ne pas célébrer des mariages entre personnes de même sexe[110]. Il est également possible de se référer au refus exprimé par certains agents publics de mettre en œuvre le service minimum d'accueil des élèves créé par la loi du 20 août 2008[111], ou celui formulé par des membres du personnel de l'ASSEDIC et de l'ANPE d'envoyer à la préfecture, en application de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, des photocopies des cartes de séjour des étrangers venus s'inscrire. Dans les hypothèses envisagées, Le refus d'appliquer un texte constitue un moyen de réclamation à double détente. D'abord, ces actes de désobéissance civile par abstention privent partiellement un texte d'effectivité. Ensuite, ils ont vocation à provoquer une modification ou une abrogation du texte dont l'application est refusée.

Dans certains cas, ces formes de réclamation ont effectivement influé sur le cours de la représentation. C'est le cas, par exemple, des refus exprimés par certains citoyens français d'effectuer leur service militaire en Algérie. Ces réclamations ont contribué à la création, en 1963, d'un statut d'objecteur de conscience dont l'obtention, longtemps soumise à des conditions strictes

[107] En pratique, il faut concéder que, dans bien des cas, les objectifs poursuivis par un acte de désobéissance civile sont ambivalents. Ainsi, par exemple, un usager des transports en commun qui refuse de payer son titre de transport entend-il faire des économies ou critiquer le mode de gestion de ce service ?

[108] « Prison d'Angers : une soixantaine de détenus refusent de regagner leurs cellule », *Europe 1*, 4 septembre 2016.

[109] Comité d'orientation de la concertation citoyenne sur la vaccination, *Rapport sur la vaccination*, 30 novembre 2016 p. 27 ; MARIE-LIESSE GUINAMANT, « Convaincre par la contrainte ? », *Gazette du Palais*, 19 septembre 2017, n° 31, p. 12.

[110] E. BASTIE, « La maire de Bollène jugée pour son refus de marier un couple lesbien », *Le Figaro.fr*, 5 janvier 2017.

[111] D. MAILLOT, « À propos du service minimum d'accueil des élèves », *Droit Administratif*, n° 7, juillet 2009, comm. 101.

et inégalitaires, leur permettait d'effectuer un service civil[112]. Depuis, ces clauses de conscience ont été introduites dans d'autres domaines tels que la santé (refus de pratiquer une interruption volontaire de grossesse) ou la recherche (refus de participer à des recherches sur les embryons humains). La légalisation de l'objection de conscience s'analyse comme une sorte de compromis entre le réclamant et ses représentants. Ces derniers refusent d'abroger le texte contesté, mais ils autorisent certains citoyens, s'ils en font la demande, à ne pas s'y conformer[113]. L'action perd alors son statut d'acte de désobéissance civile et intègre le cadre de la légalité.

Les réclamations exprimées par le biais d'un refus de se conformer à une disposition législative en vue de provoquer sa modification ou son abrogation présentent un lien de parenté étroit avec les réclamations formulées dans le cadre d'actes de désobéissance civile plus offensifs.

2. La désobéissance civile par action

Les actes de désobéissance civile positifs consistent à entreprendre une action qui est défendue par le droit. Lorsqu'ils sont destinés à influer sur le cours de la représentation nationale, ces actes constituent également une forme de réclamation. Fait office d'exemple historique la candidature de Léonie Rouzade à l'élection municipale partielle du 12e arrondissement de Paris en 1881. Par le biais de cette candidature contraire à l'interdiction faite aux femmes d'être candidates aux élections, elle réclamait la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des femmes, ainsi que l'abrogation de certains articles du code civil établissant l'infériorité de la femme par rapport à l'homme[114].

La période récente atteste de la fréquence et de la diversité des actes de désobéissance civile par action. Relève de cette catégorie de réclamation, par exemple, l'aide illégale fournie aux migrants par Cédric Herrou. Si cette action a pour objet d'accueillir des personnes dans une situation de très grande précarité, elle est également destinée à provoquer une modification de la politique d'accueil de la France. Significativement, l'un des magistrats en charge du dossier a relevé que l'action du prévenu, qui a été condamné en première instance, s'inscrivait dans une

[112] Loi du 21 décembre 1963 relative à certaines modalités d'accomplissement des obligations imposées par la loi sur le recrutement, JORF du 22 décembre 1963, p. 11456 et s.

[113] S. HENNETTE-VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 3e éd., juillet 2017, p. 226.

[114] L. ROUZADE, *La femme et le peuple : organisation sociale de demain*, Meudon, 1905, p. 12 et s. ; C. BARD ET S. CHAPERON, *Dictionnaire des féministes. France - XVIIIe-XXIe siècle*, PUF, 2017, p. 349. L'administration ayant été prise de cours pour interdire la candidature, Léonie Rouzade fût effectivement candidate et obtint 57 voix sur les 1122 suffrages exprimés (« La Gazette des femmes », 10 décembre 1881, p. 2). À l'occasion d'élections au sein des chambres syndicales en 1885, elle indiquait : « On vous dira […] que nous sommes ridicules : mais toutes les grandes choses ont été souffletées par le ridicule, même le suffrage universel en 1848. On tournait en dérision le boutiquier qui allait avoir le droit de voter » (« Le Voleur illustré », 17 septembre 1885, p. 604).

logique de « *contestation globale de la loi* »[115]. Le rétablissement illégal de l'électricité par des salariés d'EDF dans des foyers victimes de coupure pour cause de factures impayées constitue également un acte de désobéissance civile par action exprimant une réclamation. En effet, si ces actions sont destinées à venir en aide à certaines familles en difficulté, elles entendent également provoquer l'adoption de lois plus protectrices à l'égard des consommateurs d'électricité[116].

La commission d'actes de désobéissance civile par action n'est pas l'apanage de la société civile, comme en témoignent ces membres des forces de l'ordre qui, en violation de l'interdiction de manifester faite à cette catégorie d'agents publics, ont manifesté sur la voie publique pendant leurs heures de service, parfois en uniformes, armés et avec le visage dissimulé[117]. Ces policiers réclamaient plus de moyens et l'assouplissement des règles de légitime défense.

Des responsables politiques eux-mêmes peuvent formuler des réclamations en franchissant les limites de la légalité. Il en va ainsi, par exemple, du mariage entre deux hommes célébré à Bègles le 5 juin 2004 par le député-maire Noël Mamère. La conduite de cette cérémonie, qui a abouti à l'annulation du mariage[118] et à la suspension pour un mois de ses fonctions[119], avait pour objet d'interpeller le législateur sur la nécessité de se saisir la question du mariage entre personnes de même sexe. Plus récemment, sur proposition du maire, le conseil municipal de la ville de Béziers a entendu exprimer son opposition à l'égard de la politique nationale d'accueil des migrants en proposant, le 18 octobre 2016, un « référendum » (en réalité une consultation). La question, inspirée de celle posée au peuple hongrois quelques mois auparavant, était libellée de la façon suivante : « Approuvez-vous l'installation de nouveaux migrants, imposée par l'État, sans consultation du conseil municipal ? ». Sur déféré préfectoral, le juge administratif a annulé cette consultation en raison de sa contrariété avec l'article L1112-15 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel les électeurs peuvent uniquement être consultés sur des affaires relevant de la compétence de la collectivité.

Dans bien des cas, c'est l'accroissement et la répétition dans la durée de ces actes de désobéissance civile qui peuvent finalement aboutir à un infléchissement de la volonté des représentants. Les réclamations illégales qui ont précédé l'adoption de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse constituent, à cet égard, un exemple topique. La publication du manifeste des 343 femmes déclarant avoir avorté, celui des 331 médecins indiquant pratiquer des

[115] L. LEROUX, « Coupable d'avoir aidé des migrants, Cédric Herrou « continuera à se battre », *Le Monde*, 8 août 2017 ; Tribunal correctionnel de Nice, Jugement du 10 février 2017, Jugement n° 534/17.
[116] S. BEROUD, « Les Robins des bois de l'énergie. Entretien avec Nadia Taïbi », *Sens-Dessous*, vol. 5, nº 1, 2009, p. 36-40 ; X. RENOU, *Désobéir pour le service public*, Le passager clandestin, 2010, p. 89.
[117] I. LASSALLE, « Manifestation des policiers samedi à Marseille pour dénoncer leurs conditions de travail », France Bleu, 15 septembre 2017; F. Jobard. « Colères policières », Esprit, vol. mars - avril, nº. 3, 2016, p. 70 et s.
[118] M. AZAVANT, « Nullité du mariage homosexuel : pas de mariage sans différence de sexe ! », *Droit de la famille*, n° 10, Octobre 2004, comm. 166.
[119] B. SEILLER, Le pouvoir disciplinaire sur les maires, *AJDA*, 2004, p. 1637 et s.

avortements[120], l'organisation des voyages à l'étranger de femmes qui ne pouvaient pas se faire avorter en France ou encore la réalisation d'un avortement public à l'hôpital Saint-Antoine[121] ont certainement contribué à l'adoption de la « loi Veil » du 17 janvier 1975.

Les actes de désobéissance civile, qu'ils se matérialisent par un refus d'appliquer une loi par la réalisation d'une action défendue par le droit, constituent des moyens pérennes d'expression des réclamations. Sans que leur expression n'affecte l'obéissance vis-à-vis du système juridique dans son entier, le recours fréquent à ce type de réclamation constitue le symptôme d'une carence dans la formalisation de moyens de communication entre le peuple et ses représentants. Cette carence apparaît d'autant plus nettement encore à l'analyse des réclamations exprimées en ayant recours à certaines formes de violence.

B. — *La persistance des actes de contrainte*

En ce qu'elle constitue un « état de domination exercé […] sur une personne en la mettant dans la nécessité d'agir »[122], la contrainte constitue une forme de violence, qu'elle se matérialise par une menace, une obstruction, une atteinte aux biens ou aux personnes. Quelles que soient les formes qu'elle revêt, la contrainte politique constitue une modalité spécifique de réclamation lorsqu'elle a pour objet de forcer les victimes de celle-ci à y accéder.

Dans les rapports entre le peuple et ses représentants, du phénomène des « jacqueries » aux assassinats ciblés d'Action directe ou du Front de libération nationale corse, l'histoire enseigne que le recours à la contrainte n'est jamais totalement exclu par un réclamant, et ce, alors même que la légitimité des institutions de l'État n'est pas nécessairement contestée. Les formes de violence par lesquelles elle se matérialise ne sont pas exclues *a priori*, à partir du moment où elles sont susceptibles de favoriser la prise en compte d'une réclamation. « Que vous utilisiez des méthodes pacifiques ou violentes, estimait Nelson Mandela, le choix est entièrement déterminé par les conditions… Le Christ a utilisé la force parce que dans cette situation, c'est le seul langage qu'il pouvait utiliser »[123]. Dans ce sens, Philippe Braud, qualifie d'« instrumentale » la violence politique qui s'exprime, non pas de façon irréfléchie et non maîtrisée, mais dans une logique rationnelle de calcul et d'efficacité[124].

---

[120] Si ces deux réclamations n'étaient pas, en elles-mêmes, illégales, elles mettaient en lumière l'illégalité dans laquelle s'étaient placées les personnes ayant signé ces manifestes.
[121] B. PAVARD, F. ROCHEFORT et M. ZANCARINI-FOURNEL, « L'irruption du mouvement féministe sur la scène publique », *in* Bibia Pavard, *Les lois Veil*, Armand Colin, 2012, p. 65 et s.
[122] Centre national des ressources textuelles et lexicales (disponible en ligne).
[123] N. MANDELA, *Conversations avec moi-même. Lettres de prison, notes et carnets intime*, La Martinière, 2010, p. 431.
[124] PH. BRAUD, « La violence politique : repères et problèmes », *Cultures & Conflits*, 1993, p. 11.

La « quasi-disparition des discours tendant à légitimer ouvertement le recours à la violence », observée par ce même auteur en 1993, ne saurait occulter la persistance, en pratique, de réclamations exprimées en ayant recours à des actes de contrainte[125]. Il est possible d'en distinguer deux types. D'abord, ceux qui se matérialisent par des atteintes à la libre circulation des personnes et des marchandises et qui sont destinés, le plus souvent, à installer un rapport de force dans le cadre d'une négociation (1). Ensuite, ceux qui prennent la forme d'atteintes aux biens ou aux personnes, en vue de prendre à témoin l'opinion publique lors de l'expression de réclamations (2).

1. Les entraves à la libre circulation des personnes et des marchandises

Les actions ayant pour objet de priver certaines personnes de l'exercice de leur liberté de circulation relèvent d'une première catégorie d'acte contraignant. En ce qu'elles sont destinées à obtenir gain de cause sur une revendication, ces actions constituent une modalité particulière d'expression des réclamations. Aux sources du recours à une telle forme de réclamation, il y a la perception selon laquelle seule la contrainte exercée sur certains citoyens ou certains agents de l'administration permettra d'infléchir effectivement le cours de la représentation.

La pratique révèle que les personnes exerçant leur activité professionnelle sur la voie publique sont particulièrement tentées de recourir à cette forme de réclamation. Ces entraves prennent la forme d'attroupements sur la voie publique qui ont une capacité de nuisance importante. Pour s'en tenir à la période récente, il est possible de se référer aux différentes « opérations escargot » menées par des chauffeurs de taxi sur certains axes routiers très empruntés en vue d'obtenir une législation plus protectrice face à la concurrence jugée déloyale exercée par les véhicules de tourisme avec chauffeur, ou encore au blocage de l'accès aux incinérateurs de déchets par des éboueurs qui exprimaient des revendications concernant leurs retraites[126].

Le droit interdit le recours à de telles méthodes pour exprimer des réclamations. Pour autant, l'impunité dont semblent parfois bénéficier ces catégories de réclamants s'explique par le fait que, dans le respect de la jurisprudence administrative, les autorités de police doivent éviter toute disproportion manifeste entre le désordre créé par la violation du droit et les troubles susceptibles d'être provoqués par des tentatives brutales de le faire respecter[127]. Il faut noter, cependant, que le droit pénal incrimine certains de ces comportements. L'article L. 412-1 al. 1er du code de la route, par exemple, interdit ainsi les entraves à la circulation au moyen de véhicules lourds afin de bloquer la circulation ou de la ralentir. Ces encombrements de la chaussée constituent des délits punissables de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 € d'amende. De plus, compte tenu du danger que représentent de telles actions et les ralentissements qu'elles ont souvent pour objet provoquer,

[125] PH. BRAUD (dir.), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales,* L'Harmattan, 1993, p. 9.
[126] « Incinérateur d'Ivry : la grève prolongée jusqu'à ce vendredi », *Le Parisien,* 13 juin 2016.
[127] Conseil d'État, Basilio Couitéas, 30 novembre 1923, Lebon, p. 789.

l'article R. 412-52 du code de la route punit également d'une amende « le fait de distribuer ou faire distribuer des prospectus, tracts, écrits, images, photographies ou objets quelconques aux conducteurs ou occupants de véhicules circulant sur une voie ouverte à la circulation publique ».

Au-delà de leur illégalité, le caractère contraignant de ces réclamations, pour les automobilistes par exemple, peut être interprété comme une forme de violence. Les réclamants ne réfutent pas nécessairement cette qualification, tout en soulignant que la violence à laquelle ils ont recours n'est que la conséquence de la propre violence dont feraient preuve les gouvernants en n'écoutant pas les réclamations exprimées sans violence[128]. Selon ces réclamants, il n'existerait pas d'autre moyen efficace d'interpeller la représentation nationale en vue de lui faire prendre en compte la situation de certaines catégories de destinataires d'un texte[129].

En dépit de leur relative impopularité, paradoxalement, ces formes de réclamation sont fréquemment mobilisées. À la différence d'actes potentiellement plus populaires, comme la désobéissance civile, les actes d'obstruction sont susceptibles d'influencer rapidement le cours de la représentation et les positions du Gouvernement qui en est l'émanation. Pour s'en tenir à un exemple révélateur, il est possible d'évoquer le mouvement lancé par les routiers à l'occasion de l'élaboration des ordonnances réformant le droit du travail à l'automne 2017. Les actes d'obstruction commis à cette occasion (barrages filtrants, opérations escargot…)[130] n'ont, semble-t-il, pas été sans lien avec la signature rapide d'un accord entre syndicats, patronat et Gouvernement. Cet accord prévoit, notamment, le maintien de la fixation de la rémunération des membres de cette profession au niveau de la branche alors que le projet d'ordonnance prévoyait une négociation secteur par secteur[131].

L'existence de réclamations formulées dans le cadre d'entraves révèle que la contrainte ne constitue pas nécessairement une limite à l'expression de réclamations. De façon plus radicale, elle peut également être exprimée dans le cadre de menaces ou d'atteintes caractérisées aux biens ou aux personnes.

2. Les atteintes aux biens et aux personnes

Les réclamations formulées en ayant recours à la violence, qu'elles soient formulées sous la forme de menaces ou qu'elles constituent une atteinte caractérisée aux biens ou à l'intégrité

[128] G. COURTY, « Barrer, filtrer, encombrer : les routiers et l'art de retenir ses semblables », *Cultures & Conflits*, n° 12, 2002, p. 3 et s.

[129] V. par exemple : « On n'aime pas embêter le monde sur la route, mais là, on n'a pas le choix, nous n'avons que ce moyen-là pour nous faire entendre » (« Somme. Les agriculteurs musclent le mouvement », *Courrier picard*, 21 juillet 2015).

[130] S. LEROY, « Dépôts pétroliers, opérations escargot... les routiers se mobilisent ce lundi dans le Nord et le Pas-de-Calais », 22 septembre 2017.

[131] « Réforme du code du travail : première concession du gouvernement face aux routiers », *Marianne*, 5 octobre 2017.

physique ou morale d'une personne, ont pour objet d'exercer une influence plus significative encore sur le cours de la représentation. Il convient d'exclure de cette catégorie certains actes de violence politique qui ne paraissent pas constituer des réclamations. Il en va ainsi, tout d'abord, des actes de déstabilisation majeure de l'ordre juridique, dont l'objectif n'est pas de forcer la représentation nationale, mais de renverser l'ordre établi. Telle fut la stratégie retenue par les anarchistes de la fin du XIXe siècle et du début du XXe avec la « propagande par le fait », mais aussi par le mouvement de « la Cagoule » dans les années 1930. De même, il faut exclure les actions violentes visant les institutions de l'État sans être porteuses de revendications suffisamment explicites pour être qualifiées de réclamation. Dans ce sens, par exemple, si les émeutes de l'automne 2005 qui ont eu lieu dans les banlieues françaises à la suite de la mort dans un transformateur de deux enfants poursuivis par la police en disaient beaucoup sur la défiance suscitée par l'État dans certains quartiers, elles ne constituaient pas, en elles-mêmes, une réclamation[132].

Ces distinctions étant posées, l'analyse des pratiques politiques révèle qu'un réclamant n'ayant pas obtenu satisfaction dans le cadre des voies légales peut avoir la tentation de recourir à des moyens d'expression plus contraignants dans l'hypothèse où ils sont susceptibles d'être davantage entendus. La violence, du moins quand elle est affichée, constituerait en effet « toujours un moyen efficace de capter l'attention des lecteurs et téléspectateurs, en raison des perceptions intenses qu'elle peut éveiller en eux, que ce soit sur le registre de la fascination ou de la répulsion »[133].

D'abord, la contrainte exercée sur la volonté des représentants ou celle des autorités chargées de mettre en œuvre peut prendre la forme de menaces d'atteintes à l'intégrité physique. Dans ce cadre, l'objectif est moins de sensibiliser l'opinion publique à la réclamation exprimée que d'intimider les gouvernants dans l'espoir de les forcer à revoir leurs positions. Relèvent de cette catégorie, par exemple, les menaces adressées par des corbeaux à des membres du Parlement. Ainsi, en octobre 2017, une personne se présentant comme « un retraité » a menacé de mort le vice-président de l'Assemblée nationale, Sacha Houlié, en justifiant son acte par la politique « odieuse » menée par la nouvelle majorité qui avait décidé, dans le cadre de la loi de finances pour 2018, d'augmenter le niveau de la contribution sociale généralisée pour certaines catégories de retraités[134]. De façon comparable, à l'époque de l'élaboration de la loi établissant le mariage entre

[132] En revanche, le collectif « ACLEFEU » (Association Collectif Liberté, Égalité, Fraternité, Ensemble, Unis), qui s'est constitué à la suite de ces émeutes, a adressé aux gouvernants d'authentiques réclamations dont le président de la République s'est fait l'écho. Dans un discours en date du 10 novembre 2005, il en appelait à « renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière et les trafics qu'elle génère », « respecter la loi qui impose aux communes d'avoir au moins 20 % de logements sociaux » et « créer un service civil volontaire » (« La déclaration de Jacques Chirac », *Le Monde*, 14 novembre 2005).

[133] PH. BRAUD, « Violence d'État et violences contestataires en Europe occidentale », in Baudouin Dupret, Le phénomène de la violence politique : perspectives comparatistes et paradigme égyptien, *CEDJ Egypte/Soudan*, 1994, p. 93.

[134] A. BERDAH, « Un vice-président de l'Assemblée a reçu des menaces de mort », *Le Figaro.fr*, 3 novembre 2017.

personnes de même sexe, le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone avait reçu un courrier contenant de la poudre de munitions[135].

Le recours à la contrainte peut également se matérialiser par des atteintes aux biens. De telles atteintes ont principalement lieu lors de manifestations sur la voie publique. Lorsqu'elles accompagnent l'expression d'une réclamation, elles sont destinées à attirer l'attention de l'opinion publique en vue de provoquer une réaction du côté des représentants. Le mouvement des « casseurs », selon la terminologie qui semble désormais consacrée, est emblématique de cette pratique. Si certains casseurs ne sont pas réellement porteurs d'une réclamation[136], dans d'autres cas les atteintes aux biens sont justifiées par la volonté de faire entendre une réclamation qui n'a pas retenu l'attention quand elle était formulée dans le cadre des moyens légaux d'expression politique[137]. « Dans les manifestations normales, expliquait une personne ayant participé à des destructions en marge des cortèges lors des manifestations contre l'adoption de la loi portant réforme des retraites en octobre 2010, on n'est pas assez écoutés. On ne nous prend pas au sérieux. Parfois, il faut casser ». Elle ajoutait : « C'est malheureux mais c'est avec des actions comme celle-là qu'on se fera entendre. Nous, on a des revendications : supprimer le bouclier fiscal d'une part et ne pas changer l'âge de départ à la retraite »[138]. Le recours à l'atteinte aux biens comme moyen de réclamation contraignant a également été observé dans le cadre de certaines actions menées par des membres du mouvement les « bonnets rouges ». Dans l'optique d'imposer aux représentants de renoncer à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (dite « écotaxe ») prévue par la loi « Grenelle I »[139] du 3 août 2009, des membres de ce mouvement ont procédé à la destruction de portiques écotaxe destinés à contrôler que les poids lourds étaient bien munis d'un boitier GPS permettant de calculer le montant de la taxe à verser[140].

Compte tenu d'une tendance en faveur de la disqualification du recours à la violence politique active contre l'État démocratique[141], les agressions physiques accompagnant les réclamations semblent, quant à elles, de plus en plus ponctuelles. Elles sont la conséquence, le plus souvent, d'une brusque montée des tensions et, dans l'ensemble, elles discréditent plus qu'elles ne valorisent le réclamant et, par effet ricochet, sa réclamation. Témoignent de ce phénomène, par

---

[135] « Bartolone a reçu une lettre de menaces contenant de la poudre de munitions », *Le Monde.fr*, 22 avril 2013.
[136] M. DESLANDES, « Un casseur s'explique », *Europe 1 et le JDD*, 23 octobre 2010 ; V. également M. KOKOREFF, « Nuit debout sur place. Petite ethnographie micropolitique », Les Temps Modernes, 2016/5 (n° 691), p. 157-176.
[137] G. RICORDEAU, « Pourquoi cassent-ils ? Présentation des discours et motivations des casseurs », *Déviance et Société*, 2001/2 (Vol. 25), p. 174. V. également D. MERKLEN, « De la violence politique en démocratie », *Cités*, 2012/2 (n° 50), p. 73.
[138] L. BURLET, Y. AMIAR ET D. BRUNON, « Casseurs ? Guérilla urbaine ? Des paroles pour tenter de comprendre », *Lyon capitale*, 20 octobre 2010.
[139] Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF du 5 août 2009, p. 13031.
[140] B. LOYER et B. GUYADER, « Les Bonnets rouges : un mouvement pour un projet géopolitique », *Hérodote*, 2014/3 (n° 154), p. 226 et s.
[141] PH. BRAUD, *op. cit.*, « Violence d'État et violences contestataires en Europe occidentale », p. 92.

exemple, les violences commises à l'encontre de percepteurs pour protester contre une législation fiscale[142] ou l'assassinat du préfet Érignac le 6 février 1998.

En définitive, la contrainte ne constitue donc pas un moyen nécessairement exclu lorsqu'un réclamant entend infléchir le cours de la représentation en dehors des périodes électorales[143]. La violence qu'elle implique, en ce qu'elle apparaît « significative d'un échec des procédures démocratiques de dialogue, et de solution des conflits »[144], interroge nécessairement sur la suffisance des moyens de réclamation juridiquement organisés. À ce titre, l'objectif que Condorcet avait assigné à sa procédure de réclamation dans le projet de Constitution girondine reprend tout son sens. Il entendait, en effet, rendre la violence inutile « en ouvrant au peuple entier des voies légales pour provoquer la réformation […] des loix[145]. À supposer qu'il soit accessible, les formes de réclamation légalisées ne sont pas parvenues à atteindre cet objectif.

L'analyse des différentes formes prises par les réclamations sous la Ve République aboutit donc à un double constat. D'abord, celui de la réticence du constituant et du législateur à formaliser des voies de réclamations réellement opératoires. En effet, sans être ignorées par le droit constitutionnel positif, les réclamations des citoyens évoquées par le préambule de 1789 font l'objet d'une juridicisation minimale ou étouffante qui remet largement en cause leur capacité à influencer effectivement l'activité des représentants. Ainsi que le relève Dominique Rousseau, en dehors des périodes électorales, le citoyen « disparaît vite dans les dispositions d'une constitution tout entière consacrée à l'aménagement non des pouvoirs des citoyens mais des pouvoirs de leur repsrésentant »[146]. C'est la raison pour laquelle le citoyen qui entendrait trouver la meilleure façon de faire entendre sa réclamation peut avoir la tentation de l'exprimer en dehors des limites fixées par le droit positif.

Lorsqu'il est proposé de remédier à ce qui peut être perçu comme un dysfonctionnement dans les institutions de la Ve République, c'est principalement le référendum d'initiative populaire qui est plébiscité, ainsi qu'en témoignent, notamment, les programmes de campagne aux élections de 2017 des « Insoumis »[147] et du Front national[148]. De façon plus précise, le candidat socialiste s'engageait à mettre en œuvre un « 49.3 citoyen » destiné à mettre « fin à la démocratie intermittente ». Il devait permettre « à 1% du corps électoral d'imposer au Parlement d'examiner

---

[142] PH. BRAUD, « La violence politique : repères et problèmes », *op. cit.*, p. 10.
[143] X. CRETTIEZ, « Introduction. Penser la violence politique », in Xavier Crettiez et al., *Les violences politiques en Europe*, La Découverte « Recherches », 2010, p. 7-8.
[144] PH. BRAUD, *op. cit.*, « Violence d'État et violences contestataires en Europe occidentale », p. 91.
[145] PH.-A. GROUVELLE et P.-L. GINGUENE, *La Feuille villageoise adressée chaque semaine à tous les villages de la France pour les instruire Des Lois, des Événemens des Découvertes qui intéressent tout Citoyen*, 1793, Volume 6, p. 186.
[146] D. ROUSSEAU, *La Ve République se meurt, vive la démocratie*, Odile Jacob, 2007, p. 312.
[147] « Une République permettant l'intervention populaire », *in L'avenir en commun. Le programme de la France insoumise et de son candidat Jean-Luc Mélenchon* (le programme peut être consulté à l'adresse suivante : https://laec.fr/chapitre/1/la-6e-republique).
[148] *Notre Projet. Programme politique du Front national*, p. 103 (le programme peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.frontnational.com/pdf/Programme.pdf).

une proposition de loi proposée par les citoyens (droit d'initiative citoyenne), [ou] de suspendre l'application d'une loi adoptée par le Parlement, jusqu'à un an après sa promulgation, pour que celle-ci soit soumise à référendum »[149]. Face à de telles propositions, il faut relever que l'institutionnalisation d'une voie de réclamation qui serait réellement opérationnelle sans pour autant entraver significativement le fonctionnement du régime représentatif constitue une gageure. En 2008, le constituant n'est pas parvenu à trouver cet équilibre avec le référendum d'initiative partagé, enserré dans des conditions d'application trop strictes pour qu'il puisse être mis en œuvre. À l'inverse, la proposition du candidat socialiste à l'élection présidentielle, si elle avait été applicable lors du quinquennat de François Hollande, aurait sans doute abouti à la suspension des lois les plus emblématiques de la législature, telles que la loi « El Khomri » ou la loi établissant le mariage entre personnes de même sexe. En France, compte tenu des potentialités perturbatrices de ce mécanisme de réclamation, il est permis d'estimer que le référendum d'initiative populaire restera à l'état de proposition, ou sera inséré dans un dispositif qui le privera de toute effectivité en fixant des seuils particulièrement sévères. En revanche, un accueil plus favorable pourrait être réservé à la proposition de réforme du traitement des pétitions adressées au Conseil économique, social et environnemental, qui est inscrite dans le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace[150]. Le Conseil aurait la faculté d'auditionner les pétitionnaires et d'associer à la procédure des citoyens tirés au sort. Son avis sur la pétition, transmis au Sénat et à l'Assemblée nationale, pourrait faire l'objet d'un débat en commission ou en séance. Dans l'hypothèse où elle susciterait l'intérêt du constituant, le projet de réforme des institutions serait aussi un projet de réforme des rapports entre gouvernants et gouvernés sous la Ve République.

[149] B. HAMON, *Mon projet pour faire battre le cœur de la France*, p. 12 (le programme peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.benoithamon2017.fr/le-projet/#democratie).
[150] Le texte devrait être délibéré en Conseil des ministres le 9 mai 2018.