

Le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires : nouveau pont entre démocratie représentative et démocratie participative ?

Éric BUGE, Secrétaire général du GEVIPAR,
et Mathieu MUGNIER, Administrateur du Sénat

*Congrès de l'Association française de droit constitutionnel (AFDC) –
Toulon – juin 2023 – Atelier 6*

Ayant connu son moment de gloire au XIX^{ème} siècle, quand il constituait le moyen pour les citoyens non représentés au Parlement de faire entendre leur voix, le droit de pétition paraît être tombé dans une irrémédiable désuétude depuis la généralisation du suffrage universel.

Comme le souligne Joseph Barthélémy en 1937, « *on impressionne davantage les pouvoirs publics par une campagne menée dans le pays, notamment par la voie de la presse, que par le dépôt d'un papier rapidement noyé dans le dédale de la procédure* »¹. Le droit de pétition est alors qualifié de « *hochet* », « *un de ces droits que nous sommes très fiers de posséder mais que nous n'exerçons pas parce que nous savons qu'il est frappé d'impuissance* »².

Sur le plan juridique, la pétition est beaucoup moins ambitieuse que l'initiative citoyenne, pratiquée dans les référendums suisses ou américains : elle se limite à l'expression d'une demande, personnelle ou collective ; l'autorité publique est libre d'y faire droit ou non, voire tout simplement de l'ignorer.

Et pourtant, le Parlement a souhaité revitaliser le droit de pétition, dans le contexte de la crise des « gilets jaunes » : la plateforme du Sénat a ouvert en janvier 2020, à titre expérimental³, puis a été pérennisée au 1^{er} octobre 2021⁴ (<https://petitions.senat.fr/>) ; celle de l'Assemblée est disponible depuis octobre 2020⁵ (<https://petitions.assemblee-nationale.fr/>).

Les pétitions au Parlement retrouvent d'ailleurs une place inattendue dans le débat public :

– la pétition sur la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) recueille 108 627 signatures sur la plateforme du Sénat en 2021, ce sujet devenant l'un des thèmes de la campagne présidentielle de 2022⁶ ;

– en quelques jours, plus de 260 000 signataires soutiennent une pétition devant l'Assemblée nationale pour dissoudre la Brav-M, ces unités de police mobiles chargées du maintien de l'ordre à Paris (mars 2023). La pétition donne lieu à un débat tendu au sein de la commission des lois, qui finit par la classer.

¹ J. Barthélémy, *Précis de droit public*, Dalloz, 1937.

² J. Perrier, *Du droit de pétition aux Chambres*, Thèse, 1900.

³ Décision du Bureau du Sénat du 12 décembre 2019.

⁴ Résolution n° 545 (2020-2021) modifiant le Règlement du Sénat pour améliorer le suivi des ordonnances, rénovier le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, adoptée le 1^{er} juin 2021.

⁵ Résolution n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée le 4 juin 2019.

⁶ Le candidat Emmanuel Macron affirme son soutien à la mesure le 15 avril 2022, lors d'une interview sur Franceinfo.

Nous nous proposons de dresser un premier bilan de ce droit de pétition rénové, en droit mais également dans la pratique parlementaire : est-ce un nouveau pont entre la démocratie représentative et la démocratie participative ?

Si les pétitions ont toujours entretenu des relations tumultueuses avec la représentation politique (1), elles constituent aujourd'hui un nouvel instrument de participation citoyenne. Les parlementaires gardent toutefois la main sur les suites données aux pétitions, qui doivent s'articuler avec la démocratie représentative (2).

*

1. Les relations tumultueuses du droit de pétition et de la représentation politique

1.1. Un droit « imprescriptible », longtemps tombé en désuétude

Sous la Révolution, les pétitions sont considérées comme un « *droit imprescriptible de tout homme en société* » par Robespierre ou comme un « *droit sacré, qui est un des remparts de notre liberté* » par Pétion de Villeneuve⁷. Elles sont ouvertes aux exclus du suffrage et de la citoyenneté active, comme les femmes ou les étrangers et deviennent un correctif au système représentatif⁸.

Les pétitions suscitent toutefois de la méfiance : les décrets Le Chapelier des 10, 18 et 22 mai 1791 prohibent les pétitions en nom collectif, pour limiter l'influence du club des Jacobins⁹.

Les pétitionnaires, qui viennent périodiquement présenter leurs demandes directement à la barre de l'assemblée, peuvent également en troubler les travaux. La fusillade du Champ de Mars du 17 juillet 1791 est consécutive à la volonté du Club des Cordeliers de déposer une pétition à l'Assemblée nationale (d'où les pétitionnaires sont refoulés) et l'arrestation des Girondins est directement provoquée par le dépôt d'une pétition par les sections parisiennes lors des journées des 31 mai et 2 juin 1793 : « *les pétitionnaires du Faubourg Saint-Antoine viennent à la Convention accompagnés de 8 à 9 000 personnes, ce qui représente un habitant sur cinq du Faubourg* »¹⁰. La Convention finit par faire droit à leur demande.

Le droit parlementaire porte, encore aujourd'hui, les stigmates de cette crainte : l'ordonnance du 17 novembre 1958¹¹ interdit aux citoyens « *d'apporter des pétitions à la barre des deux assemblées* »¹², seules les pétitions écrites étant acceptées.

⁷ Compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale du 9 mai 1791.

⁸ P. Preuvot, « *Le droit de pétition, mutations d'un instrument démocratique* », *Jurisdoctoria*, n° 4, 2010, pp. 73-97.

⁹ Y.-A. Durelle-Marc, « *Le droit de pétition. Le paradoxe d'une prérogative du citoyen en régime représentatif* », *Jus Politicum*, 2022.

¹⁰ A. Simonin, « *Un coup d'état républicain : la Journée du 31 mai – 2 juin 1793 et la réécriture des procès-verbaux de la Convention* », 2021.

¹¹ Ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹² Ce principe s'inspire de la Charte constitutionnelle de 1814 (« *toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. La loi interdit d'en apporter en personne et à la barre* ») et de la loi du 22 juillet relative au siège du Pouvoir exécutif et des Chambres. Aujourd'hui, il est aussi repris par l'article 147 du Règlement de l'Assemblée nationale (« *une pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne peut être reçue par le Président, ni déposée sur le bureau* »).

Si les Empires limitent drastiquement le droit de pétition auprès des assemblées¹³, le droit de pétition connaît son âge d'or au XIX^{ème} siècle, en particulier sous les monarchies constitutionnelles (1815-1848). Les pétitions deviennent un outil pour un Parlement affaibli : elles permettent aux députés et aux sénateurs de débattre de certains sujets, alors que leurs pouvoirs d'initiative et de contrôle demeurent limités. Chaque année, 1 370 pétitions sont déposées à la Chambre entre 1830 et 1835¹⁴, dont certaines sont rédigées par les députés eux-mêmes, sous une fausse identité¹⁵.

Les pétitions au Parlement tombent toutefois en désuétude avec l'avènement du suffrage universel. Les républicains considèrent en effet que le droit de pétition a fait son œuvre et qu'il est désormais dépassé, depuis que chacun peut participer au choix de ses représentants¹⁶. Absentes des lois constitutionnelles de 1875, les pétitions sont concurrencées par d'autres formes d'expression telles que la presse.

Ce constat ne s'est pas inversé avec le temps : sous la V^{ème} République, les pétitions restent « *une procédure exceptionnelle* », voire une « *curiosité intellectuelle* »¹⁷, « *perdues dans les règlements des assemblées* »¹⁸.

Entre 1986 et 2017, seules 397 pétitions sont déposées à l'Assemblée nationale, soit une moyenne de 13 pétitions par an. En pratique, elles connaissent rarement de suite : 72,29 % sont classées et 25,94 % sont renvoyées à un ministre ou au Médiateur de la République, sans suivi particulier de la part des députés¹⁹.

Le Sénat a connu la même érosion des pétitions : il en a reçu 52 entre 2007 et 2018, soit moins de 5 par an. Elles sont renvoyées en commission (51,92 %) ou classées sans suite (46,15 %). Seule une pétition est transmise à un ministre (2017), sur un sujet local : la vente du domaine de Grignon, dans les Yvelines.

Dans son rapport « *Décider en 2017 : le temps d'une démocratie coopérative* »²⁰, le sénateur Philippe Bonnecarrère constate ainsi que « *citoyens et parlementaires ont délaissé progressivement la procédure du droit de pétition, qui ne paraît plus répondre à leurs attentes réciproques* ».

¹³ Sous le Premier Empire (1804-1815), les pétitions sont limitées aux « *personnes arrêtées et non mises au jugement après les dix jours de leur arrestation* » et à la liberté de la presse ; elles peuvent être déposées au Sénat uniquement (Articles 61 et 65 de la Constitution de l'An XII). De même, sous le Second Empire (1852-1870), « *le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat. Aucune pétition ne peut être adressée au Corps législatif* » (Article 45 de la Constitution de 1852. Cette restriction n'est levée qu'en 1870, lorsque le Sénatus-consulte du 21 mai autorise le dépôt de pétitions devant le Corps législatif).

¹⁴ P. Mbongo, *Les pétitions populaires à la Chambre des députés sous la monarchie de Juillet (1830-1835). Contribution à l'histoire des pratiques démocratiques*, École des Hautes études en sciences sociales, 1997.

¹⁵ G. Toulemonde, « *Le droit de pétition aux assemblées en reconquête* », JP Blog, 2020. L'auteur mentionne également Guizot, pour qui le droit de pétition « *a pour effet d'introduire, dans les Chambres, des questions que le Gouvernement n'y a point portées et d'y amener une délibération dont le Gouvernement n'imprime pas le mouvement* ».

¹⁶ Sur ce lien, voir Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard, 2000, p. 344-351.

¹⁷ J. Giquel, *Essai sur la pratique de la V^{ème} République : Bilan d'un septennat*, LGDJ, réédition 1977.

¹⁸ P. Preuvot, « *Le droit de pétition, mutations d'un instrument démocratique* », Jurisdoctoria, n° 4, 2010, pp. 73-97.

¹⁹ En théorie, le ministre devait apporter une réponse à la pétition dans un délai de trois mois. Si ce n'était pas le cas, la commission pouvait soumettre la pétition à l'Assemblée nationale. En pratique, cette procédure n'a toutefois jamais été mise en œuvre.

²⁰ P. Bonnecarrère, rapport d'information n° 556 (2016-2017) fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017 ?, 17 mai 2017.

1.2. La volonté de revivifier le droit de pétition au Parlement

Le droit de pétition renaît d'abord de ses cendres en dehors du Parlement : dans l'Union européenne avec le Traité de Maastricht en 1992²¹, dans les collectivités territoriales avec la révision constitutionnelle de 2003²² et au Conseil économique, social et environnemental (CESE) en 2008²³.

Au Parlement, une volonté de revitaliser le droit de pétition se manifeste à la fin des années 2010, par un changement de méthode : les plateformes en ligne remplacent les pétitions « papier », devenues obsolètes ; les procédures d'examen sont entièrement revues, pour améliorer leur efficacité.

Ces plateformes partagent le même objectif : mieux impliquer les citoyens dans le débat parlementaire. Pour le Président du Sénat, il s'agit « *d'enrichir [...] nos procédures de démocratie représentative par des éléments de démocratie directe* »²⁴ ; pour celui de l'Assemblée nationale, il faut « *favoriser la participation des citoyens à la réflexion parlementaire* », « *à l'heure où [ils] sont légitimement demandeurs d'une association plus étroite à la vie de nos institutions* »²⁵.

Cette volonté s'inscrit dans un contexte particulier : le droit de pétition est envisagé comme une réponse, bien que partielle, à la crise des « *gilets jaunes* ». Le député Bruno Questel déclare ainsi : « *sans refaire le film de ces six derniers mois, il s'agit d'une réponse concrète à une des revendications principales des femmes et des hommes qui ont manifesté pendant plusieurs samedis* »²⁶.

Pour le Parlement, l'enjeu est aussi d'internaliser les pétitions, qui se multiplient sur Internet, au lieu de les subir. De manière générale, le droit de pétition continuait en effet à être exercé, mais en dehors du Parlement, sur des plateformes dédiées. La pétition s'opposant à la loi « *El Khomri* »²⁷ a ainsi recueilli plus de 1,3 million de signatures sur la plateforme *Change.org* (2016), venant percuter le débat parlementaire²⁸.

Le droit de pétition au Parlement est largement ouvert : toute personne majeure peut déposer ou signer une pétition sur la plateforme de l'Assemblée nationale ou celle du Sénat²⁹. Le pétitionnaire peut être de nationalité française ou étrangère, dès lors qu'il réside régulièrement

²¹ P. Magnette, « Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », *Revue internationale de droit politique comparé*, vol. 9, n° 1, 2002.

²² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

²³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

M. de Cazals, « La saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition citoyenne : gage d'une V^e République "plus démocratique" ? », *RFDC*, 2010/2 n° 82, p. 309.

²⁴ Compte rendu du Bureau du Sénat du 12 décembre 2019.

²⁵ Exposé des motifs de la résolution n° 1882 précitée.

²⁶ Compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale du 29 mai 2019.

²⁷ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

²⁸ Cette pétition est mentionnée pendant les débats parlementaires sur la réforme et sert d'argument à ses opposants. La députée Dominique Orliac déclare par exemple : « *il convient de relever l'ampleur prise par la contestation, tant sur les réseaux sociaux, avec cette fameuse pétition – qui, s'il y a des choses à dire sur le procédé, ne peut pas être écartée d'un revers de main –, que dans la rue* » (compte rendu de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du 29 mars 2016).

²⁹ Le dépôt de pétitions sous format papier est encore possible au Sénat (et non à l'Assemblée). Ces pétitions sont toutefois enregistrées sans délai sur la plateforme en ligne ; seules les signatures numériques sont acceptées.

en France. Son identité est vérifiée grâce à *France Connect*, un service de l'État qui permet de s'identifier à partir de son numéro fiscal ou de sécurité sociale.

Il n'existe pas de police du style : les pétitions peuvent être présentées sans formalisme excessif ; elles ne sont pas soumises aux règles légistiques. Seuls certains contenus sont interdits, pour éviter qu'ils bénéficient d'une publicité sur les plateformes des assemblées : les appels à la violence ou à la haine, les propos discriminatoires, diffamatoires, injurieux ou obscènes ou encore l'atteinte à la vie privée (« *sans que cette liste puisse être considérée comme exhaustive* »)³⁰.

*

2. Un pont réactivé entre société civile et initiative parlementaire

2.1. Le succès des pétitions « nouvelle formule »

Dès la mise en ligne des plateformes de pétition de l'Assemblée nationale et du Sénat, le nombre de textes déposés a été substantiellement plus important qu'il ne l'était par le passé :

– 1 021 pétitions ont été déposées à l'Assemblée nationale depuis octobre 2020. Outre la pétition sur la dissolution de la Brav-M, une pétition sur l'allongement de la durée du congé maternité (2022) a obtenu plus de 43 000 signatures ;

– le Sénat a recueilli 430 pétitions, avec un « record » de 171 pétitions en 2022. Quatre pétitions ont même dépassé les 100 000 signatures.

Pétitions les plus soutenues sur la plateforme du Sénat

Thème de la pétition	Nombre de signatures	Année
Morts, violences et abus liés à la chasse : plus jamais ça !	122 484	2021
Désolidarisation des revenus du conjoint pour le paiement de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH)	108 627	2021
Pour l'interdiction du déterrage des blaireaux	104 745	2022
Pour la fin de la réduction fiscale pour les dons aux associations qui utilisent des moyens illégaux contre des activités légales	101 288	2022

Les pétitions présentent un caractère hétérogène, ainsi que l'on pouvait s'y attendre.

Aussi, 90 % des pétitions déposées, à l'Assemblée comme au Sénat, recueillent-elles moins de 1 000 signatures. À l'Assemblée, les deux-tiers en recueillent moins de 100.

Dans la plupart des cas, les pétitionnaires tentent de proposer des solutions face à des problèmes très concrets, qu'ils rencontrent au quotidien : la sécurité routière, la lutte contre les squats,

³⁰ Conditions générales d'utilisation (CGU) de la plateforme de pétitions de l'Assemblée nationale.

l'endométriose, les pergolas, les centres dentaires *low cost*, la déclaration fiscale du concubin, le gel du prix du carburant... Les rédactions sont plus ou moins élaborées, une pétition déposée au Sénat indiquant par exemple : « *Faites des trucs pour le cannabis – Merci* ».

Les pétitions peuvent même servir à contester l'ordre politique et se transforment parfois en exutoire : la pétition déposée à l'Assemblée nationale « *pour juger de la destitution de l'occupant de l'Élysée* » (2022) a recueilli plus de 63 000 signatures, ce qui correspond au deuxième score le plus élevé de la plateforme.

2.2. Une saisine citoyenne au service de l'initiative parlementaire

Les règlements des assemblées prévoient des seuils de signature, à partir desquels les pétitions sont examinées :

– à l'Assemblée nationale, une pétition dépassant 5 000 (commission des lois) ou 10 000 signatures (autres commissions) est présentée en commission. La Conférence des présidents peut organiser un débat en séance publique lorsqu'elle obtient plus de 500 000 signatures, issues de personnes domiciliées dans au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer³¹ ;

– au Sénat, la Conférence des présidents examine toutes les pétitions qui ont obtenu au moins 100 000 signatures dans un délai de 6 mois³². Elle dispose de plusieurs possibilités, après avoir recueilli l'avis du Président de la commission compétente : créer une mission de contrôle, inscrire en séance publique un débat ou une proposition de loi reprenant l'objet de la pétition, la renvoyer à la commission ou la classer sans suite.

Dans les deux cas, les règlements des assemblées ne prévoient aucune automaticité : les parlementaires déterminent librement les suites à donner aux pétitions, quel que soit leur nombre de signatures. Ils peuvent aussi les classer, sans que les pétitionnaires puissent contester cette décision³³.

Pour le député Xavier Breton, « *il existe un droit à la pétition, mais l'examen n'est pas automatique : nous opérons un filtrage* ». Son collègue Éric Poulliat abonde : « *vous semblez considérer que la simple existence d'une pétition oblige à l'examiner. Nous serions sous les ordres du citoyen. À mon sens, la démocratie, ce n'est pas le rejet des règles* »³⁴.

De même, les parlementaires ne sont pas liés par le contenu des pétitions, ni par les objectifs poursuivis par leurs auteurs.

Comme le souligne la plateforme du Sénat, « *les suites données peuvent s'écarter de l'objectif initial de la pétition. Pour le cas d'une pétition visant à demander une modification législative*

³¹ Ce critère géographique a été introduit pour éviter l'examen en séance publique de pétitions répondant à des enjeux purement locaux (compte rendu de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 22 mai 2019).

³² Les sénateurs peuvent également s'autosaisir de toutes les pétitions, y compris lorsqu'elles n'ont pas atteint le seuil des 100 000 signatures. La Conférence des présidents peut ainsi examiner « *tout pétition dont elle estime qu'elle présente un intérêt particulier* », sur proposition du Président du Sénat, du Vice-président en charge des pétitions, d'un Président de groupe et ou d'un Président de commission (chapitre XVIII de l'Instruction générale du Bureau).

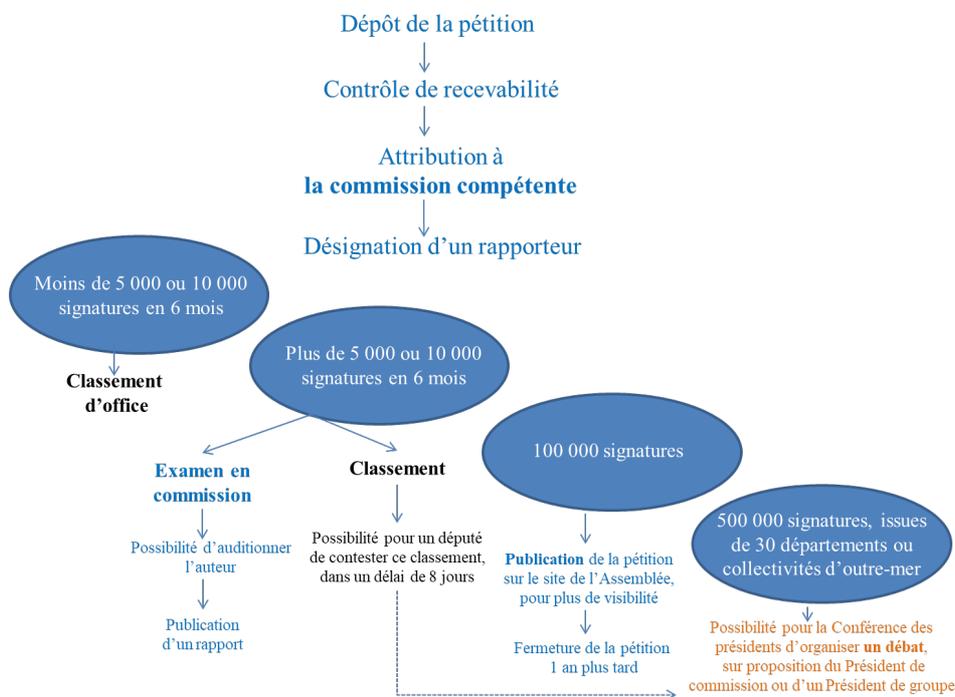
³³ L'examen des pétitions constitue un acte interne au Parlement. Voir, à titre d'analogie, la jurisprudence suivante : Conseil d'État, 16 avril 2010, *Fédération chrétienne des témoins de Jéhova France*, n° 304176 (absence de recours contre la décision de publication d'un rapport parlementaire).

³⁴ Compte rendu de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 5 avril 2023.

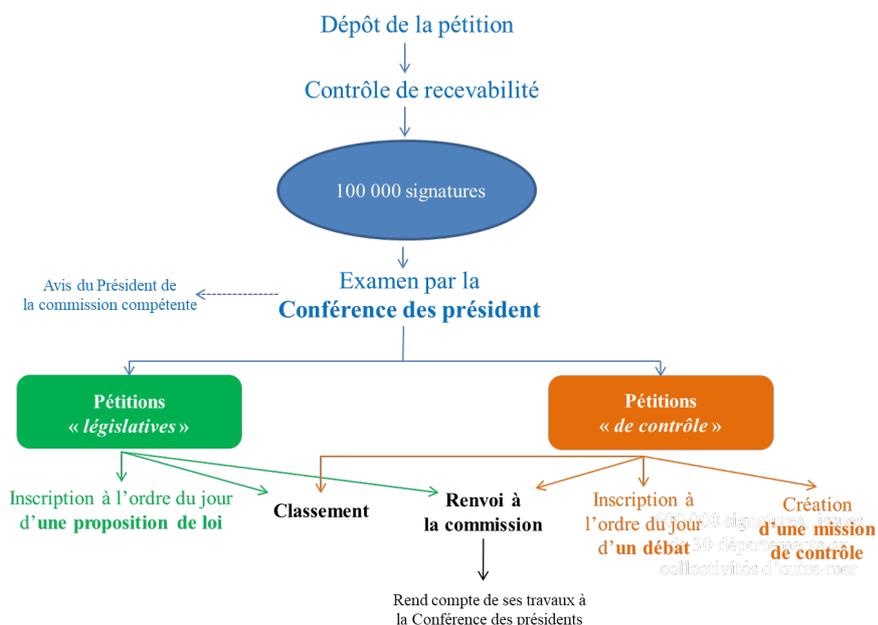
et proposant un dispositif modifiant le droit en vigueur, celle-ci peut être substantiellement modifiée, voire rejetée, lors de son examen dans le cadre de la procédure parlementaire ».

Les procédures applicables

Assemblée nationale



Sénat



Source : auteurs, à partir du droit en vigueur

Des précautions sont également prévues pour limiter les risques d'interférence avec les travaux du Parlement. À titre d'exemple, le Sénat refuse d'examiner les pétitions « qui, au moment de

leur dépôt, portent sur le même objet que des travaux législatifs ou des travaux de contrôle engagés par le Sénat, ou que d'un débat inscrit à son ordre du jour »³⁵ ;

En pratique, les conditions de mise en œuvre du droit de pétition diffère assez fortement entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

À l'Assemblée, la procédure reste plus complexe et les pétitions font rarement l'objet d'une suite, y compris lorsqu'elles obtiennent un nombre important de soutiens.

À titre d'exemple, la commission des affaires culturelles s'est penchée le 15 décembre 2021 sur une pétition, portée par le collectif des « stylos rouges », demandant une revalorisation du salaire des enseignants et qui avait recueilli 15 433 signatures. Le sujet a été traité en trois minutes par le président de la commission, également rapporteur, faisant état des travaux récemment accomplis par la commission sur cette question, que ce soit en matière législative, budgétaire ou de contrôle. La pétition a été classée sans discussion par la commission.

Que retenir de l'examen par l'Assemblée nationale de la pétition sur la dissolution de la Brav-M, qui avait recueilli plus de 260 000 soutiens ?

Certes, cette pétition a été classée sans suite par la commission des lois. Sa mise à l'ordre du jour a d'ailleurs « coupé » le recueil des signatures, qui s'acheminait vers le seuil des 500 000.

Toutefois, le traitement de cette pétition apparaît particulier en ce qu'il a constitué l'unique point à l'ordre du jour d'une réunion de commission, avec deux autres pétitions sur le maintien de cette même Brav-M (5 324 signatures) et l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne (15 970 signatures).

En l'espèce, une heure et quart de discussion ont été consacrées à ces pétitions, avec une couverture importante par la presse, qui s'était intéressée à la progression du nombre de signatures et qui s'est fait l'écho de ses modalités de traitement en commission. Une telle attention politique et médiatique³⁶ pour une pétition parlementaire ne s'était pas manifestée depuis plusieurs décennies. Par ailleurs, l'examen de la pétition a été couplée à l'audition du ministre de l'Intérieur, le matin-même, sur la question plus générale du maintien de l'ordre, même si cette audition n'était pas motivée par l'examen de la pétition³⁷.

Au Sénat, une plus grande attention est accordée aux suites données aux pétitions.

Ainsi, la Conférence des présidents a donné une suite concrète à six pétitions, dont les quatre qui ont franchi le seuil de 100 000 signatures (voir *supra*) et deux pétitions sur les effets secondaires des vaccins contre le covid-19 (33 623 signatures) et l'abolition de la chasse à courre (12 618 signatures).

Dans tous les cas, la pétition a été instruite par la commission compétente, qui a procédé à des auditions. L'auteur a été entendu, sauf s'agissant des effets secondaires des vaccins.

³⁵ De même, la Conférence des présidents du Sénat peut fermer à la signature les pétitions qui ont le même objet « que des travaux législatifs ou de contrôle déjà engagés par le Sénat » (paragraphe I^{er} et VI du chapitre XVIII de l'Instruction générale du Bureau).

³⁶ Par exemple, « Dissolution de la BRAV-M : quelles étapes doit franchir la pétition pour être examinée à l'Assemblée ? », *Le Monde*, 30 mars 2023 et « BRAV-M : la commission des lois de l'Assemblée classe la pétition pour dissoudre les brigades à moto », 5 avril 2023.

³⁷ Compte rendu n° 48 de la commission des lois du 5 avril 2023. La pétition est uniquement évoquée dans les questions posées par les députés au ministre.

Parmi ces six pétitions, cinq ont débouché sur des travaux de contrôle et d'évaluation du Sénat.

À titre d'exemple, les commissions des lois et des affaires économiques ont créé une mission d'information commune sur la chasse en 2021, qui a examiné l'ensemble des propositions qui figuraient dans la pétition demandant sa sécurisation et qui sollicitait en particulier l'interdiction de la chasse le dimanche et le mercredi. Après avoir rencontré 170 personnes et effectué cinq déplacements, dont celle du collectif à l'initiative de la pétition, un rapport a été publié le 14 septembre 2022. S'il ne retient pas la proposition formulée par la pétition de journées d'interdiction au niveau national, il formule trente préconisations³⁸. Le rapporteur a décidé, comme il est fréquent en la matière, de déposer une proposition de loi reprenant ses préconisations de nature législative³⁹. Elle devrait pouvoir déboucher des modifications législatives.

De même, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a été saisi par la commission des affaires sociales sur la question des effets secondaires des vaccins. La Conférence des présidents du Sénat avait antérieurement décidé, au vu de la dynamique de signature de cette pétition, d'en saisir la commission des affaires sociales. L'Office a tenu une audition publique contradictoire en mai 2022, qui a atteint près de 800 000 vues en un an, et a rendu un rapport à ce sujet en juin, fondé sur des échanges avec une cinquantaine de personnes en deux mois⁴⁰.

Une autre pétition, relative à la déconjugalisation de l'AAH (2021), a conduit à l'inscription d'un texte en séance publique, puis à une modification du droit en vigueur⁴¹. Comme l'explique le sénateur Philippe Mouiller, le sujet est « remonté[e] au-dessus de la pile »⁴² grâce à la pétition déposée sur la plateforme du Sénat et aux 108 627 signatures recueillies. Sa légitimité s'en est trouvée renforcée : la députée Jeanine Dubié déclare à ses collègues : « nous ne pouvons ignorer la mobilisation particulièrement forte au sujet de la proposition de loi, en particulier les quelque 100 000 signatures de la pétition en ligne sur le site du Sénat »⁴³. Et Marie-Georges Buffet de lancer au Gouvernement, initialement opposé à la mesure : « consultez les sites des associations ! Regardez les pétitions ! »⁴⁴.

* *
*

En conclusion, entre 5 000 et 10 000 citoyens ont désormais la possibilité de faire émerger un débat de commission à l'Assemblée nationale, même s'il demeure souvent réduit ; 100 000 peuvent demander la création d'une mission de contrôle au Sénat ou l'inscription d'un texte à l'ordre du jour, avec de très bonnes chances de succès.

³⁸ « La sécurité : un devoir pour les chasseurs, une attente de la société », Rapport d'information n° 882 (2021-2022) de Mme Maryse Carrère, présidente, et M. Patrick Chaize, rapporteur, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois du Sénat, déposé le 14 septembre 2022.

³⁹ Proposition de loi n° 306 rectifié de M. Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues sénateurs, 1^{er} février 2023

⁴⁰ OPECST, « Les effets indésirables des vaccins contre la Covid-19 et le système de pharmacovigilance français », rapport n° 659 (2021-2022), 9 juin 2022.

⁴¹ Article 10 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

⁴² Propos rapportés dans l'article de presse suivant : V. Vasseur, « Que deviennent les deux pétitions qui ont dépassé les 100 000 signatures sur la plateforme du Sénat ? », France inter, 12 novembre 2021.

⁴³ Compte rendu de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du 9 juin 2021.

⁴⁴ Compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale du 17 juin 2021.

Les parlementaires demeurent seuls maîtres des suites à donner, sur le fond, à la demande qui fait l'objet de la pétition. Outre les classements sans suite, les conclusions de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent différer des demandes initiales des pétitionnaires.

Pour les citoyens, s'il ne s'agit pas d'un droit à voir sa demande satisfaite, il s'agit d'un droit à la voir examinée du fait de la nouvelle pratique instaurée par les chambres. Il s'agit ainsi d'un nouvel outil d'interaction avec élus, qui enrichi le débat parlementaire à partir des remontées citoyennes. Le droit de pétition se rapproche ainsi, dans la pratique, dans d'un pouvoir de saisine citoyenne des assemblées parlementaires⁴⁵.

⁴⁵ Sur la proximité entre droit de pétition et initiative populaire indirecte, voir Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « L'initiative populaire indirecte » in R. Magni-Berton et L. Morel, *Démocratie directe*, 2022, Bruylant-Larcier, p.149-159 et Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « Du droit de pétition à l'initiative populaire en France : un glissement progressif mais limité », in *Constitutions, peuples et territoires, Mélanges en l'honneur d'André Roux*, Paris, Dalloz, 2022, pp. 181-191.

ANNEXE :

Comparaison du droit de pétition à l'Assemblée nationale, au Sénat et au CESE

		Assemblée nationale	Sénat	CESE
Nombre de signatures	Seuil	100 000 ou 500 000	100 000	150 000
	Possibilité d'autosaisine si le seuil n'est pas atteint	Oui		
Pétitionnaires	Âge	18 ans	18 ans	16 ans
	État civil	Nationalité française ou résidant régulièrement en France		
	Possibilité d'avoir des co-auteurs	Oui (avec un mandataire « chef de file »)	Non	Oui (avec un mandataire « chef de file »)
	Délai de recueil des signatures	Jusqu'à la fin de la législature (5 ans maximum) Classement d'office si la pétition n'a pas recueilli 5 000 ou 10 000 signatures (selon les commissions), dans un délai de 6 mois	6 mois	1 an
Forme de la pétition	Support de dépôt	Plateforme en ligne	Plateforme en ligne ou papier ²	Plateforme en ligne ou papier
	Support de signature		Plateforme en ligne	Plateforme en ligne ou signature électronique ou manuscrite (avec transmission de la copie de sa carte d'identité)
	Présentation	Rédaction en français, intelligible, avec un titre	Rédaction en français, intelligible, avec un titre. 10 000 caractères maximum, espaces compris	Rédaction en français, intelligible
Contenu de la pétition	Périmètre	Tout sujet d'intérêt public que les signataires veulent porter à la connaissance de l'Assemblée	Modification de la loi ; contrôle de l'action du Gouvernement ou évaluation des politiques publiques	Toute question à caractère économique, social ou environnemental
		Interdiction de certains contenus (appels à la haine, à la violence, etc.)		

¹ À l'Assemblée nationale, les pétitions sont fermées à la signature lorsque la commission les a classées ou lorsqu'une durée d'un an s'est écoulée depuis qu'elles ont recueilli plus de 100 000 signatures.

² Au Sénat, lorsque les pétitions sont déposées sous format papier, elles sont enregistrées sur la plateforme en ligne, après authentification de l'auteur. Les signatures sont seulement possibles sur la plateforme.

		Assemblée nationale	Sénat	CESE
Contenu de la pétition (suite)	Modification de la Constitution	Autorisée	Irrecevable	Sans objet
	Articulation avec les travaux en cours	Non précisée dans les textes	Irrecevabilité des pétitions : - portent sur des travaux engagés par le Sénat ou sur un débat inscrit à l'ordre du jour ; - ou qui ont le même objet qu'une pétition que la Conférence des présidents a traitée il y a moins de 2 ans	Irrecevabilité des pétitions dont le sujet : - fait l'objet d'un texte en cours d'examen par le Parlement ou le Gouvernement ; - ou a déjà été traité par le CESE au cours des 12 derniers mois
Effets de la procédure	Suites données à la pétition	5 000 ou 10 000 signataires : évocation en commission (examen avec publication d'un rapport OU classement, avec une possibilité d'appel d'un député devant la Conférence des présidents)	Sur décision de la Conférence des présidents, après avis du Président de commission : - création d'une mission de contrôle ; - inscription d'un débat en séance publique ou d'une proposition de loi d'un sénateur, reprenant l'objet de la pétition ; - renvoi à la commission, qui doit rendre compte de ses travaux à la Conférence des présidents ; - classement	Saisine automatique du Bureau du CESE, qui statue sur la recevabilité de la pétition dans un délai d'un mois Designation d'une commission de travail Examen d'un avis en assemblée plénière du CESE, portant sur les questions soulevées par la pétition Transmission de l'avis au Premier ministre, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat et au pétitionnaire
		100 000 signataires : mise en ligne sur le site de l'Assemblée nationale, pour plus de visibilité		
		500 000 signataires, issus de 30 départements : possibilité pour la Conférence des présidents d'organiser un débat en séance publique, sur proposition du Président de commission ou d'un Président de groupe		
	Délai pour donner une suite	Aucun	Aucun	6 mois à compter de la décision de recevabilité

Source : auteurs, à partir du droit en vigueur